

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 8/2013 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kilpailulain ja oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 4 ja 16 §:n muuttamisesta

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 16 päivänä huhtikuuta 2013 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi kilpailulain ja oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 4 ja 16 §:n muuttamisesta (HE 40/2013 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi talousvaliokuntaan samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan on annettava asiasta lausunto talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Eeva Vahtera, työ- ja elinkeinoministeriö
- hallitusneuvos Auli Valli-Lintu, valtiovarainministeriö
- hallitusneuvos Merja Leinonen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- johtaja Raija Volk, sosiaali- ja terveysministeriö
- johtaja, rahoitussuunnittelu Allan Paldanius, Keva
- pääjohtaja Juhani Jokinen, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- johtava lakimies Pirkka-Petri Lebedeff, Suomen Kuntaliitto
- konsernilakimies Atte Malmström, Helsingin kaupunki
- kehitysjohtaja, vs. kunnanjohtaja Jarmo Kivineva, Kangasalan kunta

- kaupunginjohtaja Lauri Lamminmäki, Kouvolan kaupunki
- kunnanjohtaja Ari Ranta-aho, Muuramen kunta
- talousjohtaja Jukka Weisell, Oulun kaupunki
- kunnanjohtaja Tanja Matikainen, Sulkavan kunta
- vt. talousjohtaja Jan Finne, Vaasan kaupunki
- kaupunginjohtaja Kari Nenonen, Vantaan kaupunki
- toimitusjohtaja Pekka Averio, Kuntarahoitus Oyj
- johtaja, kehittämisyksikkö Jussi Salo, Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry, edustaen Toimihenkilöiden Neuvottelujärjestö TNJ ry:tä
- lakiasianpäälikkö Mika Hämäläinen, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
- toimitusjohtaja Annaleena Mäkilä, Satamaliitto ry
- neuvottelujohtaja Jukka Kauppala, Tekniikka ja Terveys KTN ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeusministeriö
- Valvira, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto
- Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä HSY
- Sotkamon kunta
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry

— Keskuskauppakamari
— JLY-Jätelaitosyhdistys ry

— Suomen Yrittäjät ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kilpailulakia. Ehdotuksen mukaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivaltuuksia julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan tasapuolisten toimintaedellytysten eli niin sanotun kilpailuneutraliteetin valvonnan tehostamiseksi lisättäisiin. Jos kunnan, kuntayhtymän, valtion tai niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön toiminnassa sovellettaisiin sellaista menettelyä tai rakennetta, joka vääristäisi kilpailua tai estäisi kilpailun syntymistä, Kilpailu- ja kuluttajaviraston olisi ensisijaisesti neuvotteluteitse pyrittävä poistamaan kilpailuneutraliteettia vaarantava menettely tai toiminnan rakenne. Jos neuvottelut eivät johtaisi tulokseen, Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi kieltää toiminnan tai asettaa sen jatkamisen edellytykseksi kilpailuneutraliteetin varmistavia velvoitteita. Säännöksiä ei kuitenkaan sovellettaisi, jos toiminta perustuu lainsäädäntöön.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi asettaa kiellon tai velvoitteen tehostamiseksi uhkasakon. Kieltoa tai velvoitetta olisi noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei markkinaoikeus toisin määrää. Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi jättää kilpailuneutraliteettia koskevan toimenpitepyynnön tutkimatta, jos sovellettavan menettelyn tai toiminnan rakenteen vaikutukset terveen ja toimivan kilpailun edellytyksille ovat vähäiset. Kuntaan, kuntayhtymään, valtioon sekä niiden määräysvallassa oleviin yksiköihin sovellettaisiin lisäksi, mitä kilpailulaissa säädetään elinkeinonharjoittajan velvollisuudesta antaa tietoa. Lisäksi esityksessä ehdotetaan tehtäväksi lainsäädäntötekniisiä muutoksia kilpailulakiin sekä oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuo- mioistumuissa annettuun lakiin.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Esityksen tavoitteet

Hallituksen esitys liittyy laajempaan kokonaisuuteen kilpailun tasapuolisuuden turvaamiseksi julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä. Esityksen tarkoituksena on lisätä Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivaltaa selvittää ja valvoa kilpailuneutraliteetin toteutumista yksityisen ja julkisen taloudellisen toiminnan välillä sekä ryhtyä toimenpiteisiin kilpailun tasapuolisuutta vaarantavan menettelyn tai rakenteen poistamiseksi. Esityksellä on kiinteä yhteys hallituksen esitykseen kuntalain muuttamisesta (HE 32/2013 vp), johon sisältyvät säännösehdotukset kuntien velvollisuudesta yhtiöittää toimintansa silloin, kun kunta hoitaa tehtävää kilpailu-

tilanteessa markkinoilla. Esitykset ovat osa hallituksen terveen kilpailun edistämisohjelmaa.

