



Lausunto

8.3.2022

VN/3713/2020
VN/3713/2020-TEM-107

Maa- ja metsätalousministeriö, kirjaamo
kirjaamo@mmm.fi

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto, työryhmän valmisteleva luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle eläinlääkintähuoltolaiksi sekä siihen liittyviksi laeiksi

Ehdotetun eläinlääkintähuoltolain nojalla kuntia veloitetaan järjestämään alueellaan tietyt eläinlääkäripalvelut (8–11 §). Kunta voi joko tuottaa palvelut itse tai sopia niiden tuottamisesta kolmannen toimesta (12 §). Lisäksi kuntia veloitetaan korvaamaan tietyt yliopistollisen eläinlääkärisairaalan kustannukset palveluista, jotka se olisi joutunut muuten järjestämään itse (18 §). Palveluja tuotetaan Ruokaviraston valtakunnallisen suunnitelman (4 §), aluehallintovirastojen alueellisen suunnitelman (5 §) ja järjestäjän oman suunnitelman nojalla. Valtakunnallisten ja alueellisten suunnitelmien tulee sisältää eläinlääkäripalvelujen saatavuutta ja laatua koskevat yleiset tavoitteet. Kunnan suunnitelman tulee sisältää tiedot sen järjestämisvastuulle säädettyjen palvelujen tuottamistavasta, saatavuudesta, laadusta ja mitoituksesta (6 §). Eläinlääkäripalvelujen lisäksi laissa säädetään eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnan järjestämisestä. Tehtävien hoitamista varten kunnilla on oltava tarpeellinen määrä kunnaneläinlääkäri virkoja (7 §). Kunnat voivat lisäksi tuottaa muitakin, lähtökohtaisesti markkinaehtoisia palveluita edellyttäen, että kuntalain markkinoilla toimimista sekä kilpailulain kirjanpidon eriyttämistä koskevia säännöksiä noudatetaan (17 §). Kunnat veloitetaan korvaamaan tietyt yliopistollisen eläinlääkärisairaalan tarjoamat, kuntien järjestämisvastuulle kuuluvat palvelut (18 §). Työ- ja elinkeinoministeriö on arvioinut hallituksen esitysluonnosta julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön, kilpailulainsäädännön ja markkinoiden toimivuuden sekä EU:n valtioneuvoston näkökulmasta, ja toteaa seuraavaa:

Yleistä

Järjestämisvastuuseen ehdotetut palvelut kuuluvat voimassa olevassa eläinlääkintähuoltolaissa tarkoitettuun peruseläinlääkäripalveluun tai kiireelliseen eläinlääkäriapuun. Vaikka ehdotus ei esityksen mukaan laajenna palveluja vaan merkitsi palvelujen laadun täsmennystä ja rajausta, järjestämisvastuu laajentuisi koskemaan muita kotieläimiä kuin hyötyeläimiä myös niissä tilanteissa, joissa palvelua olisi muuten saatavilla yhteistoiminta-alueella.

Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvinä palveluina esitetään tuotettavan myös palveluja, joita voitaisiin tuottaa myös yhteistoiminta-alueella, ja palveluja, jotka eivät ole päivystysluonteisia tai joita ei tarjota vain harvaan asutuilla alueilla. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että tällaisen laajennuksen vaikutukset kyseisten markkinoiden kilpailulle täytyisi selvittää jatkovalmistelussa vielä tarkemmin sekä arvioida voidaanko markkinoilla jo tarjottavat palvelut rajata jatkovalmistelussa pois

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Työ- ja elinkeinoministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 32
00023 Valtioneuvosto

Aleksanterinkatu 4
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1606 2160
+358 9 1606 2160

kirjaamo.tem@gov.fi
www.tem.fi

järjestämisvastuun piiristä. Jos näin ei voida tehdä, ehdotuksessa tulisi tarkemmin perustella tarve laajennukselle tilanteissa, joissa ei ole markkinapuutetta.

Hankintalaki

Ehdotuksen 18 §:ssä esitetään, että yliopistollinen eläinsairaala tuottaisi eläinlääkäripalveluja siinä laajuudessa kuin eläinlääkäreiden koulutuksen ja eläinlääketieteellisen tutkimuksen tarkoituksenmukainen järjestäminen vaatii. Palveluja tuotettaisiin sillä alueella, joka on kyseessä olevien julkisten palvelujen osalta määritelty eläinsairaalan toiminta-alueeksi. Järjestäjän sijasta yliopisto on tämän käsillä olevan lain mukaisesti vastuussa tuottamiensa palvelujen saatavuudesta ja laadusta.

