

Työ- ja elinkeinoministeriölle

Lausuntopyyntö 11.12.2017 TEM/1230/00.04.01/2015

HALLITUKSEN ESITYSLUONNOS KILPAILULAIN MUUTTAMISESTA

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle laiksi kilpailulain muuttamisesta. Esityksen tarkoituksena on tehostaa kilpailuvalvontaa ja selvittää Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivaltaan ja menettelyihin liittyviä sääntöjä.

Maatalouspoikkeus

Esitys perustuu työ- ja elinkeinoministeriön asettaman Kilpailulakityöryhmän työhön. Sen ensimmäinen tehtävä liittyi kilpailulainsäädännön muutostarpeiden arviointiin elintarvikeketjun kannalta. Maa- ja metsätalousministeriöllä oli tältä osin edustus työryhmässä pysyvänä asiantuntijana. Työryhmän mukaan maataloustuotannon kannattavuuden parantamiseksi ei ole löydettävissä keinoja kilpailulain muutosten kautta. Maa- ja metsätalousministeriön aloitteesta työryhmä kuitenkin ehdotti teknistä muutosta kilpailulain niin sanottua maatalouspoikkeusta koskevaan pykälään. Muutoksen tarkoituksena on huomioida maataloustuotteiden markkinajärjestelyasetukseen (1308/2013) tehdyt tuottajien yhteistyötä koskevat poikkeussäännöt. On hyvä, että tämä on huomioitu myös nyt lausunnolla olevan kilpailulain 2 §:n muutosehdotuksessa.

Mainittujen poikkeusten osalta on esityksen perusteluissa aiheellisesti tuotu esiin niin sanotun Omnibus-asetuksen yhteydessä vuoden 2018 alusta voimaan tulleet maataloustuotteiden markkinajärjestelyasetukseen tehdyt muutokset (muutosasetus 2017/2393). Tältä osin voisi olla syytä täsmentää 2 §:n yksityiskohtaisia perusteluja viittaamalla nimenomaan maataloustuotteiden markkinajärjestelyasetuksen 152 artiklaan tehtyihin tuottajien sallittua yhteistyötä koskeviin muutoksiin ja toisaalta esitysluonnoksen perusteluissakin mainittujen 169-171 artiklojen kumoamiseen.

Kirjanpidon eriyttämisvelvoite

Työryhmän toinen tehtävä liittyi kilpailulain muutostarpeen arviointiin tehokkaan kilpailuvalvonnan ja elinkeinonharjoittajien oikeussuojan näkökulmasta. Lausuntopyyntö koskeekin erityisesti tätä osuutta, jossa on kyse yleisemmällä tasolla kilpailulainsäädännön kehittämistarpeista, kuten tarkastuksia ja seuraamusjärjestelmää koskevien säännösten muutoksista. Maa- ja metsätalousministeriöillä ei ole ollut virallista asemaa työryhmässä tältä osin. Tämän kilpailuvalvontaa koskevan osuuden osalta ministeriö lausuu seuraavaa:

Työryhmän mietinnöstä antamassaan lausunnossa maa- ja metsätalousministeriö esitti kirjanpidon eriyttämisvelvollisuutta koskevan ehdotetun uuden säännöksen täsmentämistä

sen soveltamisalan suhteen ja erityisesti sen arviointia, tulisiko eriyttämisvelvoitteen koskea vain tietyn liikevaihtorajan ylittävää toimintaa niin, ettei se koskisi volyymiltaan vähäistä toimintaa. Tämä seikka on huomioitu lausunnolla olevassa esityksessä.

Maa- ja metsätalousministeriö kuitenkin vastustaa kirjanpidon eriyttämistä koskevan 30 e §:n lisäämistä lakiin, ellei pykälää lisäksi rajata siten, että maakunnan järjestämät peruseläinlääkäripalvelut jäävät velvoitteen ulkopuolelle. Näitä palveluja koskien on maakuntaudistuksen II vaiheen lainsäädäntöpakettiin sisältyvässä eläinlääkintähuoltolain muuttamisesta annetussa laissa tarkoitus säätää tiettyjä peruseläinlääkäripalveluja koskevasta yhtiöittämispoikkeuksesta mm. sillä perusteella, että peruseläinlääkäripalvelut muodostavat maakunnissa kokonaisuuden, josta on käytännössä erittäin vaikeaa tai mahdotonta eritellä kilpailutilanteessa markkinoilla tarjottavia palveluja lakisääteisistä palveluista, sekä toiminnallisesti että kirjapidollisesti. Eläinlääkintähuoltolain erityissäännökset myös säätävät kattavasti peruseläinlääkäripalvelujen hinnoitteluperusteista poiketen näin markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksesta.