Esityksen mukaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston keskeinen tehtävä on valvoa yhtiöittämisvelvoitteen noudattamista siltä osin kuin julkisen sektorin taloudellinen toiminta muussa kuin yhtiömuodossa vaarantaisi kilpailun neutraalisuutta. Lisäksi virasto valvoo, että kunta hinnoittelee toimintansa markkinaehtoisesti kunnan toimiessa markkinoilla yhtiöittämisvelvoitteeseen ehdotetuissa poikkeustilanteissa.

Hallintovaliokunta pitää tavoitteita kilpailuneutraliteetin parantamiseksi tärkeinä. Valiokunnan mielestä kansallisen valvontamekanismin luominen tätä tarkoitusta varten on perusteltua. Sen avulla voidaan luoda edellytyksiä kilpailuneutraliteettiongelmien hallittuun kansalli-

seen ratkaisemiseen ja vähentää komissiolle tehtävien kanteluiden määrää. Valiokunnan näemyksen mukaan elinkeinotoiminnan kilpailuneutraliteetin valvonta luontuu hyvin Kilpailu- ja kuluttajaviraston tehtäväksi.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivalta

Kuntalain muutoksen (HE 32/2013 vp) yhtiöittämismisvelvollisuutta koskevat säännökset ovat kilpailulain muutokseen nähden erityislain asemassa. Kunnan toimintaa ei ole katsottava esitetyn kilpailulain 30 a §:n mukaisesti taloudelliseksi toiminnaksi, jos kyse on kuntalain 2 a §:ssä tarkoitettua toiminnasta, jota säännöksen mukaan ei pidetä "tehtävän hoitamisena kilpailutilanteessa markkinoilla". Näin ollen, jos kunta tuottaa ehdotetun kuntalain muutoksen 2 a §:n 1 momentin 1 kohdan perusteella omana toimintanaan palveluja kunnan asukkaille ja muille, joille kunta on lain perusteella järjestettävä palveluja, Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei voi vaatia toiminnan yhtiöittämistä. Virasto tekee aina tapauskohtaisen arvioinnin perusteella ratkaisun siitä, toimiiko kunta viraston tutkittavana olevassa tapauksessa kilpailutilanteessa markkinoilla.

Jos kunnan harjoittamaa toimintaa ei tarvitse yhtiöittää ehdotetun kuntalain 2 b §:n sisältämien poikkeussäännösten perusteella, Kilpailu- ja kuluttajaviraston tehtävänä on valvoa, että kunta hinnoittelee palvelunsa tai tuotteensa kuntalaissa mainituin perustein markkinaperusteisesti. Jos hinnoittelu ei ole markkinaperusteista, viraston tulee ensisijaisesti neuvotteluitse pyrkiä korjaamaan tilanne. Jos neuvottelut eivät johda tulokseen, virasto ryhtyy kilpailulakia koskevan ehdotuksen 30 c §:n mukaiseen menettelyyn. Sen perusteella virasto voi asettaa velvoitteita, jotka varmistaisivat tasapuoliset toimintaedellytykset markkinoilla. Viimesijaisena keinona virasto voisi kieltää kilpailuneutraliteettia vaarantavan menettelyn. Virasto voisi asettaa velvoitteen tai kiellon tehostamiseksi uhkasakon.

Esityksessä pyritään korostamaan julkisyhteisön omaa vastuuta korjaavien toimenpiteiden löytymiseksi. Kilpailu- ja kuluttajaviraston on

aina ensisijaisesti pyrittävä yhteistyössä kunnan tai kuntayhtymän kanssa löytämään ratkaisu kilpailuneutraliteettiongelmaan. Hallintovaliokunta tähdentää esityksen perustelujen mainintaa siitä, että viraston tehtävänä ei ole määritellä palvelun järjestämistapoja.

