

TALOUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 19/2013 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kilpailulain ja oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 4 ja 16 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 16 päivänä huhtikuuta 2013 lähettänyt talousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi kilpailulain ja oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 4 ja 16 §:n muuttamisesta (HE 40/2013 vp).

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti hallintovaliokunta ja sosiaali- ja terveystaloustieteiden valiokunta ovat antaneet asiasta lausunnot (HaVL 8/2013 vp, StVL 9/2013 vp), jotka on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Eeva Vahtera, työ- ja elinkeinoministeriö
- hallitusneuvos Auli Valli-Lintu, valtiovarainministeriö
- pääjohtaja Juhani Jokinen, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- tutkimusjohtaja Pekka Valkama, Tampereen yliopisto
- kaupunginlakimies Sami Sarvilinna, Helsingin kaupunki

- kaupunginlakimies Tiina Mikkola, Jyväskylän kaupunki
- konsernipalvelujohtaja Mika Mäkinen, Lahden kaupunki
- apulaiskaupunginjohtaja Jarkko Virtanen, Turun kaupunki
- lakiasiain johtaja Arto Sulonen ja johtava lakimies Pirkka-Petri Lebedeff, Suomen Kuntaliitto
- toimitusjohtaja Jaana Korhola, Fazer Food Services Oy
- vs. toimitusjohtaja Harri Huttunen, Palmia
- toimitusjohtaja Taneli Mattila, Sairaala Eira Oy
- asiantuntija Jukka Lehtonen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- toimitusjohtaja Merja Hirvonen, Terveystaloustieteiden Liitto ry
- varatoimitusjohtaja Veli-Matti Aittoniemi, Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry
- johtaja Antti Neimala, Suomen Yrittäjät.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- maa- ja metsätaloustaloustieteiden ministeriö
- sosiaali- ja terveystaloustieteiden ministeriö
- Energiatutka Oy
- Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kilpailulakia. Ehdotuksen mukaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivaltuuksia julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan tasapuolisten toimintaedellytysten eli niin sanotun kilpailuneutraliteetin valvonnan tehostamiseksi lisättäisiin. Jos kunnan, kuntayhtymän, valtion tai niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön toiminnassa sovellettaisiin sellaista menettelyä tai rakennetta, joka vääristäisi kilpailua tai estäisi kilpailun syntymistä, Kilpailu- ja kuluttajaviraston olisi ensisijaisesti neuvotteluteitse pyrittävä poistamaan kilpailuneutraliteettia vaarantava menettely tai toiminnan rakenne. Jos neuvottelut eivät johtaisi tulokseen, Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi kieltää toiminnan tai asettaa sen jatkamisen edellytykseksi kilpailuneutraliteetin varmistavia velvoitteita. Säännöksiä ei kuitenkaan sovellettaisi, jos toiminta perustuu lainsäädäntöön.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi asettaa kiellon tai velvoitteen tehostamiseksi uhkasakon. Kieltoa tai velvoitetta olisi noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei markkinaoikeus toisin määrää. Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi jättää kilpailuneutraliteettia koskevan toimenpitepyynnön tutkimatta, jos sovellettavan menettelyn tai toiminnan rakenteen vaikutukset terveen ja toimivan kilpailun edellytyksille ovat vähäiset. Kuntaan, kuntayhtymään, valtioon sekä niiden määräysvallassa oleviin yksiköihin sovellettaisiin lisäksi, mitä kilpailulaissa säädetään elinkeinonharjoittajan velvollisuudesta antaa tietoja. Lisäksi esityksessä ehdotetaan tehtäviksi lainsäädäntötekniisiä muutoksia kilpailulakiin sekä oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuo- mioistuimissa annettuun lakiin.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Talousvaliokunta esittää, että lakiehdotukset hyväksytään hallituksen esityksen pohjalta 1. lakiehdotukseen tehtävin teknisluonteisin muutoksin.

