

ASIAANTUNTIJALAAUSUNTO

1. Lausuntopyyntö ja asian taustaa

Asianajotoimisto Geradin Partners Oy on pyytänyt allekirjoittaneelta oikeustieteellistä asiantuntijalausuntoa koskien Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ("SEUT") 106, 102 ja 107 artiklojen mahdollista soveltumista vireillä olevaan digipostia koskevaan lainsäädäntömuutokseen.

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan Suomi siirtyy asteittain digitaalisten palveluiden ensisijaisuuteen viranomaisasiointikanavana. Lainsäädäntöä muutetaan siten, että digitaalisesta viranomaisviestinnästä tehdään ensisijainen viranomaisviestinnän kanava. Muutoksen toteuttamiseksi valtiovarainministeriössä on perustettu ns. Digi ensin -ohjelma ja asetettu lainsäädäntötyöryhmä valmistelemaan ohjelman edellyttämiä muutoksia.

Kivra AB on alun perin ruotsalainen digipostipalveluita tarjoava yhtiö, jonka suomalainen tytäryhtiö Kivra Oy (jäljempänä Kivra) on käynnistänyt toimintansa Suomessa vuonna 2020. Kivra on tehnyt merkittäviä investointeja Suomeen luottaen Suomen digipostimarkkinan kasvuun. Suomessa toimii muitakin kaupallisia toimijoita, jotka välittävät yrityksille ja kuluttajille postia digitaalisesti. Kivran digipostipalvelulla oli joulukuussa 2024 Suomessa noin 290 000 käyttäjää ja palvelun kautta postia lähetetään noin 20 000 organisaatiota. Muun ohella noin 70 % suomalaisista kunnista ja hyvinvointialueista on ottanut Kivran palvelun käyttöön. Kuntien ja hyvinvointialueiden lisäksi valtiollisista viranomaisista Kivran palvelun kautta postia lähettävät tällä hetkellä mm. Traficom, Oikeusrekisterikeskus, PRH, DVV, Maanmittauslaitos ja Valtiokonttori. Julkisen sektorin toimijoiden Kivran palvelun kautta vuosittain yrittämä dokumenttien lähetysvolyymi on noin 15 miljoonaa dokumenttia, sisältäen kirjeitä, laskuja, maksumuistutuksia sekä maksuihin tai palveluihin liittyviä päätöksiä. Kivran palvelut sisältävät toiminnallisuuksia, joihin Digi- ja väestötietoviraston ("DVV") tuottama Suomi.fi -palvelu ei nykyisellään taivu, mikä osaltaan selittää Kivran palvelun suosiota.

Asianajotoimisto Geradin Partners Oy:n 22.1.2025 päivätyn muistioluonnoksen mukaan työryhmän lainsäädäntöön esittämien muutosten yksityiskohtaisesta sisällöstä ei ole vielä julkaistu tietoa.¹ Muistion laatimista varten käyttöön saadun selvityksen perusteella käsitys kuitenkin on, että esitetyllä uudella lainsäädännöllä viranomaiset velvoitettaisiin käyttämään DVV:n tuottamaa Suomi.fi Viestit - palvelua (jäljempänä ”Suomi.fi -viestit”) hallintolain 54 §:ssä tarkoitettujen asiakirjojen tiedoksi antamiseen. Uusi lainsäädäntö ei mahdollistaisi yksityisten digipostipalveluiden käyttöä tiedoksiantojen toimittamiseen.

Allekirjoittaneelta on pyydetty arviota järjestelyn lainmukaisuudesta SEUT 106 artiklan näkökulmasta yhdessä SEUT 102 artiklan kanssa.

2. SEUT 106 artiklan yleiset soveltamisedellytykset

2.1 SEUT 106 artiklan tunnusmerkistö

SEUT 106(1) artikla koskee jäsenvaltioiden toimenpiteitä, jotka liittyvät julkisiin (julkisen vallan omistuksessa oleviin) yrityksiin, joille jäsenvaltiot myöntävät erityis- tai yksinoikeuksia.² SEUT 106(1) artikla sekä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen lojaliteettiperiaate (SEU 4 artikla) velvoittavat jäsenvaltioita pidättäytymään kaikista toimista, jotka koskevat julkisia yrityksiä tai yrityksiä, joille jäsenvaltiot ovat myöntäneet erityis- tai yksinoikeuksia silloin, kun ne ovat unionin oikeuden vastaisia.³

SEUT 106(1) artikla kuuluu seuraavasti:

”Jäsenvaltiot eivät toteuta eivätkä pidä voimassa mitään toimenpidettä, joka koskee julkisia yrityksiä, joille jäsenvaltiot myöntävät erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia ja joka on ristiriidassa tämän sopimuksen, etenkin sen 18 ja 101-109 artiklan määräysten kanssa”.

