



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Liikenne- ja viestintäministeriö
kirjaamo@lvm.fi

Lausunto
6.2.2018

TEM/2529/03.01.08/2017

Lausuntopyyntö LVM/2394/03/2017

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden muuttamisesta osakeyhtiöksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Esityksessä yhdeksi perustettavan erityistehtäväyhtiön toiminnan tavoitteeksi on mainittu julkisin varoin kustannettujen tietovarantojen saattaminen taloudellista toimintaa harjoittavien yksityisten toimijoiden saataville nykyistä paremmin. Tämä tavoite on lähtökohtaisesti kannatettava ja sen voidaan katsoa palvelevan markkinoiden avautumista ja kehittymistä. Esityksessä mainitaan myös erityistehtäväyhtiön mahdollisuus osallistua tulevaisuudessa markkinaehtoiseen toimintaan. Yhtiötä koskevassa lakiesityksessä ei yhtiön tehtävien määrittelyn yhteydessä kuitenkaan ole minkäänlaista mainintaa markkinaehtoisen toiminnan harjoittamisen mahdollisuudesta. Mikäli tarkoituksena on mahdollistaa myös markkinaehtoisen toiminnan harjoittaminen, tulee tästä säätää selvästi yhtiötä koskevassa laissa. Lyhyt maininta tällaisesta mahdollisuudesta esityksen perusteluissa ei ole riittävä. Esityksessä ei myöskään ole arvioitu markkinaehtoisen toiminnan sallimisen mahdollisia kilpailuvaikutuksia.

Kilpailulain (948/2011) 4 a luvun kilpailuneutraliteettia koskevalla sääntelyllä on merkitystä perustettavan yhtiön toiminnassa, mikäli markkinoilla on yksityisiä toimijoita tarjoamassa vastaavia palveluja kuin mitä yhtiön on tarkoitus tuottaa. Esityksessä todetaan osan liikenteen ohjaustoimintojen hoitamisesta tapahtuvan jo nykyisellään yritystoimintana, minkä vuoksi kilpailuneutraliteettisääntely on otettava huomioon sekä lakisääteisten erityistehtävien hoitamisessa että markkinaehtoisessa toiminnassa. Yhtiölle laissa määrätyt liikenteen ohjaustoiminnot on toteutettava tavalla, joka vaarantaa kilpailuneutraliteettia mahdollisimman vähän. Vaikka joitakin lakisääteisiin erityistehtäviin kuuluvia palveluja vastaavia palveluja tuottavia yksityisiä toimijoita ei tällä hetkellä olisi, on markkinoiden kehittymistä seurattava tarkasti ja tarvittaessa varmistettava erityistehtävien hoitamisesta aiheutuvan mahdollisimman vähän kilpailua vääristäviä vaikutuksia.

Markkinaehtoisen toiminnan osalta on puolestaan varmistettava, ettei toiminnassa hyödynnetä erityistehtävien hoitamiseen liittyviä julkisia varoja. Tällainen kielletty ristisubventio voi ilmetä esimerkiksi julkisilla varoilla kustannettujen tietovarantojen, henkilöstön työpanosten tai muiden suoritteiden hyödyntämisenä joko korvauksetta tai alihintaisesti. Ristisubventio antaisi yhtiölle kilpailua vääristävän etulyöntiaseman suhteessa vastaavia palveluja tuottaviin yksityisiin toimijoihin. Ristisubventioriski liittyy kiinteästi yhtiön ja Liikenneviraston välille perustettavaksi esitetty erityistehtävien hoitoon liittyvä strateginen kumppanuus. Erityis-

tehtävien hoidosta saatavat varat tulisivat yhtiölle Liikennevirastolta, joka olisi yhtiön merkittävin asiakas ja tulonlähde. Pelkästään vuoden 2019 osalta Liikenneviraston arvioidaan ostavan perustettavalta yhtiöltä liikenteenohjauksen palveluita 137 miljoonalla eurolla. Mikäli yhtiö jatkossa harjoittaisi erityistehtävien hoitamisen lisäksi myös markkinaehtoista toimintaa, tulee pitää huoli siitä, ettei markkinaehtoinen toiminta hyödy strategisen kumppanuuden perusteella syntyvästä tulovirrasta. Erityistehtävien hoidon ja markkinaehtoisen toiminnan tapahtuessa samassa yhtiössä ei erityistehtävien hoitamisesta saatujen varojen mahdollista hyödyntämistä markkinaehtoisessa toiminnassa voida arvioida eri toimintojen kustannusten ja tuottojen sekoittuessa toisiinsa.

Ristisubventioriskin lisäksi esityksessä mainittu tavoite perustaa ”maltillisesti voittoa tuottava valtion erityistehtäväyhtiö” saattaa aiheuttaa ongelmia kilpailuneutraaliteetin näkökulmasta. Yhtiön toiminnassa on varmistettava, ettei sanottua maltillista tuottovaatimusta sovelleta myös yhtiön harjoittamaan markkinaehtoiseen toimintaan. Liian alhaiseksi asetettu tuottovaatimus markkinaehtoisessa toiminnassa loisi yhtiölle epäreilun kilpailuedun, sillä markkinaehtoisessa toiminnassa noudatettavan hinnoittelun on oltava markkinaperusteista. Tämä tarkoittaa sitä, että hinnoittelussa on otettava huomioon samat tekijät kuin yksityisten markkinatoimijoiden hinnoittelussa. Yhtenä hinnoitteluun vaikuttavana tekijänä on toiminnan jatkumisen varmistamiseksi riittävän korkea tuottovaatimus. Erityistehtävien hoidon ja markkinaehtoisen toiminnan tapahtuessa samassa yhtiössä myös hinnoittelun markkinaperusteisuuden varmistaminen on mahdotonta eri toimintojen kustannusten ja tuottojen sekoittuessa toisiinsa.

