

11.5.2017

Työ- ja elinkeinoministeriö
Hallitusneuvos Virve Haapajarvi
kirjaamo@tem.fi
virve.haapajarvi@tem.fi

Lausuntopyyntöne 14.3.2017, TEM/1230/00.04.01/2015

Lausunto kilpailulain uudistamista koskevan työryhmän mietinnöstä

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt Suomen Kuntaliiton lausuntoa 14.3.2017 julkaistusta kilpailulain uudistamista käsitelleen työryhmän mietinnöstä. Työ- ja elinkeinoministeriö on asettanut 25.8.2015 työryhmän ajalle 1.9.2015-28.2.2017 valmistelemaan kilpailulain uudistamista hallituksen kilpailulakia koskevien linjausten ja eräiden muiden tarkennustarpeiden arvioimiseksi ja tarvittavien muutosehdotusten tekemiseksi.

Työryhmälle annettiin kaksi tehtäväkokonaisuutta. Tehtävän 1 osalta työryhmän tuli laatia huhtikuun 2016 loppuun mennessä suomalaisen ruoantuotannon kannattavuuteen liittyvän hallitusohjelmakirjauksen perusteella arvio kilpailulainsäädännön muutostarpeista. Edellä mainitusta tehtävästä työryhmä julkaisi väliraportin 22.5.2016.

Nyt lausunnolla oleva mietintö koskee kilpailulain ja muiden muutostarpeiden arviointia. Tehtävä liittyi kilpailulain muutostarpeen arviointiin tehokkaan kilpailuvalvonnan ja elinkeinon harjoittajien oikeussuojan näkökulmasta. Työryhmän tuli selvittää kilpailulain uudistamistarpeita Euroopan kilpailuviranomaisista muodostuvan ECN -verkoston suositusten, EU:n kilpailusääntöjen ja kansallisen sääntelyn yhdenmukaisuuden sekä kotimaista viranomais- ja tuomioistuinkäytäntöä koskevien arviointi- ja uudistusehdotusten pohjalta.

Kilpailulakityöryhmän työllä on liittynyt komission todennäköiseen säädösehdotukseen kansallisten kilpailuviranomaisten täytäntöönpanovaltuuksista. Komissio on indikoinut, että mahdollisesti direktiivinä annettava säännösehdotus annettaisiin vielä ennen kesää. Lausuntopyynnön mukaan mietinnön lausuntopalaute tulee auttamaan työ- ja elinkeinoministeriötä sekä mietinnön muutosehdotusten jatkovalmistelussa, että ottamaan kantaa EU:n tulevaan säädösehdotukseen.

Lausunto

Yleistä

Mietinnössä työryhmä päätyi ehdottamaan kilpailulakiin muutamaa uutta pykälää ja muutoksia lukuisiin säännöksiin. Tarkastuksiin liittyvät ehdotukset koskevat muun muassa tarkastusten jatkamista Kilpailu- ja kuluttajaviraston tiloissa, tarkastusoikeuden riippumattomuutta talennusvälineestä ja ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojaa koskevaa menettelyä.

Seuraamusjärjestelmän ehdotukset koskevat puolestaan esimerkiksi toimialayhdistyksille määrättäviä seuraamusmaksuja, seuraamuksia kilpailulain menettelysäännösten rikkomisesta, rakenteellisia korjaustoimenpiteitä sekä seuraamusmaksusta vapautumiseen ja seuraamusmaksun alentamiseen liittyvää lyhyttä hakemusta.

Työryhmän ehdotukset liittyvät myös viranomaisten väliseen tiedonvaihtoon, asioiden tärkeysjärjestykseen ja tutkimatta jättämiseen sekä kilpailuneutraliteettiin liittyvään kirjanpidon eriyttämiseen.

Kaikkien muutostarpeiden arviointi ei johtanut säännösehdotuksiin. Työryhmä ei päätenyt esimerkiksi esittämään liiketoimintakieltoa eikä sitoumusten noudattamatta jättämisen sanktiointia. Mietintöön liittyi eriäviä mielipiteitä ja täydentäviä lausumia.

Kuntaliitto käsittelee lausunnossaan kuntakentän näkökulmasta 2 merkittävänä pitämäänsä ehdotusta eli rakenteellisia korjaustoimenpiteitä ja kilpailuneutraliteettiin liittyvää kirjanpidon eriyttämisvaatimusta ja eräitä muita kyseisen asian yhteydessä käsiteltyjä seikkoja.