Edellä 1 momentissa tarkoitettulla alueella sijaitsevat järjestäjät ovat velvollisia maksamaan yliopistolle laskutuksen mukaan korvauksen niistä tuotetuista palveluista, jotka kyseessä olevan järjestäjän muutoin olisi tullut järjestää tässä laissa säädetyn järjestämisvastuunsa perusteella.

Hankintalain 17 §:n mukaan hankintalakia ei sovelleta palveluhankintoihin, jotka tehdään toiselta hankintayksiköltä sille Euroopan unionin perustamissopimuksen mukaisella lailla, asetuksella tai hallinnollisella määräyksellä annetun palvelujen tuottamista koskevan yksinoikeuden perusteella. Hankintalaki ei sitä vastoin määrittele yksinoikeuden syntyä edellytyksiä taikka tämän mahdollisuuksia.

Sidosyksikkösääntelyn osalta työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että hankintalain sidosyksikkösääntely perustuu EU:n hankintadirektiiviin ja sääntely on tältä osin jäsenvaltioita velvoittavaa. Näin ollen kansallisessa lainsäädännössä ei ole mahdollista säätää hankintadirektiivistä poikkeavasti.

Kilpailulainsäädäntö ja markkinoiden toimivuus

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää hyvänä, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston valvontatoiminnassa havaittu kilpailuneutraliteettiin liittyvä ongelma pyritään ratkaisemaan muulla tavoin kuin erillisen yhtiöittämispoikkeuksen säätämällä. Julkisen sektorin harjoittamaan yhtiöittämättömään, kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaan taloudelliseen toimintaan liittyvät veroedut ja konkurssisuoja voisivat vääristää kilpailua sekä olla haitallisia markkinoiden toimivuuden ja kehityksen kannalta. Vaikka järjestämisvastuun alaisia palveluja ehdotetaan rajattavan tietyiltä osin, ehdotuksessa laajennettaisiin järjestämisvastuuta kattamaan myös sellaisia palveluja, joita saatetaan toteuttaa tietyillä alueilla markkinaehtoisesti. Tämän laajennuksen vaikutukset kilpailulle tulisi selvittää tarkemmin ja erityisesti harkita, voidaanko markkinoilla jo tarjottavat palvelut edelleen rajata pois järjestämisvastuusta.

Esityksen jatkovalmistelussa tulee varmistaa, ettei yksityisen ja julkisen sektorin välisen kilpailun toimivuutta tai markkinoiden laajuutta ja kehitystä rajoiteta enempää kuin mitä julkisen edun toteuttamiseksi on tosiasiallisesti tarpeen. Tästä näkökulmasta ehdotuksen tarkoituksenmukaisuutta tulisi arvioida ja perustella tarkemmin aluekohtaisesti, sillä joillain Suomen alueilla yksityisten toimijoiden tarjoamia eläinlääkäripalveluita on kattavasti tarjolla. Julkisilla varoilla subventoitujen eläinlääkäri-palveluiden tarjonnan laajentaminen tällaisilla alueilla tarkoittaisi yksityisten palveluntarjoajien toimintaedellytysten ja markkinoiden kilpailullisuuden heikkenemistä. Lisäksi kuntien tarjoamien palveluiden hinnoittelun markkinaperusteisuus tulee varmistaa niissä tilanteissa, joissa kunta toimisi lakisääteisten palvelujen tarjoamisen ohella kilpailutilanteessa markkinoilla muussa kuin yhtiömuodossa. Lakisääteinen järjestämisvastuu rajaisi myös kilpailu- ja kuluttajaviraston mahdollisuuksia puuttua markkinoita häiritseviin neutraliteettiongelmiin.

Ehdotetun uuden eläinlääkintähuoltolain 3 §:n 4 momentissa viitataan Kilpailu- ja kuluttajaviraston kilpailuneutraliteettia koskevaan valvontatoimivaltaan. Ehdotetun lain 17 §:n 1 momentissa viitataan kuntalaissa säädettyyn veloitteeseen hinnoitella kilpailutilanteessa markkinoilla tarjottavat palvelut markkinaperusteisesti sekä

kilpailulaissa säädettyyn, tällaista toimintaa koskevaan kirjanpidon eriyttämisvelvollisuuteen. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää ehdotettujen kilpailuneutraliteetin turvaamiseen liittyvien viittausten lisäämistä lakiin kannatettavana. Kilpailulaissa säädettyä kirjanpidon eriyttämisvelvollisuutta koskevaa viittausta olisi kuitenkin selkeyden vuoksi suositeltavaa tarkentaa to-teamalla kirjanpidon eriyttämisvelvollisuuden koskevan kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa. Ehdotuksessa käytetyn ilmaisun ”tällaisesta toiminnasta” on mahdollista tulkita viittaavan momentin alussa tarkoitettuun järjestämisvastuun piiriin kuuluvaan toimintaan.

