

20.2.2020

Valtiovarainministeriö

valtiovarainministerio@vm.fi

sari.keinanen@vm.fi

Lausuntopyyntö VM135:00/2019

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöt-tytärliikelaitoksesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Kilpailu- ja kuluttajavirastolta (KKV) lausuntoa otsikossa mainitusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Senaatti-kiinteistöistä ja sille perustettavasta Puolustuskiinteistöt-tytärliikelaitoksesta. Samassa yhteydessä ehdotetaan muutettavaksi yleislakina toimivaa valtion liikelaitoksista annettua lakia eräiden muiden liikelaitoksen operatiivista toimintaa joustavoittavien säännösten osalta sekä ehdotetaan tehtäväksi puolustuskiinteistöjärjestelystä johtuvat muutokset muihin lakeihin.

Valtion liikelaitoksista annetun lain asiakaspiirin määritelmää ehdotetaan esityksessä uudistettavaksi siten, että se kuvaa aiempaa selvemmin liikelaitoksen roolin valtion sisäisenä palvelukeskuksena. Taloudellinen toiminta voisi esityksen mukaan olla mahdollista sisämarkkinoiden sallimissa puitteissa ja lähinnä vain silloin, kun kyse on oman palvelutuotannon yhteydessä tapahtuvasta liitännäistoiminnasta.

KKV pitää myönteisenä, että luonnoksessa on käsitelty valtion liikelaitosten toimintaan liittyviä valtiontuki- ja kilpailuneutraliteettikysymyksiä sekä viitattu KKV:n toimivaltaan puuttua mahdollisiin kilpailuneutraliteettiongelmiiin. Esitysluonnoksessa kuvatun liikelaitoksen toiminnan luonteen määrittely edellyttää kuitenkin aina tapauskohtaista arviointia. KKV pitää tärkeänä, että viraston toimivalta puuttua tarvittaessa kaikkien liikelaitoksen kilpailuneutraliteettia vaarantavaan toimintaan varmistetaan. Tämän tavoitteen turvaamiseksi luonnosta olisi perusteltua täsmentää jäljempänä kuvatuin tavoin.

KKV suhtautuu varauksella siihen, että valtiontukisääntelyn liitännäistoimintapoikkeusta voitaisiin luonnoksessa esitetystä laajuudesta soveltaa liikelaitoksen toimintaan, sillä Euroopan komission valtiontuen käsitettä koskevassa tiedonannossa mainittua liitännäistoiminnan 20

20.2.2020

prosentin rajaa ei ole vahvistettu tiedonannon antamisen jälkeisessä oikeuskäytännössä. Asiassa C-74/16, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, julkisasiamies suhtautui kielteisesti erityisesti tutkimusinfrastruktuureja varten kehitetyn 20 prosentin raja-arvon käyttämiseen yleisesti määritettäessä, onko toiminta luonteeltaan taloudellista vai muuta kuin taloudellista.¹ Unionin tuomioistuin ei ratkaisussaan määritellyt taloudellisen toiminnan määrälle mitään raja-arvoa.² Unionin yleinen tuomioistuin viittasi asiassa T-747/17, Union des ports de France – UPF, antamassaan ratkaisussa edellä mainittuun unionin tuomioistuimen tuomioon ja katsoi, ettei ole mitään rajaa, jonka alittuessa olisi katsottava, että kaikki yksikön toiminta on muuta kuin taloudellista toimintaa sen vuoksi, että se harjoittaa taloudellista toimintaa vähemmän.³ On siten mahdollista, ettei liikelaitoksen toiminta kaikilta osin jää esitysluonnoksessa esitetyllä tavalla valtioneuvoston päätöksen ulkopuolelle.

KKV pitää kilpailuneutraliteetin kannalta ongelmallisena luonnokseen sisältyvää ehdotusta, jonka mukaan valtion liikelaitoksista annettu laki velvoittaisi liikelaitosta soveltamaan markkinaperusteista hinnoittelua vain muille kuin valtioasiakkaille myytävissä palveluissa. Luonnoksen mukaan valtioasiakkaiden osalta hinnoittelussa voitaisiin noudattaa kulloinkin liikelaitoksen toiminnan tehokkaan ja tarkoituksenmukaisen järjestämisen kannalta toimivinta hinnoittelutapaa. KKV huomauttaa, että mikäli valtioasiakas toimisi kilpailutilanteessa markkinoilla, se voisi saada alle markkinahinnan hinnoitelluista palveluista, esimerkiksi toimitaloista, kilpailuetua suhteessa yksityisiin kilpailijoihinsa. Tällainen kilpailuetu saattaa vääristää kilpailua tai estää kilpailun syntymistä kilpailulain vastaisesti.

