

Kilpailuneutraliteettinäkökohtia hallitusohjelman henkilöjunaliikenteen toimenpiteiden valmisteluun

Tausta

KKV on sopinut hallitusohjelman henkilöjunaliikenteen toimenpiteiden valmistelua tukevan työryhmän sihteeristön kanssa kilpailuneutraliteettia koskevan muistion toimittamisesta asian valmistelua varten. Muistiossa kuvataan kilpailulain kilpailuneutraliteettisääntelyn sisältöä ja pyritään tunnistamaan henkilöjunaliikenteen markkinoiden tasapuolisempien kilpailuolosuhteiden luomisessa merkityksellisiä tekijöitä. Asiaa on tarkasteltu lyhyesti myös Euroopan Unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 102 ja 106 artiklojen näkökulmasta. Näkemykset ovat alustavia ja niitä voidaan tarvittaessa pyrkiä tämentämään tiedon lisääntyessä.

Kilpailulain 4 a luvun kilpailuneutraliteettisääntelyn asettamat reunaehdot

KKV:llä on kilpailulain 30 a §:n nojalla toimivalta puuttua julkisyhteisön kilpailua vääristävään taloudelliseen toimintaan. Puuttumisen perusteena olevien markkinavaikutusten syntyminen edellyttää, että kyseinen toiminta tapahtuu samoilla markkinoilla yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa, ja kilpailutilanne julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä on olemassa. KKV:n toimivalta kilpailuneutraliteetin turvaamisessa ei lähtökohtaisesti ulotu lakisääteisen erityistehtävän tai lakisääteisen velvoitteen nojalla harjoitettavaan toimintaan.

Kilpailulain 30 a §:n nojalla KKV voi puuttua julkisyhteisön harjoittamassa taloudellisessa toiminnassa sovellettuun menettelyyn tai toiminnan rakentamiseen, joka vääristää tai on omiaan vääristämään kilpailun edellytyksiä tai estää tai on omiaan estämään kilpailun syntymistä tai kehittymistä. Puuttumisen kohteena voi olla mikä tahansa julkisyhteisön saama etu. Kilpailulain 4 a luvun esitöiden perusteella KKV:lla on toimivalta puuttua kaikkeen kilpailua vääristävään tai estävään menettelyyn sen muodosta tai ilmenemistavasta riippumatta. Esitöissä kilpailuneutraliteetin vaarantavasta edusta mainitaan esimerkkinä muun muassa julkisomistajan tarjoama edullinen rahoitus, kaupallisen ja muun toiminnan välinen ristisubventio tai julkisen toiminnan tietovarantojen hyödyntäminen kaupallisessa toiminnassa.

Henkilöjunaliikenteen markkinoiden kilpailuneutraliteettiin liittyviä näkökohtia

Suomen rautatieliikennemarkkina on avattu sekä tavara- että matkustajaliikenteessä kilpailulle vapaan markkinoille tulon mallilla. Rautatieliikennemarkkinoilla on kuitenkin edelleen vain rajallisesti kilpailua. Valtionyhtiö VR-Yhtymä Oyj (VR) on ainoa operaattori henkilöjunaliikenteessä ja sen markkinaosuus tavaraliikenteessä on myös huomattavan korkea.

Julkisesti hankittu henkilöjunaliikenne tulee kilpailuttaa Euroopan unionin sääntelyn mukaisesti nykyisten sopimusjärjestelyiden päättyessä. Valtio ostaa tällä hetkellä voimassa olevan suorahankintasopimuksen mukaan VR:ltä henkilöjunaliikennettä 34,9 miljoonalla eurolla vuosittain. Sopimus päättyy vuonna 2030. Hallitusohjelman toimenpiteet kytkeytyvät

henkilöjunaliikenteen järjestämiseen nykyisen sopimuskauden päättyttyä, jolloin henkilöjunaliikenteen markkinoille on tarkoitus synnyttää koko yhteiskuntaa hyödyttävää tosiasiallista kilpailua. Epätasapuolista kilpailuasetelmaa on tarkoitus korjata, jotta kilpailuedellytysten tasapuolisuus voisi toimia markkinoille tulon kannustimena.