Edellä selostettujen ongelmien poistamiseksi tehokkain ja selkein ratkaisu olisi se, että perustettavan yhtiön ei sallittaisi harjoittaa markkinaehtoista toimintaa lainkaan. Mikäli yhtiö kuitenkin tulevaisuudessa saisi harjoittaa sanottua toimintaa, tulee se eriyttää kirjanpidollisesti erityistehtävien hoitamisesta. Ilman kirjanpidollista eriyttämistä erityistehtävien hoitamisen ja markkinaehtoisen toiminnan tuottojen ja kustannusten oikeaa kohdentamista sekä markkinaehtoisessa toiminnassa noudatettavan hinnoittelun markkinaperusteisuutta ei ole mahdollista varmistaa. Markkinaehtoisen toiminnan harjoittamisen mahdollisuudesta tulee lisäksi jo aiemmin todetulla tavalla säätää selkeästi laissa. Myös yhtiön velvollisuudesta noudattaa kilpailulainsäädäntöä tulee säätää samassa yhteydessä.

Esitysluonnoksessa ei myöskään ole arvioitu muutosten suhdetta EU:n valtioneuvoston päätöksiin. Tältä osin työ- ja elinkeinoministeriö toteaa yleisesti, että EU:n valtioneuvoston päätöksiä sovelletaan vain luonteeltaan taloudelliseen toimintaan (tavaroiden tai palveluiden tarjoaminen markkinoilla). Valtioneuvoston päätösten soveltamisen kannalta merkitystä ei siis ole esimerkiksi toiminnan organisaatiomuodolla, vaan ainoastaan sillä, harjoittaako yksikkö taloudellista toimintaa. Valtioneuvoston päätöksiä ei sovelleta esimerkiksi silloin, kun valtio toimii julkisen vallan käyttäjänä tai kun julkisyhteisöt toimivat viranomaisen ominaisuudessaan. Yksikön voidaan katsoa toimivan julkisen vallan käyttäjänä, kun kyseessä oleva toiminta kuuluu valtion keskeisiin tehtäviin tai liittyy näihin tehtäviin luonteeltaan, tavoitteeltaan sekä siihen sovellettavilta säännöiltään. EU-oikeuskäytännön mukaan tällaisia luonteeltaan ei-taloudellisia toimintoja ovat esimerkiksi ilmaliikenteen turvallisuus ja valvonta, meriliikenteen valvonta ja turvallisuus sekä julkisiin tarkoituksiin käytettävien tietojen keruu asianomaisille yrityksille kyseisten tietojen ilmoittamiseksi asetun lakisääteisen velvoitteen perusteella (ks. Komission tiedonanto Eu-

roopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettusta valtiontuen käsitteestä, 2016/C 262/01). Jos julkisyhteisö harjoittaa julkisen vallan käytön ohella myös taloudellista toimintaa, voivat valtiontukisäännöt tulla taloudellisen toiminnan osalta sovellettaviksi.

Hallituksen esitysluonnoksen perusteella voidaan alustavasti arvioida, että perustettavan yhtiön erityistehtävät lienevät pääosin luonteeltaan ei-taloudellisia; niiden osalta kyse ei olisi palveluiden tarjoamisesta markkinoilla, vaan viranomaisluonteisista tehtävistä. Esitysluonnoksen mukaan yhtiö voisi kuitenkin tuottaa muita palveluita markkinaehtoisesti ja yhtiöllä voisi myös olla toimintaa ulkomailla. Näiden toimintojen osalta valtiontukisäännöt voivat tulla sovellettaviksi, mikäli SEUT 107(1) artiklan mukaiset valtiontuen kriteerit täyttyvät. Taloudellisen toiminnan kirjanpidollisella eriyttämisellä voidaan tuolloin huolehtia siitä, että ei-taloudelliseen toimintaan kohdistuva julkinen rahoitus ei muodosta valtiontueksi tulkittavaa taloudellista etua taloudellisen, markkinaehtoisin toiminnan hyväksi.

Esityksessä todetaan tulevaisuudessa tarkoituksena olevan yhdistää perustettavan erityistehtäväyhtiön toiminta Air Navigations Services Oy:n ja Finrail Oy:n toiminnan kanssa valtion liikenteenohjauskonserniksi. Myös konsernin toiminnassa on otettava huomioon edellä mainitut kilpailuun vaikuttavat tekijät. Vaikka konserni tai siihen kuuluvat yhtiöt eivät yksittäisellä tarkasteluhetkellä tarjoaisi yksityisten toimijoiden kanssa kilpailevia palveluita, saattaa markkinoille tulevaisuudessa ilmestyä kilpailevaa toimintaa harjoittavia yksityisiä toimijoita. Konserniin kuuluvien yhtiöiden toimintaa ja niiden kannalta relevanttien markkinoiden kehitystä on tämän vuoksi seurattava tarkasti sen varmistamiseksi, ettei yhtiöiden harjoittama toiminta vaaranna kilpailun toimivuutta markkinoilla.


Susanna Siitonen
Hallitusneuvos


Iiro Ihanamäki
Asiantuntija