

Asia: VN/179/2024-UM

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Finnfund Oy -nimisestä osakeyhtiöstä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään:

Yleiset huomiot

Hallituksen esityksen mukaan Finnfund Oy muodostettaisiin konserniksi, jolla olisi liiketaloudellista toimintaa harjoittava emoyhtiö sekä perustuslain 124 §:n mukaisia julkisia hallintotehtäviä hoitava tytäryhtiö.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) on lausunnossaan Finnfund-lain muutostarpeita koskevaan arviomuistioon (KKV/150/03.02/2024) pitänyt esitettyä Finnfundin konsernirakennetta erityisesti ristisubvention estämisen näkökulmasta lähtökohtaisesti ongelmallisena. Jos esimerkiksi konserniin kuuluva yhtiö saa mahdollisesti kilpailua vääristäviä etuja, nämä edut voivat ulottua koko konsernin toimintaan. Kilpailuneutraliteettiriskejä voi siten aiheutua, jos taloudellisen toiminnan lisäksi samassa konsernissa on luonteeltaan viranomaistoimintaan viittaavaa toimintaa, kuten julkisia hallintotehtäviä. Näin ollen KKV pitää kahden erillisyyhtiön ratkaisua kilpailuneutraliteettia parhaiten turvaavana vaihtoehtona.

KKV pitää yleisesti myönteisenä, että esityksessä on tunnistettu konsernimallista potentiaalisesti aiheutuvat kilpailuneutraliteettiriskit, ja että riskejä kilpailua vääristävistä vaikutuksista on esityksessä pyritty ehkäisemään sääntelyn lisäksi myös omistajaohjauksen keinoin. Kielteisten kilpailuvaikutuksien ehkäisemiseksi KKV pitää kuitenkin tärkeänä, että Finnfundin tehtävät rajataan jo sääntelyn perusteella markkinapuutetilanteisiin siten, että kilpailuneutraliteetti ei vaarannu. Kilpailuneutraliteetin turvaamisessa huolellinen markkinapuutteiden arviointi ja yksityisen rahoituksen syrjäyttämisen estomekanismit korostuvat, ja siksi niitä tulisi käsitellä myös esityksessä.

KKV kiinnittää huomiota myös Elinkeinoelämän keskusliitto ry:n (EK) rooliin Finnfundin yhtenä omistajana. Esityksessä yhtiön toimialaa ehdotetaan laajennettavaksi mm. kotimaan yritysrahoitukseen, ja EK on elinkeinoelämän edunvalvoja jäsenyrityksiensä ja -liittojensa osalta. Ottaen huomioon EK:n eri roolit yhtäältä Finnfundin omistajana ja toisaalta jäsenyrityksiensä edunvalvojana KKV katsoo, että myös tällä perusteella omistajaohjauksen keinoja ei voida pitää riittävinä kilpailuneutraliteetin turvaamiseksi. Näin ollen on välttämätöntä, että Finnfundin tehtävät sääntelyn tasolla rajataan siten, että yhtiön toiminta ei vääristä kilpailua.

Jotta sääntelyllä voitaisiin riittävästi turvata kilpailu, KKV pitää tärkeänä, että esityksen jatkovalmistelussa kiinnitetään lisäksi huomiota seuraaviin seikkoihin.

Emoyhtiön tehtävät tulisi esityksessä rajoittaa markkinapuutetilanteisiin

Esityksessä tai sen perusteluissa ei ole kuvattu, miten Finnfundin emoyhtiö käytännössä tunnistaa ennakkollisesti markkinapuutetilanteet tai tekee jälkikäteisarviointia toimintansa markkinavaikutuksista. KKV pitää näin ollen mahdollisena, että emoyhtiön toiminta voisi laajentua myös kilpailuille markkinoille, jolloin kilpailuneutraliteettisääntely lähtökohtaisesti soveltuisi yhtiön toimintaan. Tällöin toiminnassa tulisi myös huomioida kilpailulain kilpailuneutraliteettisäännösten toiminnalle asettamat edellytykset, kuten kirjanpidon eriyttämisvelvoite (kilpailulain 30 d §) sekä markkinaperusteinen hinnoittelu (kilpailulain 30 a §).