Valiokunta korostaa, että viraston toimivalta kohdistuu vain taloudelliseen toimintaan. Ratkaisevaa arvioinnissa on, harjoittaako julkinen toimija taloudellista toimintaa. Esityksen perustelujen mukaan taloudellisen toiminnan käsite on yhdenmukainen EU-oikeuden kanssa ja vastaa periaatteiltaan myös voimassa olevan kilpailulain (948/2011) mukaista elinkeinonharjoittajan käsitettä. Olennaista taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan erottamiseksi on se, tarjotaanko tavaroita tai palveluja markkinaympäristössä. Esityksessä käytetyt rajanvedot taloudellisen ja viranomaistoiminnan välillä perustuvat EU:n valtioneuvoston päätöksen (2012/C8/02). Sen mukaan taloudellisen toiminnan käsitteen ulkopuolelle jäävät toiminnot, jotka luontaisesti ovat osa viranomaisten erioikeuksia ja joiden suorittamisesta julkinen sektori vastaa. Selvyyden vuoksi valiokunta toteaa, että esityksessä ei anneta virastolle EU:n valtioneuvoston päätöksen liittyvää toimivaltaa.

Esityksen perustelujen mukaan toiminnan markkinaehtoisuus ei välttämättä ole ratkaistavissa jonkin yksittäisen tekijän perusteella. Käytännössä markkinaehtoisen toiminnan tunnusmerkit eivät välttämättä täyty kuntien erityistoimialaan kuuluvien tehtävien hoitamisessa. Valiokunnan käsityksen mukaan taloudellisen toiminnan käsite sulkee lain soveltamisalan ulkopuolelle monia kunnan erityistoimialaan kuuluvia tehtäviä. Toisaalta kunta saattaa järjestää erityistoimialaansa kuuluvia ja valtioneuvoston päätöksen (2012/C8/02) tarkoittamia tehtäviä myös markkinaehtoisesti. Tällöin ne tulevat arvioitaviksi kilpailuneutraliteetin näkökulmasta. Asiassa on jo syntynyt oikeuskäytäntöä. Esimerkiksi esityksen perusteluissakin mainitussa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2002:4 oli kysymys tapauksesta, johon ei sovellettu kilpai-

lulakia, koska kyse ei ollut taloudellisesta toiminnasta.

Soveltamisalan poikkeukset

Toimivaltaan puuttua julkisen sektorin taloudelliseen toimintaan esitetään kahta poikkeusta (30 b §). Sääntelyä ei sovelleta, jos menettely tai toiminnan rakenne seuraa välittömästi lainsäädännöstä taikka jos soveltaminen estäisi merkittävän kansalaisten hyvinvointiin, turvallisuuteen tai muuhun sellaiseen yleiseen etuun liittyvän tehtävän hoitamisen.

Esitys merkitsee ensinnäkin, että Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei voi puuttua kilpailun vääristymiseen tai estymiseen, jos kielteiset vaikutukset kilpailuun seuraavat väistämättä lainsäädännöstä ilman, että taloudellisesta toiminnasta vastaavalla taholla olisi harkintavaltaa tai liikkumavaraa kilpailuneutraliteettia vaarantavan taloudellisen lopputuloksen osalta. Luonteenomaista poikkeukselle on, että lainsäätäjä on tarkoittanutkin sivuuttaa taloudellisen kilpailun tällaisen liiketoiminnan ohjausmekanismina. Valiokunta painottaa, että kunta ei hoida tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla ainakaan, jos toiminnassa on kysymys kirjasto-, kulttuuri-, liikunta- tai nuorisotoimen lakisääteisestä tai lakiin perustuvasta vapaaehtoisesta tehtävästä, johon ei liity liiketoiminnallisia piirteitä.

Jos kilpailua vääristävän tai estävän menettelyn tai rakenteen sisältöä ei ole lainsäädännössä määritelty, Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi puuttua siihen asettamalla ehtoja, esimerkiksi kieltämällä suoritteiden alihinnoittelun. Toimintaa ei kuitenkaan voida kieltää. Kunnan tai kuntayhtymän toimintaa ei myöskään voida kieltää, jos se on lainsäädännössä määrätty kunnan vastuulle tai jos toiminta kuuluu kunnan yleiseen toimialaan. Sen sijaan, jos kunnan liikelaitoksen tai viraston toiminnasta säädetään vain yleisellä tasolla, kilpailuneutraliteettia vaarantavaan toimintaan voidaan puuttua siltä osin kuin kilpailua vääristävä tai estävä toiminta ei välttämättä seuraa lainsäädännöstä.