Euroopan unionin valtioneuvoston sääntely

EU:n valtioneuvoston sääntelyä sovelletaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdan täyttäviin toimenpiteisiin. SEUT 107(1) kohdan mukaan

Jollei perussopimuksissa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Esityksessä kuvatut kuntien järjestämisvastuulle kuuluvat eläinlääkäripalvelut voidaan katsoa ainakin osin taloudelliseksi toiminnaksi. Taloudellista toimintaa harjoittava yksikköä pidetään ’yrityksenä’. Esityksen perusteella on mahdollista, että kunnan eläinlääkäri, kunnan omistama yhteisö tai itse kunta harjoittaa taloudellista toimintaa. Lisäksi ei voida sulkea pois, että taloudellista toimintaa harjoittava yksikkö käyttäisi kyseisiä palveluita ja että palvelujen käyttäjille kanavoituisi etua markkinaehtoista paremmin ehdoin tarjottavien palvelujen muodossa.

Mahdollisiin poikkeuksiin eläinlääkäripalveluista taloudellisena toimintana voivat lukeutua yliopistollisen sairaalan palvelut siltä osin, kuin ne katsotaan erottamattomasti osaksi pääosin julkisin varoin kustannettua koulutusta, eläinlääkärien julkisen vallan käyttöä edellyttäviä ja näihin erottamattomasti liittyviä tehtäviä, sekä palvelujen järjestämiseen kuuluvia julkisia tehtäviä. Näiden osalta Euroopan komission valtioneuvoston käsitettä koskevassa tiedonannossa (2016/C 262/01) todetaan, että julkisyhteisön harjoittaessa taloudellista toimintaa, joka voidaan erottaa julkisen vallan käytöstä, kyseinen yhteisö toimii yrityksenä tämän toiminnan osalta. Yliopistollisen sairaalan palvelujen osalta tulisi selvittää, onko julkinen korvaus osa pääosin julkisesti rahoitetun koulutusjärjestelmän kustannuksia ja näin analogisesti verrattavissa yliopiston apteekkipalveluja koskevaan veroetuu komission päätöksessä SA.42028, pidetäänkö toimintaa luonteeltaan taloudellisena toimintana, jota ei voida erottaa muuna kuin taloudellisena toimintana pidettävästä julkisesta yliopistollisesta koulutuksesta, vai hyväksyisikö komissio tuen taloudelliseen toimintaan siksi, että kyse on ns. liitännäistoiminnasta ja taloudellinen toiminta on supeaa suhteessa harjoitettavan ei-taloudellisen toiminnan kokonaiskapasiteettiin.

Esityksen mukaisiin eläinlääkäripalveluihin kohdistuu tukea julkisista varoista maksettujen korvausten muodossa. Lisäksi kunnan itse harjoittaessa taloudellista toimintaa se voi saada valtioneuvoston tukea kunnan lakisääteisen konkurssisuojaan tai veroetujen muodossa. Tuki saattaa myös kohdistua välillisesti markkinaehtoista edullisempia palveluja käyttäviin yrityksiin. Siltä osin, kuin julkisista varoista myönnetään tukea tietyille yritykselle tai tuotannonalalle, toimenpide suosii joko tukea saavaa yritystä tai vähintään eläinlääkäripalvelujen tuotannonalaa. EU-tuomioistuimen SEUT 107(1) artiklaa tulkitsevan oikeuskäytännön valossa ei myöskään voida sulkea pois, että tämä tuki uhkaa vääristää kilpailua ja että se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan vähintään heikentämällä kilpailevien palveluntuottajien asemaa suhteessa markkinoilla toimivaan tuensaajaan.