Lähtökohdat

Esityksen tavoitteena on tehostaa julkisen sektorin harjoittaman elinkeinotoiminnan valvontaa lisäämällä Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivaltuuksia. Virasto voisi puuttua julkisen sektorin toimista markkinoille aiheutuviin kilpailun vääristymiin tai kilpailun syntymisen esteisiin. Valvonnan piirissä olisi sekä valtion että kuntien toiminta. Viraston tulisi ensisijaisesti pyrkiä neuvotteluteitse korjaamaan epäkohta ja vasta toissijaisesti asettaa kieltö, jota voidaan tehostaa uhkasakolla.

Talousvaliokunta pitää esityksen lähtökohdia perusteltuina. Saadun selvityksen perusteella kilpailuilla markkinoilla on ollut nähtävissä

merkittäviä vääristymiä julkissektorin toimijoiden kyetessä tarjoamaan palveluja mm. konkurssisuojan ja tiettyjen verotuksellisten etujen avulla huomattavasti yksityissektoria kilpailukykyisemmin ehdoin. Uusi sääntely antaa Kilpailu- ja kuluttajavirastolle kattavat toimivaltuudet puuttua kilpailuneutraliteetin kannalta merkittävimpiin epäkohtiin. Kyse olisi priorisointiin perustuvasta tapauskohtaisesta valvonnasta, jonka tavoitteena ei ole puuttua toimintaan rankaisumielessä vaan etsiä ensisijaisesti neuvotteluteitse kilpailuneutraliteetin palauttavia ratkaisumalleja.

Esityksellä on kiinteä yhteys eduskunnan käsiteltävänä olevaan kuntalain muutosesitykseen (HE 32/2013 vp; TaVL 13/2013 vp). Kilpailulain muutosesityksen nojalla Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi valvoa kuntalakiin ehdotetun yhtiöttämisvelvoitteen noudattamista niiltä osin kuin kunnan taloudellinen toiminta muussa kuin yhtiömuodossa vaarantaa kilpailun neutraalisuutta. Samoin virasto voi valvoa markkinaeh-

toisen hinnoittelun toteutumista niissä tilanteissa, joissa kunnan ei lainsäädännön perusteella tarvitse yhtiöittää toimintaansa mutta joissa kunta harjoittaa kuitenkin toimintaa kilpailuilla markkinoilla.

Hallintovaliokunta on lausunnossaan pitänyt tavoitteita kilpailuneutraliteetin parantamiseksi tärkeinä. Valiokunta on katsonut, että esityksen avulla voidaan luoda edellytyksiä kilpailuneutraliteettiongelmien hallittuun kansalliseen ratkaisemiseen ja vähentää näin komissiolle tehtävien kanteluiden määrää. Valiokunta toteaa, että sääntely antaa Kilpailu- ja kuluttajavirastolle laajan harkintavallan, ja valiokunta tähdentää tarvetta seurata sääntelyn vaikutuksia.

Myös sosiaali- ja terveystoimikunta on lausunnossaan puoltanut esityksen päälinjauksia. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota erityisesti esityksen siirtymäaikaan ja esittänyt, että siirtymäaika pidennettäisiin vastaavalla tavalla kuin valiokunta on kuntalain muutosesityksen osalta ehdottanut. Vuoden 2014 lopun sijasta uuden sääntelyn tulisi tulla voimaan vasta vuoden 2016 jälkeen.

Toimivallan käytön edellytykset (30 a §)

Esitys koski vain *taloudellista toimintaa* eli toimintaa, jota harjoitetaan markkinaympäristössä. Taloudellisen toiminnan luonne ratkaistaisiin sen mukaan, miten toiminta on säännelty lainsäädännössä ja missä määrin toimintaa harjoitetaan markkinasignaalien ohjaamana. Valvonta ei koski tilanteita, joissa valtio, kunta tai kuntayhtymä toimii julkisen vallan käyttäjänä tai viranomaisen ominaisuudessa. Sääntely ei myöskään koske hyödykkeiden hankintaa, jota säännellään hankintalaissa. Rajanvetoa taloudellisen toiminnan ja viranomaistoiminnan välillä selventää osaltaan komission tiedonanto EU:n valtioneuvoston päätöksen soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta myönnettävään korvaukseen¹.

Kuntalain muutosesityksen yhtiöittämisvelvollisuutta koskeva säännös (2 a §) on erityis-

lain asemassa kilpailulain 30 a §:ään nähden. Kunnan toimintaa ei tulkita kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitetuksi taloudelliseksi toiminnaksi, jos kyse on kuntalain 2 a §:n 2 momentissa tarkoitettusta toiminnasta, jota säännöksen mukaisesti ei pidetä "tehtävän hoitamisena kilpailutilanteessa markkinoilla".

Taloudellisen toiminnan käsite sulkee soveltamisalan ulkopuolelle monia kunnan erityistoimialaan kuuluvia tehtäviä. Näitä tehtäviä ei ole kuitenkaan perusteltua rajata kategorisesti sääntelyn ulkopuolelle, sillä yksittäistapauksissa kunta saattaa järjestää tällaisen tehtävän myös markkinaehtoisesti.

Toiminnan taloudellisen luonteen ohella edellytyksenä puuttumiselle on, että julkisen sektorin elinkeinotoiminnassa käytetty menettely tai toiminnan rakenne *vääristää tai estää kilpailua*. Pelkkä toiminnan muoto tai menettelytapa ei oikeuttaisi valvojaa puuttumaan toimintaan, vaan edellytyksenä on, että toiminta vääristää tai estää kilpailua markkinoilla. Virastolla olisi laaja toimivalta harkita erilaisten menettelyjen markkinavaikutuksia. Lisäksi sääntelyn piiriin kuuluisi kuntalain muutosesityksessä ehdotetun *markkinaperusteista hinnoittelua* (HE 32/2013 vp; 2 b ja 66 a §) koskevan säännöksen valvonta. Valvonta liittyy näiltä osin tilanteisiin, joissa kunta toimii markkinoilla, mutta sen ei tarvitse laissa säädettyjen poikkeusten vuoksi yhtiöittää toimintaansa (HE 32/2013 vp; 2 b §).

Taloustoimikunta toteaa, että sääntelyn soveltamisen kannalta keskeinen "taloudellisen toiminnan" käsite on EU-oikeuden kehittymisen kautta muuttuva käsite eikä sen tyhjentävä määrittely kansallisessa lainsäädännössä ole tämän vuoksi tarkoituksenmukaista. Määritelmällä saatettaisiin rajata liikaa tai liian vähän valvojan toimivaltuuksia. Kansallisen sääntelyn soveltamisalaa on näin ollen tulkittava yhdessä EU-sääntelyn ja erityisesti EU:n oikeuskäytännön kanssa.

Toimivallan rajauksia (30 b §)

Kilpailu- ja kuluttajavirastolla ei ole oikeutta puuttua toimintaan, jonka mahdolliset kilpailuneutraliteetin kannalta kielteiset vaikutukset

¹ (2012/C8/02)

aiheutuvat *suoraan lainsäädännöstä* ilman, että taloudellisesta toiminnasta vastaavalla on harkintavaltaa toiminnan järjestämistapaan. Kyseeseen tulevat tilanteet, joissa lainsäätäjän tarkoituksena on ollut sivuuttaa taloudellinen kilpailu yksittäisen toiminnan ohjausmekanismina. Esitys ei luo virastolle toimivaltaa muun lainsäädännön oikaisemiseen. Virasto ei myöskään voi määrätä hyväksyttäviä palveluntuotantomuotoja, joita kunta on oikeutettu käyttämään täyttäessään lakisääteisiä tehtäviään.

