Työ-ja elinkeinoministeriö
HN Virve Haapajärvi

Lausunto
VN/34446/2022
3.10.2023

Eduskunta
Talousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain muuttamisesta, HE 13/2023 vp

Kilpailua vääristäviä ulkomaisia tukia koskevan asetuksen täydentävä kansallinen säätäminen

Esityksen sisältö

Eduskunnalle on 13.9.2023 annettu hallituksen esitys, jossa ehdotetaan muutettavaksi kilpailu- ja kuluttajavirastosta annettua lakia. Kyse on kilpailua vääristäviä ulkomaisia tukia koskevaa EU -asetusta (EU 2022/2560) täydentävästä kansallisesta säätämisestä. EU-asetus on voimassa olevaa ja jäsenmaissa suoraan sovellettavaa oikeutta. Komissio on asetuksen yksinomainen soveltaja.

Annetulla esityksellä täydennetään kansallista lainsäädäntöä siten, että siinä selvennetään mikä viranomainen Suomessa tekisi komission pyynnöstä asetuksen mukaisia tarkastuksia Suomessa ja avustaisi komissiota sen asetuksen mukaisilla tarkastuksilla Suomessa. Lisäksi esityksessä nimetään kansallinen yhteystaho komission suuntaan sellaisia tilanteita varten, joissa komissio ei tiedä mille suomalaiselle viranomaiselle tai hankintayksikölle asetuksen mukainen tietopyyntö tulisi lähettää. Kilpailu- ja kuluttajavirastolla (KKV) olisi oikeus saada asetuksen mukaista tietoa toisilta kansallisilta viranomaisilta ja hankintayksiköiltä salassapitosäännösten estämättä sekä lähettää sitä komissiolle.

Esityksen ei arvioida aiheuttavan KKV:lle vähäistä suurempaa lisätyötä. Asetuksesta ja esimerkiksi sen ilmoitusvelvollisuuksista yrityksille ja hankintayksiköille aiheutuva hallinnollinen taakka ei ole nyt käsiteltävänä olevasta esityksestä johtuvaa.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Tarkastuksia koskevien säännösten soveltaminen alkaisi kuitenkin vasta 12.1.2024.

Esityksen taustalla oleva EU-asetus

Suoraan sovellettava EU-asetus tuli voimaan 12.1.2023. Asetuksen soveltaminen alkoi pääosin 12.7.2023 ja keskittymiä ja hankintoja koskevien ilmoitusten osalta asetusta sovelletaan

12.10.2023 alkaen. Tarkastuksia koskevan artiklan jäsenmaita koskevien kohtien soveltaminen alkaa 12.1.2024.

EU-asetuksen tavoitteena on mahdollistaa tehokkaampi puuttuminen sellaisiin kolmansien valtioiden myöntämiin tukiin, jotka vääristävät kilpailua ja vaarantavat yritysten tasapuoliset toimintaedellytykset EU:n sisämarkkinoilla. Asetus on tärkeä lisä EU:n säädöstyökaluihin, joilla varmistetaan tasapuoliset toimintaedellytykset kaikille EU:n sisämarkkinoilla toimiville yrityksille. Asetus on siten yksi keino vastata huoliin, jotka liittyvät EU:n kilpailukykyyn suhteessa kolmansiin maihin.

EU:n ulkopuolisten maiden myöntämät tuet voivat vääristää kilpailua sisämarkkinoilla samaan tapaan kuin jäsenvaltioiden myöntämät valtiontuet, mutta niiden aiheuttamiin kilpailunvääristymiin ei ole ollut mahdollista puuttua riittävästi ennen asetusta. Ennen asetusta ei ollut EU-sääntelyä, jota olisi voitu soveltaa EU:n ulkopuolelta tuleviin tukiin, jotka antavat tuensaajille epäoikeudenmukaista etua niiden ostaessa EU:ssa toimivia yrityksiä, osallistuessa EU:n alueen julkisiin hankintoihin tai harjoittaessa muutoin taloudellista toimintaa sisämarkkinoilla.

EU-asetus kattaa muun muassa keskittymät ja julkiset hankintamenettelyt, ja se mahdollistaa myös komission oma-aloitteiset tutkimukset muiden markkinatilanteiden osalta. Asetus antaa komissiolle laajat tutkinta-, tiedonsaanti- ja puuttumisvaltuudet.

Asetuksesta aiheutuvaa hallinnollista taakkaa on pidetty esillä asetuksen neuvostokäsittelyn aikana, samoin kuin komission täytäntöönpanoasetuksen ja sen liitteenä olevien ilmoituslomakkeiden käsittelyssä. Korkeahkot ilmoituskynnysarvot ja ilmoitusvelvollisuutta rajallisemmat raportointivelvollisuudet ilmoituksissa vähentävät yrityksille ja hankintayksiköille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa.

Asetuksella on yhtymäkohtia useisiin EU:n politiikka-alueisiin. Keskiössä ovat valtiontukien lisäksi kilpailupolitiikka ja julkiset hankinnat, kauppapolitiikka, sisämarkkinapolitiikka ja teollisuuspolitiikka.