Kuten KKV totesi lausunnossaan arviomuistioon, Finnfundin toimialan ehdotettu laajennus ilman riittäviä yksityisen rahoituksen syrjäyttämisen estomekanismeja kasvattaa riskiä kielteisistä kilpailuvaikutuksista. KKV pitääkin tärkeänä, että Finnfundin tehtävät rajataan lakiesityksessä yksiselitteisesti pelkästään markkinapuutetilanteisiin ja myös niiden ennakkollinen tunnistaminen huomioidaan jatkovalmistelussa tarkemmin. Kilpailuneutraliteettisääntelyn näkökulmasta markkinapuutetilanteita arvioitaessa myös potentiaalinen kilpailu tulee ottaa huomioon, vaikka Finnfundin sijoituksen saaja/kohde sijaitisi ulkomailla, myös Euroopan ulkopuolella. Mikäli Finnfund tarjoaisi palvelujaan edullisin ehdoin myös tilanteissa, joissa vastaavaa kilpailevaa yksityistä tarjontaa voisi syntyä, saattaisi Finnfundin toiminta estää kilpailua.

Mikäli konsernin emoyhtiön toiminta ei rajautuisi markkinapuutetilanteisiin, on esityksen perusteella riskinä myös, että Finnfund voisi saada julkisesta asemastaan johtuvaa kilpailua vääristävää etua.

Finnfund on esityksen perusteella saanut valtiolta ei-markkinaehtoista pääomitusta tehtäviensä hoitamiseen. Valtio on myös myöntänyt Finnfundille pitkäaikaisia lainoja sekä tappiokorvaussitoumuksia korvaamaan sen tappioita alueilla, joissa se on valtion ohjaamana ottanut erityistä riskiä. Esityksen mukaan Finnfund ei myöskään tavoittele tuottoa omistajilleen. Nämä toimenpiteet voisivat muodostaa kilpailulain 4 a luvussa tarkoitetun kilpailuneutraliteettiongelman, mikäli emoyhtiön toiminta laajenisi kilpailuille markkinoille. KKV korostaa, että valtioneuvoston sääntely ohella myös kilpailulain kilpailuneutraliteettisäännökset estävät julkisyhteisön tai sen määräysvaltaan kuuluvan yksikön talouden tukemisen sellaisessa laajuudessa, johon tavanomainen markkinaehtoisesti toimiva sijoittaja ei olisi valmis ryhtymään (HE 40/2013 vp. s. 33).

Tytäryhtiön roolia tulisi selkeyttää

Esityksen mukaan Finnfund Oy:n tytäryhtiö hoitaisi laissa tarkemmin säädettyjä julkisia hallintotehtäviä eikä saisi kilpailla markkinoilla muiden yksityisten toimijoiden kanssa muiden kuin ulkoministeriön hallinnon alan sisältä hankkimien palvelujen osalta. Esityksen mukaan tytäryhtiön ei katsota kilpailevan markkinoilla, sillä kyse ei olisi varsinaisesti markkinoilla tarjottavista tuotteista ja palveluista.

Esityksessä mainituista rajauksista huolimatta on mahdollista, että kilpailulain 4 a luku soveltuisi tytäryhtiön toimintaan. Taloudellisen toiminnan käsite on EU-oikeudessa laaja ja toiminnan luonne tulee arvioida aina tapauskohtaisesti ja kilpailulain perusteella. Kuitenkin siltä osin, kun kyse on julkisyhteisön tai sen määräysvallassa olevan yksikön lakisääteisten tehtävien hoitamisesta, toiminnan ei kilpailulain perusteella lähtökohtaisesti katsota tapahtuvan yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa samoilla markkinoilla. KKV pitääkin myönteisenä, että tytäryhtiön lakisääteiset tehtävät on pyritty kuvaamaan esityksessä kattavasti. Esitystä tulisi kuitenkin

selkeyttää, koska siitä ei täysin yksiselitteisesti käy ilmi, onko markkinoilla toimiminen rajattu kokonaan pois ja kielletty tytäryhtiön osalta. KKV toteaa, että kilpailulaki ei kiellä julkisyhteisöjä tai niiden määräysvallassa olevia toimijoita toimimasta markkinoilla, mutta asettaa tälle toiminnalle tiettyjä ehtoja.