Sekä valtioneuvoston päätös että kilpailuneutraliteettisääntelyn näkökulmasta liikelaitoksen hinnoittelu olisi perusteltua sitoa siihen, millaisessa toiminnassa liikelaitoksen tuottamia palveluita käytetään. KKV ehdottaakin, että valtion liikelaitoksista annetun lain ehdotettu 3 § 1 momentti muutettaisiin muotoon: ”*Liikelaitoksen on toimittava liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti. Siltä osin kuin liikelaitos itse tarjoaa palveluita kilpailutilanteessa markkinoilla, tai tuottaa palveluita asiakkailleen*

¹ Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa C-74/16, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, kohta 57.

² Unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-74/16, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, kohdat 44–63.

³ Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio asiassa T-747/17, Union des ports de France – UPF, kohta 83.

20.2.2020

hyödynnettäviksi kilpailutilanteessa markkinoilla, sen on hinnoiteltava palvelunsa markkinaperusteisesti. Liikelaitos voi toimia vain vähäisessä määrin kilpailutilanteessa markkinoilla. Muutos olisi omiaan ennaltaehkäisemään valtioneuvoston ja kilpailuneutraliteettiongelmaa silloin, kun liikelaitoksen katsottaisiin toimivan kilpailutilanteessa markkinoilla tai liikelaitoksen tuottamia palveluita hyödynnettäisiin tällaisessa toiminnassa. KKV ehdottaa myös, että esitysluonnoksessa käytettäisiin kaikkialla johdonmukaisesti termiä ”kilpailutilanteessa markkinoilla”.

KKV:n kilpailulain 30 a §:ssä säädetty toimivalta perustuu kielteisiin kilpailuvaikutuksiin. KKV pitää erityisen tärkeänä, että sillä säilyy myös ehdotettujen säädösten voimaantultua oikeus puuttua liikelaitoksen toiminnassaan soveltamaan menettelyyn tai toiminnan rakenteeseen, joka vääristää tai on omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla, tai estää tai on omiaan estämään terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun syntymistä tai kehittymistä. Esityksestä tulisi käydä selvästi ilmi, että sillä ei ole tarkoitus muuttaa KKV:n toimivaltaa puuttua kilpailuneutraliteettiongelmiin. KKV ehdottaa, että esityksen ja kilpailulain neutraliteettisääntelyn suhdetta kuvaileva kohta esitysluonnoksen sivulla 20 muutettaisiin muotoon: ”**Valtion liikelaitoksista annetun lain muuttamisella ja liikelaitoskohtaisilla laeilla ei ole tarkoitus muuttaa Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivaltaa tai sitä, miten liikelaitoksen toimintaa arvioidaan kilpailulain kilpailuneutraliteettisääntelyn puitteissa.**”

KKV ehdottaa lisäksi, että kilpailulain neutraliteettisääntelyä kuvaileva kappale esitysluonnoksen sivulla 13 muutettaisiin muotoon: ”*Vaikka julkiseen rahoitukseen ei edellä mainituin perustein sovellettaisikaan EU:n perustamissopimuksen ja siitä annetun oikeuskäytännön mukaan valtioneuvoston säätelyä, on kilpailuneutraliteettia arvioitava kansallisen kilpailulain näkökulmasta. Kilpailulain kannalta olennaisinta on varmistaa markkinaehtoisuus tilanteissa, joissa julkinen taho harjoittaa taloudellista toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla sekä Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivalta valvoa tätä toimintaa. Kilpailulain 4 a luvun neutraliteettisääntelyn perusteella Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on toimivalta puuttua valtion taikka sen määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamassa taloudellisessa toiminnassa sovellettuun menettelyyn tai toiminnan rakenteeseen, joka esim. vääristää tai on omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla. Näin on myös liikelaitosten osalta.*”

20.2.2020

Lopuksi KKV toteaa, että valtion liikelaitoksista annetun lain ehdotettujen 2 § 2 momentin ja 3 § 1 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa (luonnoksen sivut 39 ja 40) viitataan 2 § 2 momentin kohdissa 4 ja 5 mainittuihin asiakkaisiin, vaikka kyseisessä momentissa on lakiehdotuksen mukaan vain kohdat 1–3.

Katri Väänänen
Pääjohtajan sijainen,
Ylijohtaja

Juhana Järviö
Asiantuntija