SEUT 106 artiklassa *erityis- tai yksinoikeuksilla* tarkoitetaan oikeuksia, jotka ovat omiaan vaikuttamaan olennaisesti muiden yritysten kykyyn harjoittaa kyseistä taloudellista toimintaa samalla alueella olennaisesti samankaltaisilla ehdoilla.⁴ EU-tuomioistuimen määritelmän mukaan SEUT 106

¹ Työryhmän hankesivulla olevan tiedon mukaan lausuntokierros hallituksen esityksestä on tarkoitus järjestää 10.2.2025-7.4.2025.

² Ks. kirjallisuuden osalta esim. Kuoppamäki, Uusi kilpailuoikeus (2018); Münchner Kommentar, Europäisches und Deutsches Wettbewerbsrecht, Band 1, Kommentar zum Europäischen Kartellrecht (2025) s. 853 ss.

⁴ Asia C-475/99, *Ambulanz Glöckner*, kohta 24.

artiklassa kielletyt erityis- ja yksinoikeudet ovat "yleisesti oikeuksia, joita jäsenvaltion viranomaiset myöntävät yhdelle yritykselle tai rajoitetulle määrälle yrityksiä arviointiperusteilla, jotka eivät ole objektiivisia, oikeasuhtaisia ja syrjimättömiä ja joilla vaikutetaan olennaisesti muiden yritysten kykyyn tarjota vastaavia palveluita, harjoittaa toimintaa niissä tai tarjota palveluja samalla alueella olennaisesti samankaltaisilla ehdoilla."⁵

SEUT 106(1) artiklan soveltaminen edellyttää, että kyseessä on *valtion suorittama toimenpide, joka koskee julkista tai muuta yritystä, jolle jäsenvaltio on myöntänyt erityis- tai yksinoikeuden*. Toiseksi toimenpiteen tulee vaikuttaa *taloudelliseen toimintaan* markkinoilla. *Jäsenvaltio rikkoo SEUT 106 artiklaa*, mikäli se rajoittaa kilpailua markkinoilla enemmän kuin on välttämätöntä tietyn yleisen edun nimessä hyväksyttävän tavoitteen näkökulmasta.

2.2. Taloudellinen toiminta

Taloudellisen toiminnan käsitettä ei määritellä unionin lainsäädännössä, vaan käsitteen sisältö on kehittynyt oikeuskäytännössä. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan taloudellisesta toiminnasta on kyse, jos hyödykkeitä tarjotaan markkinoilla.⁶

Taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan rajanvetoon vaikuttavat oleellisesti tapauksen erityispiirteet. Julkisen vallan käyttäminen⁷ on selkeästi muuta kuin taloudellista toimintaa. Taloudellisen toiminnan käsite on muotoutunut unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä laajaksi. Taloudellinen toiminta kattaa unionin tuomioistuimen käytännön mukaan hyödykkeiden, eli tavaroiden ja palveluiden tarjoamisen markkinoilla missä tahansa organisaatio- tai rahoitusmuodossa. Ratkaisukäytännössä julkisen toimijan harjoittaman toiminnan luonnetta on arvioitu myös kiinnittämällä huomiota siihen, kilpaileeko toiminta yksityisten yritysten toiminnan kanssa.⁸ Toisaalta taloudellisen toiminnan käsite ei välttämättä edellytä tosiasiallista kilpailutilannetta yksityisten yritysten kanssa. Näin ollen julkisyhteisön toiminta voidaan katsoa taloudelliseksi toiminnaksi, vaikka sen kanssa samoilla markkinoilla ei olisikaan yksityisiä kilpailijoita, vaan merkitsevää on, *voisivatko myös yksityiset harjoittaa toimintaa*.

⁵ Asia C-302/94, *British Telecommunications*, 34 kohta.

⁶ Ks. esimerkiksi asia *komissio vs. Italia*, 118/85 kohta 7, asia *Pavlov*, 180-184/98 kohdat 74 ja 75.