Eläinlääkintähuoltolain (uudeksi nimeksi tulisi laki eläinlääkäripalveluista) säännökset luovat em. tavalla kilpailulain 30 b §:ssä tarkoitetun *suoraan lainsäädännöstä seuraavan menettelyn tai rakenteen*, joka mainitun pykälän mukaisesti estää kilpailuviranomaisten puuttumistoimivaltaa koskevan kilpailulain 30 a §:n soveltamisen. Eläinlääkäripalveluja koskevalle poikkeussääntelylle on olemassa yleiseen etuun liittyvät painavat perusteet, jotka liittyvät mm. tuotantoeläinten eläinlääkäripalvelujen saatavuuden varmistamiseen, eläinsuojelunäkökohtiin sekä eläintautivalmiutta koskevan virkaeläinlääkärijärjestelmän ylläpitoon.

Ehdotettua kirjanpidon eriyttämistä koskevaa 30 e §:ää perustellaan lausunnolla olevassa esityksessä sillä, että säännös tehostaisi Kilpailu- ja kuluttajaviraston valvontaa, kun virasto pystyisi tehokkaammin arvioimaan julkisyhteisön kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan markkinaehtoisuutta ilman perusteettoman työläitä ja hitaita selvityksiä. Säännös kytkeytyisi siten kiinteästi Kilpailu- ja kuluttajaviraston kilpailuneutraliteettivalvontaa koskevaa toimivaltaa säänteleviin kilpailulain 30 a ja 30 b §:ään. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että *koska mainittu valvontatoimivalta ei ulottuisi maakunnallisiin peruseläinlääkäripalveluihin, näitä palveluja koskeva kirjanpidon eriyttämisvelvoite ei olisi ehdotuksessa esitettyjen tavoitteiden toteuttamiseksi tarpeen. Tilanteessa, jossa vain osa peruseläinlääkäripalveluista järjestetään kilpailutilanteessa, kirjanpidon erottaminen muiden palvelujen kirjanpidosta on lisäksi käytännössä mahdotonta. Peruseläinlääkäripalvelut olisi näin ollen tarkoituksenmukaista rajata kirjanpidon eriyttämisvelvoitteen ulkopuolelle esim. säätämällä 30 e §:ssä, että sen velvoitteita ei sovellettaisi 30 b §:ssä säädetyin poikkeuksen piiriin kuuluvaan toimintaan.*

Lisäysehdotus 30 e §:n 4 momentin loppuun:

”Edellä 1—4 momentissa säädettyä ei sovelleta silloin, kun kunnan, kuntayhtymän, maakunnan, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan arvo on alle 40 000 euroa vuodessa, **tai kun kyse on 30 b §:ssä säädetyin poikkeuksen piiriin kuuluvasta toiminnasta.**”

Maa- ja metsätalousministeriö selvittää seuraavassa lisäksi ehdotetun 30 e §:n osalta sen suhdetta Metsähallitukseen. Metsähallitus kuuluu ministeriön luonnonvaraosaston ohjausvastuuseen. Metsähallitukseen sovellettaisiin edellä mainittua säännöstä. Metsähallitus on osa valtiota (osa valtio-oikeushenkilöä) ja siitä säädetään Metsähallituksesta annetussa laissa (234/2016, jäljempänä metsähallituslaki). Metsähallitus hoitaa sille

säädetyt julkiset hallintotehtävät liiketoiminnasta eriytetyssä julkisia hallintotehtäviä hoitavassa yksikössä. Markkinoilla tapahtuvaa liiketoimintaa Metsähallitus harjoittaa omistamissaan osakeyhtiöissä.

Metsähallituslain 33 §:n 1 momentin mukaan ”Metsähallitus ja Metsähallituskonserni ovat kirjanpitovelvollisia. Jollei tästä laista muuta johdu, Metsähallituksen ja Metsähallituskonsernin kirjanpitoon ja tilinpäätökseen sovelletaan, mitä kirjanpitolaissa ja osakeyhtiölaissa säädetään osakeyhtiön kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä. Edellä 5 §:ssä tarkoitetuista julkisten hallintotehtävistä hoidosta pidetään erillistä kirjanpitoa ja laaditaan erillinen tilinpäätös noudattaen valtion talousarviosta annettua lakia (423/1988) ja valtion talousarviosta annettua asetusta (1243/1992).”

Edellä mainitun lisäksi Metsähallituksen kirjanpidosta, tilinpäätöksestä, erillisestä kirjanpidosta ja erillisestä tilinpäätöksestä annetun valtioneuvoston asetuksen (1368/2016) 4 §:n mukaan ”Metsähallituksen kirjanpidossa on seurattava erikseen julkisten hallintotehtävien hoidon tuloja, menoja, varoja ja velkoja siten, että kirjanpidosta voidaan laatia metsähallituslain 33 §:ssä tarkoitettu erillinen tilinpäätös. Metsähallituksen on laadittava kuvaus menetelmistä, joilla tulot, menot, varat ja velat kohdistetaan julkisten hallintotehtävien hoidolle.” Saman asetuksen 5 §:n 4 momentin mukaan ”Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien hoidosta laadittu erillinen tilinpäätös toimintakertomuksineen on erillinen osa Metsähallituksen tilinpäätöstä, minkä tulee selkeästi näkyä tilinpäätöksessä.”