Rakenteelliset korjaustoimenpiteet

Työryhmän tehtävänä on ollut arvioida, tulisiko kilpailulakiin lisätä rakenteellisia korjaustoimenpiteitä koskevia säännöksiä. Kilpailulain uudistamista koskevan työryhmän asettamispäätöksen mukaan poikkeuksellisessa tilanteessa myös rakenteelliset korjaustoimenpiteet saattaisivat olla tehokas keino palauttaa toimivat kilpailuolosuhteet markkinoille.

Rakenteellinen korjaustoimenpide on laaja käsite, jolla tarkoitetaan yleensä yritykselle asetettua velvollisuutta luopua jostakin omaisuuseristä. Rakenteellisen korjaustoimenpiteen käsitettä ei määritellä asetuksessa (EY) nro 1/2003, jossa säädetään komission toimivallasta käyttää rakenteellisia korjaustoimenpiteitä. Mietinnössä todetaan, ettei myöskään oikeuskirjallisuudessa ole yhtä yleisesti hyväksyttyä rakenteellisen korjaustoimenpiteen määritelmää.

Mietinnön mukaan rakenteellisten korjaustoimenpiteiden erityispiirteet hahmottuvat verrattaessa niitä käyttäytymistä koskeviin määräyksiin ja sitoumuksiin. Siinä, missä käyttäytymistä koskevat määräykset edellyttävät, että yritys joko suorittaa tai pidättäytyy tietyistä menettelyistä, rakenteelliset korjaustoimenpiteet yleensä edellyttävät, että yritys luovuttaa omaisuuttaan.

Rakenteellisilla korjaustoimenpiteillä pyritään palauttamaan tai säilyttämään markkinoiden kilpailulliset olosuhteet. Rakenteellisille korjaustoimenpiteille voidaan pitää leimallisena sitä, että niitä soveltamalla kilpailurajoitus poistuu markkinoilta yhdellä toimenpiteellä. Rakenteellinen korjaustoimenpide pyrkii poistamaan kannustimen toimia kilpailulainsäädännön vastaisesti eikä jatkuva viranomaisvalvonta ole tästä syystä tarpeellista. Muun muassa tältä osin rakenteelliset korjaustoimenpiteet eroavat käyttäytymismääräyksistä ja -sitoumuksista, joiden noudattamista viranomaisen on valvottava.

Kilpailulaki ei sisällä nimenomaisia säännöksiä rakenteellisista korjaustoimenpiteistä.

Kilpailulain yrityskauppavalvontaa koskevan 25 §:n 1 momentissa kuitenkin säädetään, että markkinaoikeus voi Kilpailu- ja kuluttajaviraston esityksestä kieltää tai määrätä purettavaksi yrityskaupan tai asettaa yrityskaupan toteuttamiselle ehtoja, jos yrityskauppa olennaisesti estää tehokasta kilpailua Suomen markkinoilla tai niiden olennaisella osalla erityisesti siitä syystä, että sillä luodaan määräävä markkina-asema tai vahvistetaan sitä. Lisäksi 25 §:n 3 momentissa todetaan, että jos pykälän 1 momentissa tarkoitettu kilpailun estyminen voidaan välttää asettamalla yrityskaupan toteuttamiselle ehtoja, Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee esityksen tekemisen sijasta neuvotella ja määrätä tällaiset ehdot noudatettavaksi. Mikäli Kilpailu- ja kuluttajavirasto hyväksyy yrityskaupan ehdollisella, noudatettavaksi määrättävät ehdot ovat usein rakenteellisia.

Kansallisen lainsäädännön valmistelussa ei ole aikaisemmin perusteellisesti arvioitu rakenteellisten korjaustoimenpiteiden käyttökelpoisuutta puuttua kilpailulain 5 ja 7 pykälien vastaisiin kilpailun rajoituksiin.