Esityksessä ei todeta, miten ja missä yhteyksissä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen valtioneuvoston sääntelyä noudatetaan. Esityksessä todetaan, että tuki voi soveltua sisämarkkinoille, kun toimenpide on korvaus yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottamisesta (s.19). Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviksi palveluiksi luokiteltavat palvelut on suunnattava kansalaisille tai niiden on oltava koko yhteiskunnan edun mukaisia. Järjestämisvastuun piiriin kuuluvien

palvelujen tarjoamisen varmistaminen voi olla yhteiskunnan edun mukaista, mutta valtiontukisääntöjen mukaisuuden varmistaminen edellyttää työ- ja elinkeinoministeriön mielestä vielä tarkempia keskusteluja Euroopan komission kanssa alla tarkemmin esitetyllä tavalla.

Järjestäessään yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja julkisen vallan tulee ensin arvioida, onko palvelu jo tarjolla vastaavin ehdoin kyseisillä markkinoilla. Komissio katsoo yleiseen taloudelliseen tarkoitukseen liittyviä palveluja koskevassa tiedonannossaan (2012/C 8/02), ettei olisi asianmukaista asettaa erityisiä julkisen palvelun velvoitteita sellaiselle toiminnalle, jota tavanomaisesti markkinoilla sovellettavien ehtojen mukaisesti toimivat yritykset jo harjoittavat tai voivat harjoittaa tyydyttävästi ja yleisen edun mukaisilla ehdoilla, jotka valtio määrittää. Tällaisia ehtoja ovat esimerkiksi hinta, objektiiviset laatuominaisuudet, jatkuvuus ja palvelun saatavuus. Sen kysymyksen osalta, voivatko markkinat tarjota palvelun, komissio voi arvioinnissaan ainoastaan tarkistaa, onko jäsenvaltio tehnyt ilmeisen virheen. Selvityksen puute voisi kuitenkin olla tällainen ilmeinen virhe.

Korvaus palveluntarjoajalle ei ole valtiontukea, jos Altmark-tuomion (C-280/00) yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun korvausten kriteerit täyttyvät. Altmark-oikeuskäytännössä vahvistetaan vaatimukset SEUT 106 artiklassa tarkoitetun yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun määritelmästä, yksilöidään toimeksiannosta koskevia ehtoja, velvoitetaan julkinen valta määrittelemään korvauksen parametrit ja varmistamaan ettei palveluntarjoajaa ylikompensoida, sekä edellytetään hankintamenettely tai avoin ja syrjimättömän palveluntarjoajan valinta. Palvelusta myönnettävän korvauksen ehtoja tarkennetaan komission tiedonannossa (2012/C 8/02).

Hallituksen esityksen mukaiset mallit eivät täysin varmista kaikkien Altmark- kriteerien täyttymistä. Esitys mahdollistaa tilanteen, jossa korvaus ei rajoitu hankintamenettelyssä hyväksytyyn tai hyvin johdetun keskivertoyrityksen kustannusten perusteella maksettuun korvaukseen. Tästä syystä järjestelmää on lähtökohtaisesti arvioitava sellaisena korvauksena yleisen taloudellisen tarkoituksen mukaisesta palvelusta, jota on pidettävä valtiontukena palveluntarjoajalle. Yksittäisen toimeksiannon osalta tulee myös varmistaa, että muut yleiseen taloudelliseen tarkoitukseen liittyvän palvelun reunaehdot täyttyvät. Toimeksiannossa on lueteltava julkisen palvelun velvoitteiden sisältö ja kesto; asianomainen yritys ja tarvittaessa alue; asianomaisen viranomaisen yritykselle mahdollisesti myöntämien yksin- tai erityisoikeuksien luonne; sekä korvauksen laskennassa, valvonnassa ja tarkistamisessa käytettävät parametrit ja järjestelyt liiallisten korvausten välttämiseksi ja perimiseksi takaisin. Ennen palveluvelvoitteen antamista on osoitettava, että palveluja ei tuoteta markkinaehtoisesti. Mikäli joillakin alueilla on vastaavin ehdoin tuotettua markkinaehtoista palvelua, on epäselvää, onko korvauksenmukaista edellyttää kuntia järjestämään vastaavia julkisia palveluja.