Lakiin perustuvaa toimintaa ei voida kieltää, mutta toiminnassa käytettyyn menettelyyn voitaisiin puuttua, jos se vääristää tai on omiaan vääristämään kilpailua olettaen, ettei kyseistä menettelytapaa ole nimenomaisesti säädetty laissa. Kuten edellä on taloudellista toimintaa koskevalta osin todettu, kunnan yksittäisiä lakisääteisiä toimialoja ei ole mahdollista ennakolta sulkea pois sääntelyn katteesta, vaan kyse on tausekohtaisesta harkinnasta.

Virastolla ei myöskään olisi oikeutta puuttua kilpailun esteeseen tai vääristymään tilanteissa, joissa saatettaisiin *vaarantaa merkittävän yleisen edun turvaaminen*. Poikkeuksen soveltaminen edellyttäisi, että säännöksessä tarkoitettu yleisen edun toteuttaminen olisi käytännössä mahdotonta ilman kilpailuneutraliteettia vaarantavia vaikutuksia ja ettei tavoitetta voida saavuttaa vähemmän kilpailua vaarantavalla tavalla.

Talousvaliokunta toteaa, että sääntelyyn jää poikkeussäännöstenkin osalta suhteellisen laajaa tulkintavaltaa. Toisaalta myös valvonnan tarve on laaja-alaista ja yksittäiset tilanteet voivat poiketa siinä määrin toisistaan, ettei esimerkiksi yleisen edun tarkkarajaisempi määrittäminen ole perusteltua.

Puuttumiskeinot (30 c §)

Valvontaviranomaisella olisi oikeus kieltää menettely tai asettaa menettelyn kielteisten vaikutusten korjaamiseksi veloituksia, jos neuvotteluteitse ei saavuteta tuloksia. Kiellon tai veloitteen tehostamiseksi voitaisiin asettaa uhkasakko.

Kuten edellä on todettu, virastolla ei ole oikeutta kieltää toimintaa, jos se perustuu la-

kiin. Sen sijaan on mahdollista asettaa veloituksia ja ehdottaa tarvittaessa sääntelyn muuttamista.

Ehdotetun 30 a §:n mukaisen markkinaperusteista hinnoittelua koskevan valvonnan tuloksena olisi mahdollista ensisijaisesti asettaa veloituksia, joiden mukaisesti toimien hinnoittelu täyttää vastaisuudessa markkinaperusteiselle hinnoittelulle asetetut kriteerit. Korjaavana toimenpiteenä voisi tulla kyseeseen myös toiminnan yhtiöittäminen, jos yhtiöittämisvelvollisuutta koskevien poikkeusten edellytykset eivät enää täyty. Sen sijaan toiminnan kieltäminen ei pääsääntöisesti tule kyseeseen, koska toiminta yleensä kuuluneen kunnan yleiseen tai erityiseen toimialaan.

Valiokunta pitää valvontaviranomaiselle säädettyjä puuttumiskeinoja tarkoituksenmukaisina erityisesti, kun otetaan huomioon, että priorisointisäännöksen (32 §) mukaisesti Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi puuttua vain vaikutukseltaan merkittävään markkinoita vääristävään toimintaan. Valiokunta kuitenkin painottaa, että menettelyn kieltäminen silloin, kun se ylipäänsä on mahdollista, ja veloitteiden asettaminen ovat vasta toissijaisia keinoja ratkaista tilanne. Ensisijaisesti ratkaisut tulee pyrkiä löytämään neuvotteluteitse.

Voimaantulosäännös

Talousvaliokunta on korjannut voimaantulosäännöksessä (1. lakiehdotus) käytetyn vanhentuneen viittauksen työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen. Sen sijasta tulee viitata julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin (916/2012).