Tarve EU-asetusta täydentävälle kansalliselle säätämiselle

EU-asetusta täydentävää kansallista säätämistä esitetään, jotta kansalliset viranomaiset voivat tehdä komission kanssa suoraan sovellettavan EU-asetuksen edellyttämää yhteistyötä.
Kansallinen sääntely on tarpeen asetuksen edellyttämien kansallisten viranomaisten velvollisuuksien selventämiseksi ja toimivaltaisen kansallisen viranomaisen nimeämiseksi. EU-asetus jättää avoimeksi esimerkiksi sen, mikä kansallinen viranomainen olisi toimivaltainen ja velvoitettu toimimaan niiden artiklojen nojalla, joissa viitataan yleisesti jäsenvaltion velvollisuuteen.

Kansallista sääntelyä tarvitaan sen selventämiseksi, millä viranomaisella olisi toimivaltuus ja velvollisuus tehdä EU-asetuksen mukainen tarkastus komission pyynnöstä Suomessa ja velvollisuus avustaa komissiota sen Suomessa tekemässä tarkastuksessa. Tarkastusten suorittamisen ja niissä avustamisen voidaan katsoa olevan julkisen vallan käyttöä ja siksi tarkastustoimivaltuudesta on syytä säätää laintasoisesti.

Asetuksen komission ja jäsenmaiden väliseen tiedonkulkuun liittyvissä artikloissa viitataan vain yleisesti jäsenvaltion velvollisuuteen yksilöimättä kansallista toimivaltaista viranomaista. Selventävästi on esitetty säädettäväksi, että KKV:lla olisi oikeus saada toisilta kansallisilta viranomaisilta ja hankintayksiköiltä tietoa asetuksen 13(5) ja 35(1) artiklojen perusteella salassapitosäännösten estämättä ja lähettää sitä edelleen komissiolle. Siten muilla kansallisilla viranomaisilla ja hankintayksiköillä olisi vastaavasti oikeus luovuttaa salassapitosäännösten estämättä asetuksen mukaista tietoa KKV:lle, joka välittäisi sen edelleen komissiolle.

Kansallinen liikkumavara koskee lähinnä sitä, mihin kansalliseen viranomaiseen jäsenvaltioita koskevien tarkastusvelvoitteiden säädetään kohdistuvan. Asetuksen sanamuoto ei edellytä kuitenkaan nimenomaisesti kansallisen yhteyspisteen perustamista, mutta jäsenvaltion tulee pystyä toimittamaan komissiolle relevanteilta kansallisilta tahoilta kerätty komission pyytämä tieto.

Esityksen vaikutusten arviointi

KKV valikoitui tarkastusten osalta kansalliseksi viranomaiseksi, koska KKV:lla on osaaminen, tietotekniset työkalut ja toimivalta tehdä kilpailuoikeuteen liittyviä tarkastuksia. Menettelyllisesti asetuksen mukaisen tarkastuksen arvioidaan vastaavan pitkälti viraston kilpailusääntöjen perusteella tehtäviä tarkastuksia.

Kansallisen yhteystahon osalta arvioitiin, että tekninen yhteystaho sopii luonteensa puolesta paremmin virasto- kuin ministeriötasolle. Esityksessä todetusti KKV ei tule olemaan yleinen kansallinen neuvontataho EU-asetuksen soveltamisessa ja tulkinnassa. Komissio on asetuksen yksinomainen soveltaja ja se antaa asetusta koskevia tulkintoja mahdollisten EU tuomioistuinten linjausten lisäksi.

Asetuksesta ja sen ilmoitusvelvollisuuksista esimerkiksi yrityksille aiheutuva hallinnollinen taakka ei ole nyt käsiteltävänä olevasta esityksestä johtuvaa.

Esityksessä arvioidaan, että esityksen pääasialliset vaikutukset kohdistuvat KKV:on, ja että esityksen muutosehdotukset eivät aiheuttaisi KKV:lle vähäistä suurempaa lisätyötä. Esityksen mukaan asetuksesta KKV:lle aiheutuvaa työmäärää ja siihen mahdollisesti liittyviä tarpeita voidaan arvioida noin 2-3 vuoden päästä kansallisen lain voimaantulosta.

KKV:n muille kansallisille viranomaisille ja hankintayksiköille välittämien komission tietopyyntöjen arvioidaan aiheuttavan vain vähäistä hallinnollista taakkaa tietopyyntöjen kohteille, eikä taakan arvioida olevan suurempi kuin tapauksessa, jossa komissio lähettäisi tietopyynnön suoraan näille tahoille. Asetuksen mukaisissa tutkinnoissa komission ensisijainen tietolähde ovat yritykset, joille komissio lähettää suoraan tietopyyntönsä.

Esityksen voidaan arvioida aiheuttavan vähäistä hallinnollista taakkaa tarkastuksen kohteena oleville yrityksille, mutta taakka ei olisi kuitenkaan suurempi kuin siinä tilanteessa, jossa komissio hoitaisi tarkastuksen itse ilman KKV:n apua tai asetukseen perustuvia tarkastusvelvoitteita hoitaisi Suomessa jokin muu viranomainen kuin KKV.

Lähinnä KKV:on kohdistuvien esityksen vaikutusten osalta olennaista on muun muassa se, kuinka aktiivisesti komissio tulee käyttämään toimivaltaansa asetuksen mukaisiin tarkastuksiin ja tietopyyntöihin sekä missä määrin komissio tulee toimivaltaansa käyttäessään tarvitsemaan jäsenvaltion viranomaisten apua.