Jos toimenpide sisältää valtiontukea, yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottajalle maksettu korvaus voidaan vapauttaa ilmoitusvelvollisuudesta, mikäli toimenpide täyttää kaikki asetuksen (EU) 360/2012 tai komission päätöksen 2012/21/EU ehdot. Asetusta (EU) 360/2012 sovellettaessa yhden yrityksen saama tuki ei saa ylittää 500 000 euroa kolmen verovuoden aikana, ja tästä syystä sitä voidaan soveltaa vain harvoissa tapauksissa. Päätös 2012/21/EU puolestaan mahdollistaa mm. yhteensä enintään 15 miljoonan euron vuotuisen korvauksen palveluja tuottaville yrityksille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta muilla kuin liikenteen ja liikenneinfrastruktuurin aloilla. Koska kuntien raportoimat kunnallisten eläinlääkäripalvelujen kustannukset ovat yhteensä noin 47 miljoonaa euroa vuodessa (s. 9), ei vaikuta todennäköiseltä, että järjestelmä voitaisiin perustaa päätöksenkään nojalla kuten Ruotsissa, jossa eläinlääkärien saamat alle 15 miljoonan euron vuotuiset korvaukset on ilmoitettu vuosia 2018–2019 koskevassa raportoinnissa. Päätöstä sovellettaessa myös muiden ehtojen, kuten toimeksiannon pituutta koskevien rajoitusten tulisi täyttyä. Vaikka laissa annetaan tiettyjä puitteita järjestettävälle toiminnalle, viime sijassa tuen myöntäjän on varmistettava, että ehdot täyttyvät yksittäisen toimeksiannon yhteydessä.

Järjestelmä voidaan esittää komission arvioitavaksi sisämarkkinoille soveltuvana SEUT 106 artiklan 2 kohdan nojalla. Työ- ja elinkeinoministeriö on maa- ja metsätalousministeriön pyynnöstä lähesty-nyt komissiota tätä koskevalla tiedustelulla. Järjestelmää ei tule ottaa käyttöön ennen komission hyväksyvää päätöstä tai niitä tarvittavia tarkennuksia, joiden jälkeen toimenpiteitä ei tarvitse ilmoittaa ennen

toimenpiteen toteutusta esimerkiksi päätöksen 2012/21/EU nojalla. Vaihtoehtoisesti järjestelmää on syytä tarkentaa siten, että Altmark-ehdot, asetuksen (EU) 360/2012 tai päätöksen 2012/21/EU ehdot täyttyvät kaikissa olosuhteissa, joissa korvaus kohdistuu taloudelliseen toimintaan.

Esitetty järjestelmä sisältää piirteitä, joiden yhteensopivuus EU-valtiontukisääntelyn kanssa on varmistamatta. Komission kanssa on syytä selvittää erityisesti, tuleeko markkinapuute tarkistaa järjestäjäkohtaisesti ennen kuin tietyllä alueella edellytetään järjestettävän julkisia palveluja. Lisäksi on oikeudellisesti epäselvää, voivatko kunnat tosiasiaassa harjoittaa taloudellista toimintaa yhtiöittäen toimintaansa ottaen huomioon ehdotetun eläinlääkintälain 17 §:ssä viitatut kuntalain ehdot.

EU:n valtiontukisääntöjen peruslähtökohta on, että taloudellista toimintaa tulee harjoittaa yhtiömuodossa, sillä virastomuodossa harjoitettu toiminta antaa toiminnanharjoittajalle valikoivaa taloudellista etua konkurssisuojaan sekä edullisemman verokohtelun muodossa. Työ- ja elinkeinoministeriön tiedossa ei ole tapauksia, joissa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja koskevat valtiontukisäännöt olisivat oikeuttaneet poikkeamaan yhtiöittämisvelvollisuudesta. Tästä syystä myös tämä kysymys on selvitettävä komission kanssa.

Komission mahdollisen päätöksen tai vaihtoehtoisesti ilmoitusvelvollisuuden poikkeuksien noudattaminen on varmistettava velvoittamalla järjestäjä noudattamaan kaikkia niitä ehtoja, joita komission päätös tai ilmoitusvelvollisuuden poikkeus edellyttää. Myös niissä tilanteissa, joissa järjestämisvastuu voitaisiin valtiontukisääntelyn näkökulmasta asettaa valtakunnallisesti, on syytä arvioida, onko alueilla, joilla markkinat jo tuottavat näitä palveluja, tarkoituksenmukaista velvoittaa kuntia järjestämään vastaavia julkisia palveluja.

Osastopäällikkö

Antti Neimala

Johtava asiantuntija

Samuli Miettinen

Jakelu Maa- ja metsätalousministeriö, kirjaamo

Tiedoksi TEM TTM Työllisyys ja toimivat markkinat -osasto, Antti Neimala
TEM TTM TMK Kilpailullisuus, Samuli Miettinen
MMM RO Oikeudellinen yksikkö, Johanna Wallius

VN/3713/2020-TEM-107

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: