

Kirjaamo@mmm.fi

Maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyyntö VN/33315/2023, VN/33315/2023-MMM-1

Hallituksen esitysluonnos laiksi eläinlääkintähuoltolain muuttamisesta

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt Kilpailu- ja kuluttajavirastolta (KKV) lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eläinlääkintähuoltolain muuttamisesta. Eläinlääkäripalvelujen kunnallinen järjestämisvastuu ehdotetaan muotoiltavaksi osin uudella tavalla siten, että velvollisuus järjestää seura- ja harrastuseläimiä varten muita palveluja kuin ensiavun luonteista kiireellistä eläinlääkäriapua määräytyisi alueellisten tarpeiden perusteella. Laissa säädettäisiin järjestämisvastuun laajuuden määrittävistä kriteereistä, joilla turvattaisiin palvelujen riittävä ja kohtuuhintainen saatavuus joko julkisina tai yksityisinä palveluina kaikilla alueilla sekä kunnille säädettyjen eläinlääkintähuollon tehtävien asianmukainen hoito. Kunnallisen järjestämisvastuun enimmäislaajuutena olisi laissa jo oleva luettelo eläinten terveyden ja hyvinvoinnin sekä kansanterveyden kannalta välttämättömistä eläinlääkäripalveluista. Luonnoksen mukaan lakiin sisällytettäisiin poikkeus kuntalaissa säädetyistä palvelujen yhtiöittämisvelvollisuudesta, jotta kunta voisi täydentää lakisäätöistä palveluvalikoimaansa muilla tarpeellisiksi katsomillaan palveluilla. KKV toteaa lausuntonaan seuraavan.

Järjestämisvastuun määrittäminen oman tuotannon turvaamisen perusteella

Ehdotuksen mukaan laissa luetellut muut kuin kiireelliset eläinlääkäripalvelut seura- ja harrastuseläimille kuuluisivat järjestämisvastuuseen siltä osin kuin niiden järjestäminen on tarpeen kyseisten palvelujen riittävän ja kohtuuhintaisen alueellisen saatavuuden varmistamiseksi taikka elintarvike- ja turkistuo- tintoa varten tarvittavien palvelujen, kiireellisen eläinlääkäriavun tai muiden kunnille eläinlääkintähuoltolaissa säädettyjen tehtävien asianmukaisen hoidon turvaamiseksi. Laissa säilyisi säännös, jonka mukaan järjestämisvastuuseen kuuluvien eläinlääkäripalvelujen mitoituksessa on otettava huomioon yksityisten eläinlääkäripalvelun tuottajien järjestäjän alueella tarjoamat palvelut. Muutokset merkitsisivät, että järjestämisvastuun laajuudessa olisi alueellisia eroja ja että laajuus määräytyisi kunnallisen päätöksenteon kautta alueellisen tarveharkinnan perusteella.

KKV toteaa, että voi olla tarpeen, että järjestämisvastuun määrittelyssä on mahdollista huomioida oman tuotannon turvaamiseen liittyviä näkökohtia kuten eläinlääkäriin ammattitaidon ylläpidon edellyttämä tehtäväkokonaisuus tai kunnaneläinlääkärien saatavuuteen vaikuttavat tekijät, esimerkiksi työnkuva ja päivystyksen kuormittavuus. KKV kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että vaikka järjestämisvastuuseen kuuluvien eläinlääkäripalvelujen mitoituksessa olisi otettava huomioon yksityisten eläinlääkäripalvelun tuottajien järjestäjän alueella tarjoamat palvelut, kunnat voivat vedota oman tuotannon turvaamiseen ja ylitulkita järjestämisvastuutaan seura- ja harrastuseläinten muissa kuin kiireellisissä eläinlääkäripalveluissa.

Kilpailutilanteessa tarjottaviin palveluihin ehdotettu yhtiöittämispoikkeus

Ehdotuksen mukaan siltä osin kuin kunta haluaisi järjestää palveluja, joita ei lain kriteereiden perusteella voida sisällyttää järjestämisvastuuseen, kyse olisi kilpailutilanteessa markkinoilla tarjottavista palveluista, joihin sovellettaisiin markkinaperusteista hinnoittelua. Ehdotuksen mukaan on tarkoituksenmukaista, että kunnallisen eläinlääkintähuollon palveluvalikoimaan voidaan sisällyttää joustavasti myös tällaisia palveluja, ja siksi lakiin sisällytettäisiin poikkeus kuntalaissa säädetyistä palvelujen yhtiöittämisvelvollisuudesta.

Ehdotuksessa yhtiöittämispoikkeusta on perusteltu kuntalain yhtiöittämispoikkeuksen vähäisyyden tulkintaan liittyvillä haasteilla ja kuntien mahdollisella varovaisuudella tarjota lakisääteisiä peruspalveluja täydentäviä palveluja. Lisäksi on mainittu myös kunnallisen eläinlääkintähuollon asiakkaiden etu, oikeustilan selkeytyminen ja joustavuuden lisääntyminen kunnallisessa järjestelmässä sekä kuntien markkinaperusteisen hinnoittelun piiriin kuuluvien palvelujen osuuden kasvusta johtuva yhtiöittämisvelvollisuuteen liittyvien epävarmuuksien ja ongelmien ja sitä kautta poikkeuksen tarpeen lisääntyminen. Lisäksi on todettu, että poikkeus olisi myös omiaan vähentämään kuntien motivaatiota ylitulkita järjestämisvastuunsa laajuutta säädettyjen kriteereiden valossa, sillä kuntien olisi ehdotuksen mukaan joka tapauksessa mahdollista tarjota 8 §:ssä tarkoitettuja peruspalveluja lemmikkieläimille markkinahinnalla ilman yhtiöittämiseen liittyviä esteitä ja haasteita.

KKV kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu yhtiöittämispoikkeussäännös koskisi kaikkia järjestäjän kilpailutilanteessa markkinoilla tarjoamia eläinlääkäripalveluja. Vaikuttaa siltä, että kunnat voisivat ehdotetun säännöksen nojalla niin halutessaan tarjota ilman yhtiöittämisvelvoitetta rajoituksetta ainakin erikoiseläinlääkinnän palveluja ja ehdotetun lain 8 §:n luetteluun kuulumattomia peruseläinlääkäripalveluja. Ehdotuksen 9 §:n 4 momentti: *"Järjestämisvastuuseen kuuluvien eläinlääkäripalvelujen mitoituksessa on otettava huomioon yksityisten eläinlääkäripalvelun tuottajien järjestäjän alueella tarjoamat palvelut."* vaikuttaisi sanamuotonsa perusteella rajoittavan 8 §:n luetteluun kuuluvien seura- ja harrastuseläinten eläinlääkäripalvelujen tarjontaa vain järjestämisvastuuseen kuuluvien palvelujen osalta, jolloin kunnat voisivat ilman yhtiöittämisvelvoitetta halutessaan tarjota rajoituksetta myös 8 §:n luettelon mukaisia järjestämisvastuuseen kuulumattomia palveluja.

Laajamittainen yhtiöittämätön toiminta voisi konkurssisuojan ja veroetujen vuoksi vaarantaa kilpailuneutraliteetin heikentämällä yksityisen sektorin toimintaedellytyksiä ja haitata markkinoiden kehittymistä ja kasvua. KKV suhtautuu varauksella ehdotuksen yhteiskunnallisissa vaikutuksissa yksityisten eläinlääkäripalvelujen osalta todettuun: *"Ehdotus turvaa yksityisten eläinlääkäripalvelun tuottajien asemaa vähintään yhtä hyvin kuin muutettavana oleva uusi eläinlääkintähuoltolaki. Kunnallisten palvelujen hinnoitteluun liittyvät kilpailuneutraliteettia parantavat säännökset säilyisivät ennallaan. Järjestämisvastuun uudet muotoilut merkitsivät aiempaa suurempia täsmennyksiä ja rajauksia kunnalliseen järjestämisvastuuseen."* Vaikuttaa siltä, että vaikutusarvioinnissa ei ole huomioitu ehdotetun yhtiöittämispoikkeuksen vaikutuksia yksityisten eläinlääkäripalvelun tuottajien asemaan eikä myöskään kuntien oman tuotannon turvaamiseen perustuvan järjestämisvastuun

harkinnanvaraisuuden vaikutuksia. Epäselväksi jää, mitä kunnallisen järjestämisvastuun aiempaa suuremmilla täsmennyksillä on tarkoitettu ja miten ne turvaisivat yksityisten eläinlääkäripalvelun tuottajien asemaa. KKV toteaa, että vaikutusarvioinnissa tulisi käsitellä kattavammin tasapuolisiin kilpailuedellytyksiin vaikuttavia muutoksia.

Sikäli kuin ehdotetun yhtiöittämispoikkeuksen on tarkoitus perustua kuntalain 127 §:n 1 momentin 2 kohtaan eli erityislaissa säädettäisiin nimenomaisesti, että kunta voisi tuottaa ja tarjota palveluja markkinoille, vaikka tehtävän hoitoon liittyy kilpailuneutraliteetti-ongelmia, KKV toteaa seuraavan. Kuntalain esitöissä 127 §:n on todettu vastaavan syyskuun 2013 alusta voimaan tullutta kuntalain 2 b §:n sisältöä. Kyseisen 2 b §:n perusteluissa on todettu, että tällainen tehtävä voisi olla esimerkiksi tehtävä, joka koskisi markkinoilta puuttuvien palvelujen turvaamista tai palvelujen varmistamista ja jossa julkista palvelutuotantoa ei ole tarkoituksenmukaista siirtää yhtiöön. Erityislaissa tulisi kuitenkin aina perustella poikkeuksen välttämättömyyttä. KKV:n arvion mukaan kuntalain 127 §:n 1 momentin 2 kohtaa tulee näin ollen tulkita siten, että yhtiöittämispoikkeuksen asettamisen tulee olla välttämätöntä.

Ehdotuksessa todetaan, että yhtiöittämisvelvollisuuden katsotaan olennaisella tavalla vaarantavan palvelujärjestelmän toimivuutta ja mm. eläintautivalmiuden kannalta tärkeän virkaeläinlääkärijärjestelmän jatkuvuutta. KKV toteaa, että ehdotettu, kaikkia mahdollisia eläinlääkäripalveluja koskeva poikkeus yhtiöittämisvelvollisuudesta olisi kuitenkin ylimitoitettu suhteessa oman tuotannon turvaamisen tarpeeseen. Onkin selvää, että yhtiöittämispoikkeusta ei voida pitää välttämättömänä ehdotetussa laajuudessaan. Poikkeuksen soveltamisalaa on näin ollen välttämätöntä rajata.

KKV ehdottaa, että yhtiöittämispoikkeukseen liitettäisiin esimerkiksi samankaltainen liikevaihtoon perustuva raja kuin sidosyksiköiden ulosmyynnille on asetettu hankintalaissa, jotta kunnat eivät voisi lähteä vapaasti laajentamaan palvelutarjontaansa konkurssisuojausta ja veroeduista hyötyen. Poikkeuksen soveltumista määrittävä liikevaihtoraja asetettaisiin tasolle, jonka arvioidaan riittävästi mahdollistavan oman tuotannon turvaamiseksi välttämättömien täydentävien palvelujen tarjoamisen yhtiöittämättä, mutta joka ei ole ylimitoitettu tähän tarpeeseen nähden. Liikevaihtorajan asettamisella voitaisiin varmistaa, että yhtiöittämätön toiminta pysyisi volyymiltaan riittävän vähäisenä, mikä turvaisi kilpailuedellytysten tasapuolisuutta. Toisaalta liikevaihtoraja myös selkeyttäisi oikeustilaa ja säilyttäisi joustavuuden, jonka avulla voitaisiin esimerkiksi tietyissä tilanteissa välttää sairaiden eläinten siirrot muualle jatkohoitoon. Näitä seikkoja pidetään ehdotuksessakin tärkeänä.

Kirsi Leivo
pääjohtaja

Eija Palo
johtava asiantuntija