Mietinnön kansainvälisessä vertailussa todetaan, että komissio voi asetuksen (EY) nro 1/2003 7 artiklan mukaan päätöksellään määrätä asianomaiset yritykset ja yritysten yhteenliittymät lopettamaan todetun rikkomisen. Tässä tarkoituksessa komissio voi määrätä ne toteuttamaan kaikki toimintaa koskevat tai rakenteelliset korjaustoimenpiteet, jotka ovat oikeasuhtaisia tehtyyn rikkomiseen nähden ja välttämättömiä sen tosiasialliselle lopettamiselle. Rakenteellisia korjaustoimenpiteitä voidaan määrätä vain joko silloin, kun ei ole olemassa yhtä tehokasta keinoa menettelyn korjaamiseksi tai, kun mikä tahansa yhtä tehokas toimenpide menettelyn korjaamiseksi olisi asianomaiselle yritykselle raskaampi kuin kysymyksessä ole rakenteellinen toimenpide.

Komission ohella myös suurimmalla osalla EU:n kansallisista viranomaisista on ECN:n suosituksen mukaisesti toimivalta määrätä rakenteellisia korjaustoimenpiteitä. Ainoastaan Kilpailu- ja kuluttajavirastolta sekä Ruotsin, Tanskan ja Viron kilpailuviranomaisilta kyseinen oikeus puuttuu.

Ehdotettu muutos

Työryhmän mietinnössä todetaan, että rakenteellisten korjaustoimenpiteiden käyttämiselle olisi perusteltua asettaa reunaehdoja ja yritystoiminnan kannustimien ja markkinamekanismin toimivuuden turvaamiseksi.

Työryhmän mukaan rakenteellinen korjaustoimenpide tulisi ensinnäkin muotoilla lainsäädännössä ja soveltaa toimeenpanovaiheessa siten, ettei se tosiasiallisesti muuttaisi kilpailulain kilpailurajoituskieltojen sisältöä ja että se ei muodostuisi elinkeinorakenteen ohjausvälineeksi laajemmin kuin mihin kilpailurajoituskieltojen rikkominen ja siitä seuraava välttämätön tarve markkinoiden kilpailullisen rakenteen säilyttämiseksi tai palauttamiseksi edellyttäisi.

Toiseksi rakenteellisen korjaustoimenpiteen uhka ei saisi johtaa siihen, että yritysten kannusteet tavoitella määräävää markkina-asemaa omilla ansioilla heikkenisivät. Rakenteellinen korjaustoimenpide olisi äärimmäinen keino kilpailullisen markkinarakenteen luomiseksi tai säilyttämiseksi yksittäistapauksessa, eikä sen siis tulisi johtaa laajemmin määräävän markkina-aseman kieltämiseen.

Kolmanneksi olisi varmistuttava korjaustoimenpiteen ennakoitavuudesta sekä siitä, että toimenpide olisi suhteellisuusperiaatteen mukainen. Yritysten tulisi siten voida tunnistaa sellainen markkinarakenne ja markkinarakenteen yhteys kiellettyyn kilpailun rajoittamiseen, joka voisi johtaa rakenteellisten korjaustoimenpiteiden käyttämiseen. Samalla korjaustoimenpiteen tulisi kohdistua yksinomaan havaittuun kilpailuongelmaan ja tällöinkin vain tapauksissa, joissa lievempi toimenpide ei olisi mahdollinen tai lievempi toimenpide ei riittäisi poistamaan kilpailun vastaista rakennetta.

Neljänneksi olisi varmistuttava siitä, ettei rakenteellisen korjaustoimenpiteen käyttäminen johtaisi olennaisten ja todettujen mittakaavaetujen menettämiseen. Korjaustoimenpide ei todennäköisesti hyödyttäisi asiakkaita ja kuluttajia, mikäli markkinavoiman väärinkäytön haitat korvaantuisivat tehottomuudella.

Työryhmässä rakenteellisia korjaustoimenpiteitä koskevien säännösten tarpeellisuudesta on esitetty eriäviä näkemyksiä. Työryhmän enemmistön näkemyksen mukaan rakenteellinen korjaustoimenpide voisi olla perusteltu keino kilpailuongelmaan puuttumiselle silloin, kun yrityksen rakenne on selvästi yhteydessä kielletyn kilpailunrajoittamisen tunnusmerkistöön. Kysymys olisi käytännössä lähinnä tilanteesta, jossa kilpailun rajoittamisen tuloksena on saavutettu sellainen asema ja kilpailuetu markkinoilla, jota jälkikäteisellä sanktiolla tai voimassa olevan lain mukaisilla muilla toimenpiteillä ei enää voida korjata tai ne, väistämättömän yksityiskohtaisina, jäykistäisivät yrityksen liiketoimintaratkaisuja ja sopeutumista markkinamuutoksiin.