Tasapuolisen kilpailuasetelman luominen edellyttää VR:llä olevien entiseen monopoliasemaan tai julkiseen omistukseen kytkeytyvien kilpailuetujen tunnistamista. Edut voivat ilmetä missä muodossa tahansa. Hallitusohjelmassa on tunnistettu, että kilpailuneutraali ja houkutteleva toimintaympäristö edellyttää kaluston ja varikoiden saatavuuden järjestämistä puolueettomasti. VR:n kilpailuedut voivat kuitenkin liittyä myös muihin tekijöihin, kuten esimerkiksi asemakiinteistöihin tai kunnossapitoon. Olennaista on siten VR:n eri toimintojen mahdollisesti aiheuttaman neutraliteettivajeen tunnistaminen ja sen selvittäminen, missä määrin eri järjestämisvaihtoehtoihin sisältyvät asetelmat mahdollistavat VR:lle tai perustettaville erityistehtäväyhtiöille menettelyjä, jotka voivat muodostua kilpailun esteeksi tai haitata sitä, tai kannustaako asetelma tällaisiin menettelyihin. Kaikki VR:n kilpailuetutekijät tulisi pyrkiä korjaamaan ja arvioimaan niiden merkitys ja mahdollinen kilpailua estävä vaikutus. VR:llä itsellään on parhaat edellytykset tunnistaa, mistä tekijöistä se voi hyötyä. VR:llä ei kuitenkaan välttämättä ole kannusteita arvioida niitä objektiivisesti ja tuoda niitä esille. VR:n potentiaaliset kilpailijat osaisivat todennäköisesti parhaiten arvioida, mitkä tekijät ne kokevat kilpailua estäviksi ja millaisia rakenteellisia muutoksia VR:n toimintoihin tulisi tehdä, jotta Suomen henkilöjunaliikenteen markkinoille tulo olisi houkuttelevaa. Markkinavuoropuhelu voisi olla hyödyllinen työkalu neutraliteettivajetta aiheuttavien tekijöiden tunnistamisessa ja myös neutraliteettivajeen korjausvaihtoehtojen arvioinnissa.

VR:n omaisuuden omistusjärjestelyissä lähtökohtana tulee olla tasapuolisten kilpailuolosuhteiden luominen henkilöjunaliikenteen markkinoille. Kilpailuneutraali toimintaympäristö edellyttäisi lähtökohtaisesti, ettei VR:llä olisi käytössään julkisin varoin hankittuja resursseja, joita sen potentiaalisten kilpailijoiden ei olisi mahdollista käyttää tai, joita vastaavien resurssien hankkiminen ei olisi niille liiketaloudellisesti järkevää. VR:n ei myöskään lähtökohtaisesti tulisi voida vaikuttaa resursseihin, joita sen kilpailijat markkinoilla toimiessaan tarvitsevat. Kilpailuneutraliteetin kannalta voidaan pitää myönteisenä, että asemakiinteistöjä ja muuta rautatieinfraa ollaan siirtämässä VR:ltä puolueettomalle taholle. Muun muassa kaikkien VR:n omistukseen mahdollisesti jäävien muiden kiinteistöjen ja varikoiden osalta tulisi pyrkiä varmistumaan siitä, ettei niistä voisi muodostua VR:lle sellaista kilpailuetua, joka voisi estää tai vaikeuttaa muiden toimijoiden tuloa markkinoille. Eri resursseja ja niiden merkitystä alalle tuloon arvioitaessa tulisi alalla jo toimivien yritysten lisäksi huomioida mahdolliset uudet toimijat (potentiaalinen kilpailu).

Kuten edellä todettiin, kilpailun syntymistä estävät tekijät voivat ilmetä missä muodossa tahansa, ja ne voivat liittyä myös VR:n omaisuuden omistusjärjestelyihin. Esimerkiksi VR:n omistukseensa jääväksi esittämien kiinteistöjen osalta tulisi pyrkiä varmistumaan siitä, ettei niistä voisi muodostua VR:lle sellaista kilpailuetua, joka voisi estää tai vaikeuttaa muiden toimijoiden tuloa markkinoille. Perustettavien yhtiöiden aloittavat taseet on muodostettava

KKV/139/00.04.00/2024

30.8.2024

markkinaehtoisesti ja ylipääomittamista tulee välttää. Mikäli VR:n nykyinen konsernirakenne säilytetään kunnossapidon osalta, tasapuolisten kilpailuedellytysten turvaaminen operoinnin markkinoilla edellyttäisi todennäköisesti erikseen sen varmistamista, että konsernin kunnossapitopalveluita tarjotaan tasapuolisin ehdoin VR:lle ja muille operaattoreille. Mikäli kunnossapitoyhtiö on samassa konsernissa markkinoilla toimivan VR:n operointiyhtiön kanssa, on mahdollista, että konserniyhtiö suosii VR:n operointiyhtiötä sopimuksissaan, ja konsernirakenne voi jopa kannustaa siihen.