⁷ Ks. esim. *Eurocontrol*, C-364/92 kohdat 29-30.

⁸ Ks. tältä osin esim. *Fédération Française des Sociétés d'Assurance*, C-244/94, Kok. 1995 s. I-4013 sekä *Spanish International Courier Services*, Euroopan komission päätös 90/456/EY.

EU:n kilpailusääntöjä ei sovelleta ei-taloudelliseen toimintaan. SEUT 106 artiklaa ei sovelleta, jos valtio toimii *julkisen vallan käyttäjänä* eli viranomaiset toimivat viranomaisen ominaisuudessa tai kun toiminta kuuluu valtion keskeisiin tehtäviin tai liittyy näihin tavoitteiltaan. Esimerkiksi ei-taloudellista toimintaa ovat armeijaan, poliisiin sekä ilma- ja meriliikenteen turvallisuuteen liittyvät tehtävät. Kilpailusääntöjä ei sovelleta myöskään *solidaariseen toimintaan*, esimerkiksi terveydenhuoltoon, jos palvelut tuotetaan verovaroin ja asiakkailta peritään vain palvelumaksu, jolla ei kateta toiminnasta aiheutuvia kustannuksia. Myös verovaroilla rahoitettu julkisyhteisön osa voi olla yritys EU-oikeuden merkityksessä, jos se harjoittaa taloudellista toimintaa.

On huomattava, että myös julkista hallintotehtävää hoitava yksikkö katsotaan yritykseksi sen harjoittaessa taloudellista toimintaa riippumatta siitä, onko kyse erillisestä juridisesta yksiköstä.⁹ Se seikka, että toimijalla on eräiden toimintojensa harjoittamisen yhteydessä julkiselle vallalle kuuluvia toimivaltuuksia, ei estä luokittelemasta sitä EU-oikeudessa tarkoitetuksi yritykseksi sen muiden, eli taloudellisten toimintojen osalta.¹⁰ EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan *taloudellisen toiminnan kriteeri täyttyy, jos yksikkö tarjoaa markkinoille tavaroita tai palveluita,¹¹ joita yksityiset yritykset olisivat voineet yhtä hyvin tarjota.*¹² EU-tuomioistuinten oikeuskäytännössä on kiinnitetty huomiota siihen, harjoittavatko muutkin toimijat kuin ei-yritykset vastaavaa toimintaa, tai voisivatko ne sitä harjoittaa. Jos nämä kaksi kriteeriä täyttyvät, kyse voi olla yritystoiminnasta, vaikka julkista hallintotehtävää hoitava yksikkö olisi voittoa tavoittelematon.¹³

Esimerkiksi tunnetussa oikeustapauksessa *Höfner ja Elser*¹⁴ Saksan työvoimahallinto oli yritys, ei yleisen työnvälityksen osalta, mitä pidettiin viranomaistoimintana, mutta kylläkin siltä osin kuin se harjoitti (samassa organisaatiossa) headhunting-toimintaa. Tässä mielessä yrityksen käsite on EU:n kilpailuoikeudessa *funktionaalinen*. On tapauskohtaisesti harkittava kunkin toiminnon osalta erikseen, täyttyvätkö taloudellisen toiminnan kriteerit vaiko eivät.

Voidaan todeta, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kilpailuoikeudellisen yrityksen käsitteeseen kuuluvat kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta tai rahoitustavasta. Taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa

⁹ Asia C-118/85, *Commission v. Italy*, [1987] ECR I-2599

¹⁰ Asia C-49/07, *MOTOE*, [2008] ECR I-4863, kohta 25-26.

¹¹ Ks. esim. asia C-475/99, *Ambulanz Glöckner*, [2001] ECR I-8089, kohta 19, ja, asia C-205/03 P, *FENIN*, [2006] ECR I-6295, kohta 25.

¹² Asia C-41/90, *Höfner ja Elser*, [1991] ECR I-1979, kohta 22.

¹³ Asia C-180/98-C-184/98, *Pavlov*, [2000] ECR I-6451, erityisesti kohta 117.

¹⁴ Asia C-41/90, *Höfner ja Elser*, Kok., s. I-1979.

tavaroita ja palveluja tarjotaan tietyillä markkinoilla. Myös voittoa tavoittelemattomat yksiköt voivat harjoittaa taloudellista toimintaa.