Työryhmän mietinnön mukaan rakenteellisen korjaustoimenpiteen käyttäminen voisi siten olla perusteltua esimerkiksi silloin, kun kielletty horisontaalinen yhteystyö tai määräävän markkina-aseman väärinkäyttö on johtanut markkinoiden valtaamiseen tai, kun ylemmän portaan tuotantotekijöiden määräävää markkina-asemaa on väärinkäytetty tuotantotekijästä riippuvaisten kilpailijoiden poistamiseksi alamarkkinoilta. Rakenteellista korjaustoimenpidettä voidaan pitää perusteltuna seuraamuksena erityisesti silloin, kun väärinkäyttöön syyllistyneen yrityksen määräävä markkina-asema perustuu yritykselle lainsäädännössä annettuun yksinoikeuteen ja/tai kun aseman saavuttamiseksi tehdyn investoinnit on tehty julkisin varoin. Rakenteellisen korjaustoimenpiteen määrääminen ei saisi kuitenkin perustua yksinomaan siihen, että kysymyksessä ns. laiskat markkinat, joita leimaa korkea hinnoittelu, hidas tekninen kehitys, alalle tulon esteet ja säätelystä periytyvät kilpailuedut.

Mietinnön mukaan työryhmässä edustetut valvontaviranomaisten edustajat ovat todenneet, että Kilpailu- ja kuluttajavirastossa tarve rakenteellisille korjaustoimenpiteille on tullut esiin erityisesti tele- ja energiemarkkinoilla sekä raideliikenteessä. Kyse on ollut tyypillisesti tilanteista, joissa yhdellä elinkeinonharjoittajalla on hallussaan muiden toimijoiden kannalta välttämätön infrastruktuuri ja myös vastaava mahdollisuus markkinoille pääsyn kontrollointiin.

Mietinnössä ehdotetaan, että oikeudesta rakenteellisiin korjaustoimenpiteisiin säädettäisiin kilpailulaissa seuraavasti:

9 a § Rakenteellinen korjaustoimenpide

Elinkeinonharjoittaja tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä, joka rikkoo 5 tai 7 §:n tai Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 tai 102 artiklan säännöksiä, voidaan määrätä toteuttamaan kaikki toimintaa koskevat tai rakenteelliset korjaustoimenpiteet, jotka ovat oikeasuhtaisia tehtyyn rikkomiseen nähden ja välttämättömiä sen tosiasialliselle lopettamiselle. Rakenteellisia korjaustoimenpiteitä voidaan määrätä vain joko silloin, kun ei ole olemassa yhtä tehokasta keinoa menettelyn korjaamiseksi tai, kun mikä tahansa yhtä tehokas toimenpide menettelyn korjaamiseksi olisi asianomaiselle yritykselle raskaampi kuin kysymyksessä oleva rakenteellinen toimenpide.

Edellä 1 momentissa tarkoitettun rakenteellisen korjaustoimenpiteen määrää Kilpailu- ja kuluttajaviraston esityksestä markkinaoikeus.

Kuntaliiton käsityksen mukaan työryhmän mietinnössä on asianmukaisesti ja perusteellisesti arvioitu minkälaisia reunaehtoja rakenteellisten korjaustoimenpiteiden käyttämiselle on perusteltua asettaa yritystoiminnan kannustimien ja markkinamekanismin toimivuuden turvaamiseksi.

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että rakenteellinen korjaustoimenpide muotoillaan lainsäädännössä ja sovelletaan toimeenpanovaiheessa siten, ettei se tosiasiallisesti muuttaisi kilpailulain kilpailurajoituskieltojen sisältöä ja, että se ei muodostaisi elinkeinorakenteen ohjausvälineeksi laajemmin kuin mihin kilpailurajoituskieltojen rikkominen ja siitä seuraava välttämätön tarve markkinoiden kilpailullisen rakenteen säilyttämiseksi tai palauttamiseksi edellyttäisi.

Rakenteellinen korjaustoimenpide tulisi olla äärimmäinen keino kilpailullisen markkinarakenteen luomiseksi tai säilyttämiseksi yksittäistapauksessa eikä sen siis tule johtaa laajemmin määräävän markkina-aseman kieltämiseen.