Henkilöjunaliikenteen operointia tukevien palveluiden järjestämisessä vähiten kilpailuriskejä sisältävä vaihtoehto, jolla saataisiin sekä vähennettyä ristisubvention riskiä että suljettua pois muita kannustinongelmia, olisi näiden palveluiden tuottamisen erottaminen VR:stä erilliseen organisaatioon ja eri konserniin. Mikäli tätä ei katsottaisi tarkoituksenmukaiseksi, olisi olennaista pyrkiä muilla keinoin varmistamaan, että siltä osin kuin muut operaattorit olisivat riippuvaisia VR:n hallinnoimista palveluista, VR tarjoaisi niille palveluja samoin, tasapuolisin ja löpinäkyvin ehdoin kuin VR:n omalle organisaatiolle. VR-konsernin sisäisten transaktioiden tulee olla markkinaehtoisia. Järjestämisvaihtoehtoja arvioitaessa kilpailuneutraliteettitarkastelun lähtökohtana tulee olla, että mikäli tietyllä tekijällä arvioidaan olevan mahdollisesti merkittävä markkinoille tuloa estävä tai kilpailua rajoittava vaikutus, mutta sen katsottaisiin olevan tärkeä VR:n toiminnan kannalta, järjestämisvaihtoehtoja punnitaan yleisen edun kannalta, ei VR:n subjektiivisen edun kannalta. Kilpailulain esitöiden mukaan yleisen edun toteuttamisena ei voitaisi pitää yksinomaan tarkasteltavana olevan taloudellisen toiminnan omien, sisäisten intressien toteuttamista, ja mitä suurempia kilpailulle aiheutuvat haitat olisivat, sitä merkittävämpien yhteiskunnallisten etujen turvaamisesta tulisi olla kysymys. Kilpailuedellytysten tasapuolisuuden vaarantumista voitaisiin siten lähtökohtaisesti oikeuttaa vain yleiseen etuun liittyvillä hyödyillä. Tällainen punninta edellyttää huolellista vaikutusten arviointia asian valmistelussa.

SEUT 102/106 artikloihin liittyviä näkökulmia

Aidon kilpailun syntyminen edellyttää tasapuolisia kilpailuedellytyksiä. Henkilöliikenteen kilpailutettuja palveluita nykyisin tarjoavalla, entisellä monopoliyhtiöllä voi olla sellaisia sen aiemmasta asemasta kumpuavia etuja, joita muut mahdolliset toimijat eivät ole voineet, eivätkä voi saavuttaa. Tällaisia etuja voivat olla esimerkiksi mahdollisuudet aiemman toiminnan aikana luotujen resurssien hyödyntämiseen tai eri toimintojen väliseen ristisubventioon. Nämä edut, tilanteessa, jossa henkilöjunaliikennettä järjestetään uudelleen, voivat aiheuttaa määräävän markkina-aseman väärinkäytön riskin ja olla siten EU-oikeudellisesti ongelmallista erityisesti SEUT 102 ja 106 artiklojen näkökulmasta.

SEUT 102 artiklassa kielletään määräävän markkina-aseman väärinkäyttö, jolla voi olla vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Kielto koskee yrityksiä. Määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä voi olla muun muassa

ylihinnoittelu, ristisubventio¹, syrjintä tai oman yhtiön tai konsernin liiketoimintojen suosiminen (ns. *self-preferencing*)².

SEUT 106 artiklassa kielletään jäsenvaltioiden kilpailua rajoittavat toimet. SEUT 106(1) artiklan mukaan jäsenvaltiot eivät saa toteuttaa tai ylläpitää voimassa mitään toimenpidettä, joka koskee julkisia yrityksiä taikka yrityksiä, joille jäsenvaltiot myöntävät erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia ja joka on ristiriidassa SEUT:n muiden määräysten kanssa. Käytännössä SEUT 106(1) artiklaa sovelletaan usein yhdessä SEUT 102 artiklan kanssa.

Jäsenvaltio rikkoo SEUT 102 ja 106 artikloja, jos se saa toimenpiteellään aikaan tilanteen, jossa yksin- tai etuoikeuden saanut yritys väistämättä syöllistyy määräävän markkina-asemansa väärinkäyttöön käyttämällä sille myönnettyjä etuoikeuksia, tai jos nämä oikeudet ovat omiaan johtamaan tilanteeseen, jossa yritys käyttää asemaansa väärin. SEUT 102 ja 106 artiklan rikkomiseen riittää siis jo se, että valtion toimenpiteellä luodaan määräävän markkina-aseman väärinkäytön vaara. Varsinaista väärinkäyttöä ei edellytetä.

Markkinoiden kilpailuedellytysten tasapuolisuudesta huolehtiminen on siten tärkeää myös EU-oikeudellisesta näkökulmasta, jotta voidaan varmistua siitä, ettei henkilöliikennettä uudelleen järjestettäessä synny tilannetta, jossa olisi määräävän markkina-aseman väärinkäytön vaara. Käytännössä tämä edellyttää muun muassa sen varmistamista, että kilpailutettavaa toimintaa tukevat palvelut ovat asianmukaisesti eriytetty operoinnista, aloittavat taseet muodostetaan kilpailuoikeudellisesta näkökulmasta asianmukaisesti, mahdolliset konsernin sisäiset transaktiot tapahtuvat markkinaehtoisesti ja operaattoreiden tarvitsemat palvelut ovat saatavissa tasapuolisin ja syrjimättömin ehdoin.

¹ Ristisubventiosta on kyse, kun määräävässä markkina-asemassa oleva yritys siirtää hankkimiaan tuottoja muun liiketoimintansa käyttöön.

² Ks. esim. asia T-612/17 Google Shopping.