Rajanvetoa julkisyhteisöjen ja niihin luettavien organien harjoittaman taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan välillä rajatapauksissa on pidettävä kilpailuoikeudellisesti haasteellisena kysymyksenä. Viranomaistoimintaa ei pidetä elinkeinotoimintana. Sen sijaan palveluiden tuottaminen asiakkaille korvausta vastaan on merkittävästi lähempänä taloudellista toimintaa ja mallista riippuen jopa selkeästi taloudellista toimintaa. Mitä enemmän toiminnassa on markkinatoiminnalle tyypillisiä elementtejä, sitä enemmän toiminnan katsotaan olevan luonteeltaan kilpailuoikeudellisen sääntelyn piiriin kuuluvaa taloudellista toimintaa.

Hallintolain III osa sisältää sisällöltään varsin yleisluontoiset säännökset hallintopäätösten tiedoksiannosta. Hallintolain III osa koostuu 9 luvusta, joka sisältää yleiset säännökset tiedoksiannosta (54–58 §) ja 10 luvusta, jossa säädetään tiedoksiannossa noudatettavasta menettelystä (59–63 §).

Kun viranomaislainen tekee hallintopäätöksen, sen on annettava hallintolain 54 §:n nojalla päätös asianosaiselle viipymättä tiedoksi siitä riippumatta, onko asianosaisella valitusoikeus vai ei.¹⁵ Sen sijaan tiedoksiantotavan osalta sallitaan lukuisia eri vaihtoehtoja. Esimerkiksi hallintolain 59 §:n mukainen ns. tavallinen tiedoksianto toimitetaan postitse kirjeellä vastaanottajalle. Vastaanottajan katsotaan saaneen asiasta tiedon seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämisestä, jollei muuta näytetä. Asian katsotaan tulleen viranomaisen tietoon kuitenkin kirjeen saapumispäivänä. Hallintolain 59 §:n mukaan tiedoksianto on toimitettava postitse saantitodistusta vastaan, jos se koskee velvoittavaa päätöstä, jonka tiedoksisaannista alkaa kulua muutoksenhaku-aika tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika. Saantitodistusta voidaan käyttää myös, jos se on muusta syystä tarpeen asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi. Hallintolain 10 luvussa luetellaan muitakin tiedoksiantotapoja. Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa sisältää puolestaan säännökset sähköisestä tiedoksiannosta (18 ja 19 §).

¹⁵ Hallintolain 54 § kuuluu seuraavasti: “54 § Tiedoksiantovelvollisuus. Viranomaisen on annettava tekemänsä päätös viipymättä tiedoksi asianosaiselle ja muulle tiedossa olevalle, jolla on oikeus hakea siihen oikaisua tai muutosta valittamalla. Viranomaisen on annettava tiedoksi myös sellainen päätös, johon liittyy muutoksenhaku-kielto. Viranomaisen on huolehdittava asian käsittelyn kuluessa ilmoituksen, kutsun tai muun asian käsittelyyn vaikuttavan asiakirjan tiedoksiantamisesta. Asiakirja annetaan tiedoksi alkuperäisenä tai jäljennöksenä. Jos tiedoksiannettavaan asiakirjaan on liitetty asian käsittelyssä kertyneitä asiakirjoja, joita ei voida luovuttaa vastaanottajalle, viranomaisen on varattava tälle tilaisuus tutustua asiakirjoihin viranomaisen tai haastemiehen luona. Tiedoksiannon yhteydessä on ilmoitettava, missä ja mihin saakka asiakirjoja pidetään nähtävillä.”

Harkittaessa sitä, mikä osa kirjeitse tapahtuvista tiedoksiannoista mahdollisesti on virkatoimintaa tai julkisen vallan käyttämistä, voidaan katsoa, että virkatoimintaa on itse päätösharkinta ja päätöksen kirjoittaminen. Sen sijaan hallintopäätöksen sisältämän kirjeen *kuljettaminen* postitse viranomaiselta vastaanottajan postilaatikkoon tai postikonttoriin, josta vastaanottaja sen hakee, ei ole virkatoimintaa vaan kyse on kilpailuoikeudellisessa mielessä elinkeinotoiminnasta. Postipalvelut ovat olleet Suomessa jo vuosien ajan olleet elinkeinotoimintaa. Postitoiminnan aloittaminen on ilmoituksenvaraista ja markkinoilla toimii useita keskenään kilpailevia elinkeinonharjoittajia.

Mitä edellä on todettu postipalveluista, koskee nähdäkseni myös erilaisia sähköpostipalveluita, mukaan lukien teknisesti edistyneemmät digipostipalvelut. Suomessa markkinoilla toimii useita yksityisessä omistuksessa olevia elinkeinonharjoittajia, jotka tarjoavat kyseisiä palveluja kilpailutilanteessa markkinoilla. Merkittävä osa viranomaisten tiedoksiannoista hallintopäätösten kohteille eli suomalaisille ja suomalaisille yrityksille tapahtuu muissa kanavissa kuin Suomi.fi -palvelun kautta eli käytännössä markkinaehtoisesti toimivien yritysten kautta. Voidaan siten todeta, että on jo syntynyt markkina, jolla palveluja tarjotaan vastiketta vastaan. Yksityisiä digipostipalveluja käyttävät muun ohella useimmat Suomen kunnat ja merkittävä osa hyvinvointialueista. Kun kilpailulliset markkinat ovat jo syntyneet, on syytä kysyä, onko markkinoiden sulkemiselle riittäviä perusteita ja onko se edes EU-oikeudellisesti mahdollista.

Voidaan todeta, että tässä tapauksessa tarkastelun kohteena oleva toiminta koostuu *palveluista, joita tarjotaan vastaavalla tavalla myös yksityisten yritysten toimesta*. Edellä mainituilla perusteilla katson, että hallintopäätösten välittäminen sähköisesti viranomaiselta suomalaisille ja Suomessa toimiville yrityksille täyttää *luonteensa puolesta EU:n kilpailuoikeudessa tarkoitetun taloudellisen toiminnan ja/tai yrityksen tunnusmerkistön*. Näin ollen toimintaan voidaan soveltaa kilpailunrajoituksia koskevia sääntöjä, kuten SEUT 106 artiklan uusien monopolien luomisen kieltoa ja SEUT 102 määräävän aseman väärinkäyttökieltoa, minkä ohella Suomi.fi -palvelua tuottavalle taholle mahdollisesti myönnettävät valtiontuet, mukaan lukien sääntelyn kautta saatu taloudellinen etu, saattavat kuulua SEUT 107 artiklan alle.

Oikeuskäytännön osalta voidaan viitata nyt käsillä olevan asian kannalta hieman samankaltaiseen tapaukseen *Slovenská Pošta v. komissio*¹⁶, jossa kansalliselle postiyhtiölle luotiin lailla yksinoikeus

¹⁶ Asia T-556/08: Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 25.3.2015. Päätös pysytettiin voimassa Unionin tuomioistuimessa; C-293/15, 30.6.2016.

tuottaa *hybridejä postipalveluja*, joissa toimeksiantaja lähetti sähköisellä viestinvaihdolla sisältöä postipalveluoperaattorille, joka printtasi viestit, pakkasi ne, lajitteli ja toimitti perille vastaanottajille. Yksinoikeuden myöntämistä pidettiin SEUT 106 ja 102 artiklan vastaisena, koska se loi *eriarvoiset mahdollisuudet* yrityksille, joiden toimintaan yksinoikeuden myöntäminen vaikutti.

Tukipalvelulain osalta voidaan viitata Asianajotoimisto Geradin Partners Oy:n muistioon. Selvää on, ettei tukipalvelulain nykyisillä tai tulevilla säännöksillä voida rikkoa siihen nähden ylemmän asteista SEUT 106 artiklaa vastaan. Ristiriitatilanteissa SEUT 106 artikla menee sen kanssa ristiriidassa olevan kansallisen lain edelle.

2.3 SEUT 106 artikla ja määräävän aseman väärinkäyttö

SEUT 106 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot eivät pidä voimassa julkisia yrityksiä tai yrityksiä, joilla on erityis- tai yksinoikeuksia, koskevia säännöksiä, jotka olisivat vastoin EU:n perussopimukseen sisältyviä kilpailusääntöjä. SEUT 106 artiklassa kielletään jäsenvaltion lainsäädännölliset ja muut julkisen vallan käyttöön liittyvät toimenpiteet, joilla se estää EU:n kilpailusääntöjen toteutumisen. Vaikka SEUT 101 ja 102 artiklat koskevat sinänsä yrityksiä eivätkä jäsenvaltioita, jäsenvaltiot eivät saa toimenpiteillään heikentää SEUT 101 ja 102 artiklan käytännöllistä tehokkuutta.¹⁷

SEUT 102 artiklan soveltuminen edellyttää, että yrityksellä on määräävä asema.¹⁸ EU-tuomioistuin on SEUT 102 artiklan osalta määritellyt määräävän markkina-aseman siten, että se on taloudellisen vallan yritykselle tuoma asema, jonka johdosta yritys voi estää tehokkaan kilpailun esiintymisen markkinoilla ja saa mahdollisuuden käyttäytyä merkittävässä määrin itsenäisesti kilpailijoistaan, asiakkaistaan ja viime kädessä kuluttajista riippumattomasti.¹⁹ Määräävän aseman määritelmä ei edellytä, että yritys voisi yksinään hallita markkinoita, esimerkiksi määrätä hinnoista, vaan riittävää on mahdollisuus olennaisesti vaikuttaa niiden määräytymiseen. Riittävänä on siis pidettävä suhteellista hinnoitteluvapautta. SEUT 102 artiklan nojalla syntyneessä määritelmässä määräävää asemaa kuvastaa riippumattomuus kilpailun paineista.²⁰

¹⁷ Ks. esim. tuomio 3.3.2011, *AG2R Prévoyance v Beaudout Père et Fils SARL*, C-437/09, EU:C:2011:112, tuomion kohta 24.

¹⁸ Ks. esim. *Romaque*, tuomion kohta 32.

¹⁹ Ks. esim. *United Brands v. komissio*, 27/76, Kok. 1978 s. 207.

²⁰ Ks. esim. Kuoppamäki, Uusi kilpailuoikeus (2018) s. 201 ss.

EU-tuomioistuin on linjannut, että jäsenvaltio rikkoo SEUT 106(1) artiklassa ja SEUT 102 asetettuja kieltoja, jos se saa lailla, asetuksella tai hallinnollisilla toimenpiteillä aikaan tilanteen, jossa julkinen yritys tai yritys, jolle se on myöntänyt erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia, väistämättä syyllistyy määräävän markkina-asemansa väärinkäyttöön pelkästään käyttämällä sille myönnettyjä etuoikeuksia, *tai* jos nämä oikeudet ovat *omiaan johtamaan tilanteeseen*, jossa yritys käyttää asemaansa tällä tavoin väärin. *SEUT 106(1) artiklan ja SEUT 102 artiklan määräysten rikkominen ei edellytä näyttöä siitä, että SEUT 102 artiklaa olisi tosiasiallisesti rikottu.* EU-tuomioistuin on alentanut puuttumiskynnystä täsmentämällä, että SEUT 106(1) artiklan ja SEUT 102 artiklan rikkomiseksi riittää, että *jäsenvaltion toimenpiteellä luodaan määräävän markkina-aseman väärinkäytön vaara.*²¹

Rikkominen edellyttää kuitenkin, että jäsenvaltion toimenpide on omiaan johtamaan joko *mahdolliseen tai tosiasialliseen kilpailunvastaiseen seuraukseen siksi, että toimenpide vaikuttaa markkinoiden rakenteeseen luomalla epäyhtäläiset kilpailuedellytykset* yritysten välille ja mahdollistavat sen, että julkinen yritys tai sellainen yritys, jolle on myönnetty erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia, voi säilyttää määräävän asemansa kyseisillä markkinoilla, esimerkiksi vaikeuttamalla uusien toimijoiden pääsyä niille, tai vahvistaa kyseistä asemaa tai laajentaa sitä toisille markkinoille kilpailua rajoittaen. SEUT 106 ja 102 artiklaa voidaan rikkoa myös myöntämällä yritykselle uusia yksinoikeuksia tai laajentamalla jo olemassa olevia yksinoikeuksia.²²

3. Arvio

Tässä tapauksessa SEUT 106 ja 102 artiklan rikkomisen kannalta riittävänä on pidettävä sitä, että Suomen valtion toimenpiteet vaikuttavat markkinoiden rakenteeseen *luomalla epäyhtäläiset kilpailuedellytykset* yritysten välille ja mahdollistamalla sen, että julkinen yritys tai sellainen yritys, jolle on myönnetty erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia, voi säilyttää määräävän asemansa kyseisillä markkinoilla, esimerkiksi vaikeuttamalla uusien toimijoiden pääsyä niille, tai vahvistaa kyseistä asemaa tai laajentaa sitä toisille markkinoille kilpailua rajoittaen.