Kuntaliiton käsityksen mukaan rakenteellinen korjaustoimenpide voisi olla perusteltu keino kilpailuongelmaan puuttumiseen ainoastaan silloin, kun yrityksen rakenne on selvästi yhteydessä kielletyn kilpailun rajoittamisen tunnusmerkistöön.

Kuntaliiton mukaan on välttämätöntä, että rakenteellisten korjaustoimenpiteiden edellytyksiä arvioidaan yksittäistapauksissa samojen kriteerien perusteella riippumatta siitä, perustuuko yrityksen määräävän markkina-aseman saavuttaminen julkisin varoin tai yksityisin varoin tehtyihin investointeihin.

Säännöstä ei saa sovelleta julkisen sektorin omistamiin yrityksiin tosiasiaassa lievemmin kriteerein kuin yksityissektorin omistamiin yrityksiin, jottei säännöksestä tule välinettä julkisen sektorin omistamien tuotantovälineiden yksityistämiseksi.

Kilpailulain 4 a luvun neutraliteettisäätely

Mietinnön mukaan työryhmä on keskustellut tarpeesta ja mahdollisuuksista terävöittää kilpailulain tasapuolisuuden turvaamista julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä (kilpailuneutraliteetti) koskevia 4 a luvun säännöksiä. Kilpailuneutraliteettia koskevat säännökset lisättiin kilpailulakiin vuonna 2013 (laki 595/2013) uutena 4 a lukuna. Samassa yhteydessä kuntalakiä muutettiin säätämällä kunnan toiminnasta markkinoilla, eräiden toimintojen yhtiöittämismallisuudesta sekä markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksesta yhtiöittämisvelvollisuuden poikkeustilanteita varten. Säännökset ovat voimassa olevan kuntalain (410/2015) luvussa 15.

Kilpailulain 4 a luvun säännösten mukaisesti Kilpailu- ja kuluttajavirasto puuttuu neutraliteetti-vaiheeseen, jos kunnan, kuntayhtymän tai valtion toiminta joko menettelynä tai toiminnan rakenteen vuoksi vääristää tai estää kilpailua tai on ristiriidassa kuntalaissa säädetyn markkinaperusteisen hinnoittelun kanssa. Kilpailu- ja kuluttajaviraston on ensisijaisesti neuvoteltava kunnan, kuntayhtymän tai valtion kanssa tarvittavista toimenpiteistä ongelman poistamiseksi. Jos neuvottelu ei johda tulokseen, virasto voi kieltää toiminnan tai asettaa sen jatkamiselle ehtoja.

Kirjanpidon eriyttämisvaatimus

Työryhmän näkemyksen mukaan kilpailuneutraliteettia koskevia säännöksiä voidaan pitää tavoitteiltaan onnistuneina. Mietinnössä kuitenkin todetaan, että käytännön valvonta on osoittautumassa hitaaksi vaarantaen lainsäädännön tavoitteiden saavuttamisen tyydyttävästi. Mietinnön mukaan julkisyhteisöjen elinkeinotoimintaa on yhtiötetty, mutta monissa tapauksissa yhtiö hoitaa sekä markkinaehtoista että ei-markkinaehtoista toimintaa, minkä seurauksena markkinaehtoisen hinnoittelun vaatimuksen valvonta voi osoittautua erittäin vaikeaksi ja työlläksi eri toimintojen välisen ristisubventaation selvittämisen sekä tuottojen ja kustannusten kohdentamisen jäädessä valvontaviranomaisten tehtäväksi. Tämä johtuu siitä, että markkinaehtoisen toiminnan kirjanpitoa ei ole eriytetty muusta toiminnasta. Tämän vuoksi työryhmän käsityksen mukaan olisi perusteltua harkita säädettäväksi velvollisuudesta markkinaehtoisen toiminnan kirjanpidolliseksi eriyttämiseksi. Kyseinen säätely olisi luomassa edellytyksiä elinkeinotoiminnan kannattavuuden ja hinnoittelun kustannusperusteisuuden varmistamiseen julkisen elinkeinotoiminnan sisäisessä päätöksenteossa. Samalla säätely tehostaisi kilpailuneutraliteetin valvontaa Kilpailu- ja kuluttajaviraston saadessa laskentatoimeen perustuvaa tietoa mahdollisen neutraliteettivajeen toteuttamista varten. Tämän vuoksi työryhmä ehdottaa, että kilpailulain 4 a lukuun lisättäisiin säännös kirjanpidon eriyttämistä koskevasta velvollisuudesta seuraavasti:

30 e § Kirjanpidon eriyttäminen

Jos 30 a §:ssä tarkoitettu julkisyhteisö tai sen määräysvaltaan kuuluva yksikkö harjoittaa sekä kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa, että muuta toimintaa, on sen pidettävä erillistä kirjanpitoa eri toiminnoista siten, että siinä on

- 1) johdon mukaisesti sovellettujen ja objektiivisesti perusteltavien kustannuslaskennan periaatteiden mukaisesti eriteltynä ja kohdistettuna kaikki toimintakohtaiset tulot ja menot; sekä
- 2) lisätietoina selkeä kuvaus edellä mainituista kustannuslaskennan periaatteista.

Eriytettyjen toimintojen tuotot ja kulut tulee esittää tilikausikohtaisena tuloslaskelmana, jonka tulee olla johdettavissa 1 momentissa tarkoitetun toimijan kirjanpidosta.

Eriytettyjen toimintojen tuloslaskelmat lisätietoineen ovat julkisia ja ne esitetään tilinpäätökseen sisältyvänä liitetietoina.

Ehdotetussa 30 e §:ssä säädettäisiin kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitetun toimijan velvollisuudesta pitää erillistä kirjanpitoa eri toiminnoista silloin, kun se harjoittaa sekä kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa, että muuta toimintaa. Säätelyn tarkoituksena olisi tehostaa markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen toteutumista ja valvontaviranomaisen suorittamaa kilpailuneutraliteettivalvontaa mahdollistamalla laskentatoimeen perustuvan tiedon saaminen mahdollisen neutraliteettivajeen toteuttamista varten.

Perustelujen mukaan säännöksessä tarkoitetun taloudellisen toiminnan käsite olisi sisällöltään sama kuin 30 a §:ssä: kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvalla toiminnalla puolestaan tarkoitettaisiin samaa kuin kuntalain (410/2015) 126 §:ssä. Täten kirjanpidon eriyttäminen ei koskisi sellaisia tilanteita, joissa toimija ei harjoita taloudellista toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla. Mikäli toimija harjoittaa siten vain ei-taloudellista toimintaa tai ei-taloudellista toimintaa ja sen lisäksi sellaista taloudellisesta toimintaa, joka kuuluu kuntalain 126 §:n 2 momentin soveltamisalaan, eikä toimija harjoita lainkaan taloudellista toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla, kirjanpidon eriyttämisvelvollisuutta ei sovellettaisi.

Kuntaliitto pitää esitettyä kirjanpidon eriyttämisvaatimusta perusteltuna, koska se olisi luomassa edellytyksiä elinkeinotoiminnan kannattavuuden ja hinnoittelun kustannusperusteisuuden varmistamiseen julkisen elinkeinotoiminnan sisäisessä päätöksenteossa ja samalla se tehostaa merkittäväällä tavalla Kilpailu- ja kuluttajaviraston edellytyksiä käytännössä paremmin ja tehokkaammin valvoa laissa säädetyn markkinaehtoisen hinnoittelun vaatimusten noudattamista.

Työ- ja elinkeinoministeriö ja Kilpailu- ja kuluttajavirasto ovat mietintöön liitettyssä 21.2.2017 antamassaan lausumassa todenneet, että kyseinen säännösehdotus jättää avoimeksi eritä keskeisiä veloitteen sisältöä koskevia kysymyksiä, kuten niiden toimintojen yksityiskohtaisen määrittelyn, joita eriyttämisvelvollisuus koskisi. Lisäksi lausuman mukaan olisi myös perusteltua arvioida, tulisiko eriyttämisvelvollisuuden koskea esimerkiksi vain laissa määrätyn liikevaihtorajan ylittävää toimintaa, niin, ettei eriyttämisvelvollisuus koskisi volyymitaan vähäistä toimintaa.