Voimaantulosäännöksen (1. lakiehdotus) kuntia koskeva siirtymäaika vastaa kuntalain muutosesityksessä (HE 32/2013 vp) ehdotettua. Hallintovaliokunta on esittänyt (HaVM 10/2013 vp), että kuntalain siirtymäsäännös hyväksytään määräaikojen osalta hallituksen esityksen mukaisena. Talousvaliokunta toteaa, että valvontaa koskevan sääntelyn tulee tulla voimaan samanaikaisesti kuntalain muutoksen kanssa, minkä vuoksi valiokunta ei ole pitänyt

perusteltuna harkita sosiaali- ja terveysvaliokunnan esittämää siirtymäajan pidennystä.

Lopuksi

Talousvaliokunta toteaa, että Kilpailu- ja kuluttajavirastolle ehdotetun toimivallan kate on laaja ja jossain määrin täsmentymätön. Pääsyyinä tähän on ehdotetun sääntelyn tiivis kytkös EU-oikeuteen, jonka sisältö pohjautuu suurelta osin oikeuskäytäntöön. Sääntelyn kate muuttuu ja täsmentyy uusien oikeustapausten myötä. Markkinoilla tapahtuva kehitys ohjaa osaltaan mm. taloudellinen toiminta -käsitteen muotoutumista. Osasyynsä sääntelytapaan on myös kansallisesti valvottavan toiminnan monimuotoisuudella.

Valiokunta pitää tärkeänä, että sääntely antaa kansalliselle valvontaviranomaiselle kattavat valtuudet puuttua erilaisiin tilanteisiin niin, ettei ensisijaisena toimintatapana ole enää kantelumenettely komissiolle. Sääntelyyn jäävää tulkinnanvaraisuutta lieventää se, ettei valvojan rooli ole etsiä rangaistavia menettelyjä vaan pikeminkin tuoda esiin sääntelyn vastaiset toimintatavat ja ohjata julkisen sektorin toimijat löytämään korjaavat tavat hoitaa markkinoihin kytköksissä oleva toiminta kilpailuneutraliteetin turvaavalla tavalla. Kilpailu- ja kuluttajaviraston harkintavallan käyttöä kontrolloi viime kädessä markkinaoikeus valitustuomioistuimena.

Kuten lausunnon antaneet valiokunnat, myös talousvaliokunta painottaa, että neuvonnan ja ohjauksen tulee muodostaa merkittävä osa viras-

ton julkiseen sektoriin kohdistuvasta toiminnasta.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella talousvaliokunta ehdottaa,

että 2. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana ja

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi voimaantulosäännös muutettuna seuraavasti:

(1 mom. kuten HE)

Jos kunta tai kuntayhtymä hoitaa tämän lain voimaantullessa tehtävää omana toimintanaan kilpailutilanteessa markkinoilla käyttäen 30 a §:ssä tarkoitettua menettelyä tai toiminnan rakennetta (*poist.*) siten, että julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan tasapuolisuus voidaan turvata yhtiöittämällä kunnan tai kuntayhtymän taloudellinen toiminta, lain 30 a ja 30 c §:ää ei sovelleta sellaiseen omana toimintana hoidettuun tehtävään vuoden 2014 loppuun tai jos *kyse on julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) mukaisten palvelujen tuottamisesta kilpailutilanteessa markkinoilla* vuoden 2016 loppuun.

TaVM 19/2013 vp — HE 40/2013 vp

Helsingissä 12 päivänä kesäkuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Mauri Pekkarinen /kesk	Miapetra Kumpula-Natri /sd (osit-
vpj.	Marjo Matikainen-Kallström /kok	tain)
jäs.	Lars Erik Gästgivers /r	Jukka Kärnä /sd
	Teuvo Hakkarainen /ps (osittain)	Martti Mölsä /ps
	Harri Jaskari /kok	Sirpa Paatero /sd
	Johanna Karimäki /vihr	Arto Pirttilahti /kesk
		Kaj Turunen /ps.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Kulo-vesi.