Toiseksi Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei myöskään voi puuttua merkittävään kansalaisten hyvinvointiin, turvallisuuteen tai muuhun sellai-

seen yleiseen etuun liittyvien tehtävien hoitamiseen, jos säännösten soveltaminen johtaisi siihen, ettei tällaisia etuja voitaisi tarkoitetulla tavalla turvata kansalaisille. Poikkeuksen perusteella toiminnan arvioinnissa tulee siten otettavaksi huomioon muitakin yhteiskunnallisia tavoitteita kuin taloudellisen kilpailun toimivuus. Harkinta tehdään tapauskohtaisesti, ja arvioinnissa punnitaan pidemmän aikavälin vaikutuksia. Valiokunnan käsityksen mukaan julkisen sektorin toimintaan liittyy usein sellaisia yhteiskunnallisia tavoitteita, joita ei voida sivuuttaa pelkästään kilpailun tasapuolisuuden vaatimuksen perusteella ja joista voiton maksimointiin tähtäävän yksityisen elinkeinonharjoittajan ei tarvitse huolehtia.

Kilpailusäädäntö on sekä kansallisesti että unionitasolla luonteeltaan tapauskohtaista. Kilpailu- ja kuluttajavirasto käyttää harkintavaltaansa virkavastuulla, ja viraston päätökseen haetaan muutosta markkinaoikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Mahdolliset vahingonkorvauskysymykset ratkaistaan vahingonkorvausta koskevien yleisten säännösten mukaisesti. Viraston toimivalta ei ulotu normien korjaamiseen. Tältä osin virasto voi tehdä aloitteita lainsäädännön muuttamiseksi.

Hallintovaliokunta katsoo, että Kilpailu- ja kuluttajavirastolle jää soveltamisalaan tehdyistä poikkeuksista ja esityksen perusteluissa esitetyistä rajanvedoista huolimatta varsin laaja harkintavalta. Uudistuksen toteutumista ja viraston ratkaisukäytäntöä sekä vaikutuksia muun muassa kuntasektoriin on sen vuoksi tarkkaan seurattava. Lisäksi on huolehdittava siitä, että kunnat saavat riittävästi tietoa uudistuksesta sekä ohjeistusta lainsäädännön mukaisen toiminnan vaatimuksista.

Siirtymäaika

Kuntalain muuttamisesta esitetyn lain (HE 32/2013 vp) voimaantulosäännöksen mukaan kunnan tai kuntayhtymän on viimeistään vuoden 2014 loppuun mennessä — työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen osalta vuoden 2016 loppuun mennessä — siirrettävä yhtiöittämisvelvoitteen piiriin kuuluva toiminta hoidettavaksi

erillisessä yhteisömuodossa tai järjestettävä toiminta muutoin siten, ettei se vääristä kilpailua. Kilpailulain muuttamista koskevan lakiehdotuksen voimaantulosäännöksen mukaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivaltuuksien laajennus tulisi sovellettavaksi vastaavasti vasta vuoden 2014 tai työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen osalta vuoden 2016 jälkeen.

Kuten edellä on käynyt ilmi, kilpailulain muutoksella on kiinteä yhteys hallintovaliokunnassa parhaillaan käsiteltävänä olevaan kuntalain muutosesitykseen. Kilpailu- ja kuluttajavi-

raston on toiminnassaan noudatettava kuntalain muutoksen voimaantulosäännöksen siirtymäsäännöksiä. Tämän vuoksi on välttämätöntä, että kilpailulaissa säädettävä viraston laajennettu toimivalta tulee sovellettavaksi vasta, kun kuntalain muutoksen siirtymäaika on päättynyt.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta esittää,

että talousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 7 päivänä kesäkuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Pirkko Mattila /ps
vpj. Maarit Feldt-Ranta /sd
jäs. Heikki Autto /kok
Jussi Halla-aho /ps
Rakel Hiltunen /sd
Risto Kalliorinne /vas
Mika Kari /sd
Elsi Katainen /kesk

Timo V. Korhonen /kesk
Antti Lindtman /sd
Markus Lohi /kesk (osittain)
Outi Mäkelä /kok
Tapani Mäkinen /kok
Ulla-Maj Wideroos /r
vjäs. Ari Jalonen /ps
Anu Urpalainen /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.