Kilpailulain muutosta koskevan hallituksen esityksen perusteluissa on todettu (s. 30): ”Jos taloudellisen toiminnan osuus on jo eritelty tilinpäätöksessä, erillistä eriyttämislaskelmaa ei luonnollisesti tarvitse tehdä.” Lisäksi perusteluissa (s. 40) on todettu, että ”Pykälässä tarkoitettu kirjanpidon eriyttäminen tulisi tehdä yksikkökohtaisesti. Kustannuslaskennan periaatteiden selkeä esilletuonti olisi erityisen tärkeää, jotta voitaisiin tarkistaa tulojen ja menojen kohdistamisen oikeellisuus ja objektiivisuus. Eri toimintojen tuotot ja kulut tulisi esittää tuloslaskelman muodossa tilikausikohtaisesti ja tuloslaskelman tulisi olla johdettavissa toimijan kirjanpidosta. Näin voitaisiin varmistaa noudatettujen arvostus- ja jaksotusperiaatteiden yhdenmukaisuus suhteessa toimijan muihin toimintoihin sekä helpottaa tuloslaskelman tarkastusta.”

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että Metsähallituksen osalta kirjanpito on edellä selvitettyillä erityissäädöksillä järjestetty niin, että pääasiallinen kirjanpito hoidetaan kirjanpitolain mukaan ja julkisten hallintotehtävien osalta pidetään erillistä kirjanpitoa ja laaditaan erillinen tilinpäätös. Ministeriön näkemyksen mukaan Metsähallitusta koskeva erityislainsäädäntö huomioon ottaen ehdotettu kilpailulain muutos ei aiheuta Metsähallituksen osalta kirjanpidon eriyttämisen suhteen lisävelvoitteita eikä näin ollen vaikutusta sen toimintaan.

Kunnallisten vesihuoltolaitosten osalta maa- ja metsätalousministeriö tuo esille vesihuoltolain (119/2001) 20 §:n 1 momentin. Säännöksen mukaan ”Kunnan tai yrityksen tulee kirjanpidossaan eriyttää vesihuolto muista toiminnoista. Vesihuollolle on tilikausittain laadittava tase, tuloslaskelma ja rahoituslaskelma sekä esitettävä niiden liitteinä olevat tiedot. Tase ja tuloslaskelma on laadittava kirjanpitolain (1336/1997) säännösten mukaisesti.”

Tässäkin sääntelyn yhtenä perusteena on varmistaa se, ettei vesihuoltoa rahoiteta julkisilla varoilla vaan vesihuoltolain mukaisesti palvelusta perittävillä maksuilla, mutta taustalla ei varsinaisesti ole kilpailuneutraliteetin vaatimus, koska vesihuollon kaltainen luonnollinen monopoli ei toimi vapailla markkinoilla.

Markkinaehtoista toimintaa voisi kyllä olla vesihuollon operoinnin tarjoaminen palveluna muille laitoksille, ja silloin eriyttämisvaatimus toteutuu kilpailulain / sen ehdotetun muutoksen kautta (kunta, kunnan liikelaitos) tai yhtiölainsäädännön kautta (kunnan oy).

Maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan ehdotus ei sisällä sellaista, mikä pitäisi ottaa huomioon erityisesti kuntien harjoittaman vesihuoltotoiminnan näkökulmasta.


Muuna kommenttina maa- ja metsätalousministeriö esittää tarkennettavaksi ehdotetun 30 c §:n sisältöä. Mainitun pykälän viimeinen virke kuuluu: ”Toimintaa ei kuitenkaan saa määrätä kokonaan lopetettavaksi, jos tehtävän suorittaminen perustuu lainsäädäntöön.” Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivaltaan ei kuulu mahdollisuus määrätä lopetettavaksi sellaista toimintaa, joka on säädetty jollekin taholle lainsäädännöllä. Toiminnan lopettamisen arviointi tehdään lainsäädännön kautta ja eduskunta on lainsäätäjänä se taho, joka tekee linjauksen asiasta. Perusteluihin voi luonnollisesti jättää informatiivisen maininnan asiasta, mutta lakiehdotuksesta se esitetään poistettavaksi.

Kansliapäällikkö



Jaana Husu-Kallio

Lainsäädäntöneuvos



Aku-Petteri Korhonen