Tytäryhtiön toimintaa koskevat rajaukset esityksessä vaikuttavat siten osin ongelmallisilta kilpailulain näkökulmasta. Esitys näyttäisi tietyillä edellytyksillä mahdollistavan tytäryhtiön toiminnan markkinoilla (mikäli se ei vaaranna julkisen hallintotehtävän riippumattomuutta/uskottavuutta), mutta se ei voisi tällöin hinnoitella esimerkiksi ulkoministeriön toimeksiantojen ulkopuolista yrityskonsultointia markkinahintaan. Tämä voisi olla ristiriidassa kilpailulain kanssa, koska kilpailulain 30 a § edellyttää markkinaperusteista hinnoittelua, jos julkisyhteisö tai sen määräysvallassa oleva yksikkö tarjoaa tavaroita tai palveluja kilpailutilanteessa markkinoilla.

Jos tytäryhtiö tosiasiasa toimisi kilpailutilanteessa markkinoilla lakisääteisten tehtäviensä ulkopuolella, riippumatta siitä, olisiko kyseessä ulkoministeriön tai muun tahon toimeksianto, kilpailulain 4 a luku voi soveltua ja tällöin kilpailullinen toiminta tulee eriyttää yhtiön muusta toiminnasta.

Konsernirakenteen riskit ja toimet kilpailuneutraliteettiriskien vähentämiseksi esityksessä

Kilpailuneutraliteetin turvaamiseksi konsernirakenteessa on tärkeä varmistaa, että Finnfund Oy:n tytäryhtiölle säädettävästä julkisesta hallintotehtävästä ei seuraa emoyhtiölle sellaista kilpailuetua, jota se voisi käyttää mahdollisesti harjoittaessaan kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa. Kilpailuneutraliteettia voivat vaarantaa esimerkiksi tilanteet, joissa kunnalla tai valtiolla taikka niiden määräysvaltaan kuuluvalla yksiköllä on mahdollisuus hyödyntää taloudellisessa toiminnassaan viranomaistoiminnassa saatuja tietovarantoja, infrastruktuuria tai ei-markkinahintaisia tukipalveluja (HE 40/2013 vp).

Vaikka esityksessä on kiinnitetty huomiota siihen, että tytäryhtiön julkisesta hallintotehtävästä maksettavasta korvauksesta ei synny kilpailua vääristävää etua, myös konsernin sisäisissä transaktioissa on huomioitava kilpailu- ja valtiontukisääntely. Esimerkiksi mikäli tytäryhtiön ja emoyhtiön käytössä on samoja resursseja, tulee ristisubventio estää ja hinnoittelun markkinaperusteisuus varmistaa myös tältä osin.

Valtiontukien myöntämiseen liittyvät havainnot

KKV toteaa, että tytäryhtiön myöntämällä vähämerkityksellisillä tuilla (de minimis-tuet) voi olla kansallisesti vähäistä merkittävämpiä vaikutuksia (rahoitus)kilpailuun ja kansalliset kilpailuneutraliteettisäännökset voivat tulla sovellettaviksi sekä de minimis-tukien että sallitut rajat ylittävien tukien osalta.

Mikäli yhtiölle annetaan oikeus myöntää de minimis- rajan ylittäviä valtiontukia, KKV pitää tärkeänä, että valtioneuvoston asetuksella säädetään yhtiön myöntämän valtiontuen enimmäismääristä. Lisäksi myönnettäessä vähämerkityksistä tukea suurempia tukia, tulisi aina erikseen varmistaa, että tuki on EU:n valtiontukisääntelyn mukaista.

Esityksen perusteella tytäryhtiön valtionavustuksena myöntämän teknisen tuen tarkoituksena on edistää kohdeyrityksien ja hankkeiden rahoituskelpoisuutta. KKV katsoo, että tekninen tuki, joka auttaa kohdeyritystä kehittämään toimintaansa siten, että yleiset rahoituskelpoisuuden ehdot täyttyvät, voi olla myönteistä myös yksityisen rahoituksen mobilisoinnin näkökulmasta. Näin ollen KKV korostaa, että teknistä tukea valtionavustuksena saaneiden sijoituskelpoisuuden parantua

teknisen tuen myötä, myös markkinapuutteen olemassaolon uudelleenarviointi on tarpeen. Esityksestä ei tarkemmin ilmene, saavatko teknistä tukea vastaanottaneet kohdeyritykset päättää teknisen tuen hankinnasta itsenäisesti. Kilpailun edistämisen kannalta myönteistä on, jos teknistä tukea saaneet yritykset voivat valita palveluntuottajan itsenäisesti.

Tietojen luovutusta tulisi arvioida kilpailulainsäädännön näkökulmasta

KKV kiinnittää huomiota siihen, että lakiesityksessä mainitut toimijat (esimerkiksi Business Finland ja Finnvera) voisivat esityksen mukaan tietyn edellytyksin luovuttaa julkisuuslain mukaan salassa pidettäviä tietoja Finnfundin emoyhtiölle.

Edellä kuvatusti ei voida täysin poissulkea sitä, etteikö Finnfund tai sen tytäryhtiö voisi harjoittaa myös kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa. Mikäli emoyhtiö tai tytäryhtiö voisivat hyödyntää saamiaan tietojaan niiden kilpailullisessa toiminnassa, tämä voi muodostaa kilpailuneutraliteettia vaarantavan edun. KKV huomauttaa lisäksi, että kilpailijoiden välinen tietojenvaihto voi olla kilpailulaissa tarkoitettu kielletty kilpailunrajoitus. Siten KKV pitää tärkeänä, että esitettyä tietojen luovutusta arvioidaan jatkovalmistelussa myös kilpailulainsäädännön näkökulmasta.

Hankintalainsäädäntöön liittyvät havainnot

Hankintalain soveltuminen toimeksiantosopimukseen

Esityksen mukaan tytäryhtiö hoitaisi kolmen tyyppisiä tehtäviä: toimeksiantosopimuksella sille siirrettyjä julkisia hallintotehtäviä, toimeksiantosopimuksella sille siirrettyjä julkisia hallintotehtäviä tukevia tehtäviä sekä muita toimeksiantosopimuksella sille annettuja tehtäviä, jos nämä tehtävät kuuluvat tytäryhtiön toimialaan. KKV toteaa, että esityksen perusteella jää kuitenkin epäselväksi erityisesti se, soveltuuko hankintalaki julkisten hallintotehtävien tai

julkisia hallintotehtäviä tukevien tehtävien siirtämiseen tytäryhtiölle, vai jääkö tehtävien siirto hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle. KKV:n näkemyksen mukaan perusteluissa ei ole käsitelty riittävällä tarkkuudella hankintalain asettamien reunaehtojen toteutumista suhteessa ulkoministeriön ja tytäryhtiön väliseen toimeksiantosopimukseen, ja asiaa tulisi jatkovalmistelussa perustella tarkemmin.

Tytäryhtiön sidosyksikköasema

Esityksen mukaan tytäryhtiön ei katsota olevan ulkoministeriön sidosyksikkö, sillä mikään hankintayksikkö ei omista sitä suoraan, vaan ainoastaan välillisesti. Esityksessä ei tuoda esille muita sidosyksikköaseman arvioinnin kannalta olennaisia seikkoja. KKV:n näkemyksen mukaan sidosyksikköasemaa koskevat perustelut ovat suppeat ja tästä syystä myös epäselvät. KKV kiinnittää huomiota siihen, että perusteluista voi saada virheellisen käsityksen, jonka mukaan hankintayksiköstä muodollisesti erillinen ja päätöksenteon kannalta itsenäinen yksikkö ei voisi olla hankintalain tarkoittama sidosyksikkö, jos hankintayksikkö omistaa sen välillisesti. Hankintalain 15 §:n perusteella sidosyksikköaseman arvioinnin kannalta ei kuitenkaan ole olennaista, onko hankintayksikön omistus sidosyksikössä suora vai välillistä. KKV toteaa, että esityksen perusteluja tulisi tältä osin täsmentää.

Karlsson Peter
Kilpailu- ja kuluttajavirasto