Asiassa on perusteita katsoa, että DVV luokiteltaisiin yritykseksi sen tuottaman Suomi.fi Viestit -palvelun osalta, koska se tarjoaa vastaavaa palvelua kuin markkinoilla toimivat perusluonteeltaan vastaavia digipostipalveluita tarjoavat yksityiset yritykset, kuten esimerkiksi Kivra Oy ja Posti Oyj:n Omaposti -palvelu.

Mikäli edellä käsitelty lainsäädäntöratkaisu toteutettaisiin, yksityisillä palveluntarjoajilla ei olisi –

²¹ Ks. esim. asia C-553/12 P, *Euroopan komissio v DEL*, ECLI:EU:C:2014:2083, kohdat 41–42 ja niissä viitattu oikeuskäytäntö.

²² Asia C-510/22 21.9.2023.

nykytilanteesta poiketen – mahdollisuutta tarjota hallintolain 54 §:ssä tarkoitettujen asiakirjojen digitaaliseen toimittamiseen tarkoitettua palvelua viranomaisille, vaikka ne voisivat tarjota digipostipalvelua muun viranomaispostin, kuten laskujen ja ajanvarauskirjeiden, toimittamiseen.

Mahdollisesti ensi vaiheen jälkeen myös yksityisille toimijoille tulisi mahdolliseksi toimittaa digitaalisesti sellaisia viranomaisasiakirjoja, jotka ensi vaiheessa rajataan toimitettavaksi vain Suomi.fi -palvelun kautta. Mallin toisen vaiheen valmistelun on kuitenkin arvioitu kestävän useamman vuoden ja sen toteutumiseen liittyy paljon epävarmuutta esimerkiksi rahoitukseen liittyen. Kun jo tässä vaiheessa arvioidaan, että markkina myöhemmin avattaisiin, osoittaa se samalla, että toimivalle kilpailulle on tarvetta.

Suunniteltu Suomen valtion toimenpide täyttää nähdäkseni SEUT 106 artiklan soveltamisedellytykset, joita edellä on käsitelty. Suomi.fi -palvelua koskeva yksinoikeus loisi markkinoilla jo toimiville yrityksille epäyhtenäiset kilpailuolosuhteet. Viranomaispäätöksen hallintolain 54 §:ssä tarkoitettu tiedoksianto voidaan toteuttaa digitaalisesti muidenkin toimijoiden kuin Suomi.fi -palvelun toimesta. Hallintopäätöksen välittämisen osalta kyse ei ole viranomaistoiminnasta tai julkisen vallan käyttämisestä vaan liitännäisestä teknisestä toiminnasta. Tiedoksiannon todisteellisuus on teknisesti muillakin tavoin toteutettavissa kuin myöntämälle yksinoikeus Suomi.fi -palvelulle. Tarvittaessa voidaan myös säätää yksityiskohtaisemmin siitä, mitä digitaalisen tiedoksiannon todisteellisuudelta edellytetään, jotta tiettyä palvelua voidaan käyttää hallintolain 54 §:ssä tarkoitettuun tiedoksiantoon.

Edellä mainituin perustein yksinoikeus olisi myös suhteellisuusperiaatteen vastainen. Hallitusohjelmalla tavoiteltu digitaalisen viranomaisviestinnän lisääminen lienee nopeammin saavutettavissa mahdollistamalla myös muiden markkinoille etabloituneiden toimijoiden kuin Suomi.fi tarjoamien palveluiden käyttö ja pitämällä markkinat jatkossakin avoimina. Lakisääteisen kansallisen monopolin luominen toisi tuskin etuja, joita ei olisi muulla tavoin saavutettavissa. Kun digitaalisilla markkinoilla on käynnissä voimakas innovaatiokilpailu, tämän lausunnon laatijasta vaikuttaa epätodennäköiseltä, että kansallinen monopolipalvelu olisi tehokas edes väliaikaisratkaisuna. Dynaamisen kilpailun mahdollistaminen lienee ainakin pidemmällä aikavälillä myös kustannustehokkain vaihtoehto.

Markkinan sulkemisella luotaisiin samalla regulatiivinen etu, jollaista on mahdollista tarkastella myös SEUT 107 artiklassa kiellettynä valtiontukena.

Espoossa 22. päivänä tammikuuta 2025



Petri Kuoppamäki

Yritysjuridiikan professori, OTT

Kauppaoikeuden ja oikeustaloustieteen dosentti