Kuntaliiton käsityksen mukaan säännöksen käytännön soveltamisen helpottamiseksi olisi perusteltua määritellä ne toiminnat, joita eriyttämisvelvollisuus koskisi. Lisäksi Kuntaliitto pitää perusteltuna, että kyseinen eriyttämisvelvollisuus koskisi vain laissa määrätyn liikevaihtorajan ylittävää toimintaa, jottei eriyttämisvelvollisuus koskisi volyymitaan vähäistä toimintaa.

Kuntaliiton käsityksen mukaan hinnoittelun markkinaperusteisuuden osoittaminen ei saa aiheuttaa kohtuutonta hallinnollista taakkaa. Markkinaperusteisuuden osoittamisen hallinnollisen taakan tulee olla suhteessa tavoiteltavaan hyötyyn ja tarkastelevan toiminnan laajuuteen. Hallinnollista taakkaa vähentäisi muun muassa se, että julkisen sektorin eri tarkoituksiin tekemä laskenta ja niiden perusteet olisivat valtakunnallisesti mahdollisimman yhdenmukaisia.

Esitettyä säätelyä tai siihen perustuvaa viranomaisohjausta tulisikin pyrkiä yhteen sovittamaan muun muassa parhaillaan VM:ssä vireillä olevaan Kuntatieto-ohjelmaan, missä valmistellaan julkisen hallinnon suosituksia (JHS). Suosituksessa määritellään muun muassa kuntien kustannuslaskentaa, kirjanpitoa ja talouden seurantaa koskevia yleisiä suosituksia, jotka omalta osaltaan voisivat merkittävästi edesauttaa markkinaperusteisen hinnoitteluperiaatteiden jalkauttamista kiinteäksi osaksi julkishallinnon talous- ja kirjanpitojärjestelmiä kaikkien kuntien osalta yhteneväisin periaattein.

30 e §:n 3 momentissa todetaan, että eriytettyjen toimintojen tuloslaskelmat lisätietoineen tulisi esittää tilinpäätöksen liitetietoina toimintoja koskevan informaation tulkinnan ja tarkastuksen helpottamiseksi.

Liitetietojen sisällöstä on säädetty pääasiassa kirjanpitolaissa ja -asetuksessa. Liitetiedoilla tarkoitetaan KPL 3:1.1 §:n 4 kohdan mukaan taseen, tuloslaskelman ja rahoituslaskelman liitteinä ilmoitettavia tietoja. Tilinpäätöksen liitetietojen tarkoituksena on täydentää laskelmien muodossa esitettyä tilinpäätösinformaatiota oikean ja riittävän kuvan saamiseksi tuloksesta, taloudellisesta asemasta ja rahoituksesta sekä toiminnasta. Liitetiedot ovat tilinpäätöksen osa. Kunta ei voi lähtökohtaisesti valita, esittääkö se yksittäisen tiedon taseessa, tuloslaskelmassa, rahoituslaskelmassa vai liitetietona.

Tietyissä tapauksissa esittämispaikalle on kuitenkin annettu liikkumavaraa. Vaihtoehtoiset esittämispaidat on todettu Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston antamassa liitetietoja koskevassa yleisohjeessa.

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto on antanut lausunnon 11.2.2015 vesihuoltolain muutosten vaikutuksista kunnallisten vesihuoltolaitosten kirjanpitoon ja tilinpäätökseen. Siinä todetaan muun muassa näin: tilinpäätöksen liitteenä esitettävät tiedot.

Vesihuoltolain perusteluissa liitteenä olevilla tiedoilla (VHL 20.1 §) viitataan muun muassa sel-laisiin tietoihin, jotka käsittelevät sisäisesti eriytettyjen toimintojen yhteisten kustannusten jakoa, palvelujen veloitusterusteita ja käytettyjä lainakorkoja. Kun tuloslaskelmia ja taseita esitetään ensimmäistä kertaa esimerkiksi toimintamuotoa muutettaessa tai eriytettäessä vesi-huolto muista toiminnoista, tulee laskelmien lisätietoina olla lisäksi selostus niistä periaat-teista, joiden mukaan aloitettavat taseet on muodostettu. Tiedot tulee esittää erikseen vesi-huollosta ja huleveden viemäroinnistä. Kuntajaosto katsoo, että liitteenä esitettävät tiedot ovat luonteeltaan eriytetyn tilinpäätöksen lisätietoja eikä niitä sisällytetä virallisiin liitetietoi-hin. Tiedot voidaan esittää tilinpäätöksessä erikseen esimerkiksi otsikon "Vesihuoltolain edel-lyttämät lisätiedot" alla.

Edellä mainittuun kuntajaoston lausuntoon perustuen Kuntaliitto esittää, että 30 e §:ssä mainitut tiedot esitettäisiin tilinpäätökseen sisältyvänä lisätietona eikä liitetietoina.

Seuraamusmaksu ja vahingonkorvaus

Kilpailulain 4 a luku perustuu väljähkään sääntelyyn, jossa ei tarkkarajaisesti määritellä kiellytyn ja sallitun toiminnan rajoja. Mietinnön mukaan sääntelytapa on siinä mielessä perusteltu, että se antaa valvontaviranomaiselle mahdollisuuden joustavuuteen käsittelyyn otettavien tapausten ja puuttumiskeinojen valinnassa. Kyseisestä valvontaviranomaisen toimivallan määrittelystä seuraa, että lain nykyiseen tunnusmerkistöön on työryhmän arvion mukaan vaikea liittää erityistä vahingonkorvausvelvollisuutta tai sanktioita esimerkiksi hallinnollisen seurausmaksun muodossa. Tästä syystä mietinnössä ei esitetä kilpailulakiin kilpailuneutraliteettiin liittyen erityisiä vahingonkorvaussäännöksiä tai hallinnollisen seurausmaksun käyttöä mietinnöstä tarkemmin ilmenevillä perusteilla.

Kuntaliiton käsityksen mukaan työryhmän kanta on perusteltu eikä kilpailuneutraliteettisääntelyyn tule liittää erityisiä vahingonkorvaussäännöksiä tai hallinnollisia seurausmaksuja. Kyseisen toiminnan sanktioiminen seurausmaksulla ei sovi kilpailuneutraliteettisääntelyyn, koska sen kohteena olevan toiminnan ja sitä koskevan sääntelyn lähtökohdat ovat erilaiset kuin kieltoperiaatteelle perustuvissa kiellytyksissä kilpailunrajoituksissa (kartellit/määrävän markkina-aseman väärinkäyttö). Kilpailuneutraliteettisääntelyssä on kysymys julkisen sektorin toiminnan luonteen ja siitä seuraavan toimintaympäristön muutostilanteista, niihin sopeutumisesta ja niihin parhaiten soveltuvista hallintakeinoista.

Kilpailuneutraliteettisääntelyn soveltamiseen liittyvän oikeuskäytännön puuttuminen ei myöskään anna aihetta muuttaa vuonna 2013 päätettyä sääntelytapaa rakenteeltaan toisen kaltaiseksi.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston antamien suositusten, ohjeiden tai suuntaviivojen avulla pystytäänkin asianmukaisesti vaikuttamaan ja ohjaamaan julkisen sektorin toimintaa kilpailuneutraliteettikysymyksissä. Kilpailu- ja kuluttajavirasto on pitkän valmistelun jälkeen antanut 10.5.2017 "Suuntaviivat markkinaperusteisesta hinnoittelusta-käytännön arviointiperusteet", joiden avulla julkisyhteisöt voivat nyt entistä paremmin itse arvioida oman toiminnan kilpailuneutraaliutta kuin mitä siihen aikaisemmin ollut edellytyksiä.

Kilpailulain 4 a luvun sääntely on toiminut tarkoituksensa mukaisesti eikä sen muuttamiseen tältä osin ole perusteita eikä tarvetta. Kilpailuneutraliteettinormisto on oma kokonaisuutensa, jolla on ensisijaisesti yhteiskunnallinen tavoite. Erityisten vahingonkorvaussäännöksiä tai hallinnollisten seurausmaksujen ulottaminen koskemaan mahdollisia kilpailuneutraliteettirikkomuksia vähentäisi kannustimia ryhtyä neuvottelemaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston kanssa mahdollisen kilpailuneutraliteettivajeen poistamisen menetelmistä ja voisi siten vaarantaa nyt kuntakentällä toimivaksi koetun mekanismin toiminnan. Tämä voisi taas osaltaan hidastaa ja vaikeuttaa julkisen sektorin toiminnan sopeutumista ja uudistumista uuteen sääntely- ja toimintaympäristöön hallitusti.

SUOMEN KUNTALIITTO

Arto Sulonen
johtaja, lakiasiat

Pirkka-Petri Lebedeff
johtava lakimies

