

9.7.2019

1. Asia

Kunnallisen eläinlääkintähuollon epäilty kilpailua vääristävä tai estävä toiminta pieneläinlääkäripalvelujen markkinoilla

2. Osapuolet

Toimenpidepyynnön tekijä:

Ouluvet Oy

Muut osapuolet:

Oulun seudun ympäristötoimi liikelaitos / Oulun kaupunki

3. Ratkaisu

Asia ei anna aihetta enempiin toimenpiteisiin, ja se poistetaan käsittelystä.

4. Asian vireilletulo ja selvittäminen

1. Ouluvet Oy on 5.10.2015 pyytänyt Kilpailu- ja kuluttajavirastoa (jäljempänä virasto) selvittämään, noudattaako Oulun kaupunki eläinlääkintäpalvelujen tarjoamisessa kilpailuneutraliteettia koskevaa lainsäädäntöä.
2. Oulun seudun ympäristötoimen eläinlääkintähuollon yksikkö (jäljempänä liikelaitos) vastaa kunnallisten peruseläinlääkäripalvelujen ja kiireellisen eläinlääkärinavun antamisesta tuotanto- ja lemmikkieläimille Hailuodon, Kempeleen, Limingan, Lumijoen, Muhoksen, Oulun ja Tyrnävän alueilla.
3. Toimenpidepyynnössä on viitattu muun muassa liikelaitoksen laatimaan eläinlääkintähuollon suunnitelmaan 2015-2019, jossa on todettu, että peruseläinlääkäripalvelut tarjotaan Oulun seudun ympäristötoimen eläinlääkintähuollossa kaikille kotieläimille, vaikka lainsäädännön mukaan olisi mahdollista rajata pois muut kuin hyötyeläimet. Toimenpidepyynnön mukaan kaupungin klinikka ottaa potilaita päivisin ajanvarauksella kaikenlaisiin toimenpiteisiin ja kaupungin pieneläinten hoitoon tarkoitetut vastaanottotilat on varustettu erikoiseläinlääkintäpalveluita monipuolisesti tarjoavaksi Oulun suurimmaksi klinikaksi¹.
4. Toimenpidepyynnössä on katsottu kuntalain edellyttävän Oulun kaupungin eläinlääkintäpalvelujen tuottamisen yhtiöittämistä ja pyydetty virastoa selvittämään, miksi yhtiöittämistä ei ole tehty. Kaupungineläin-

¹ Klinikalla toimivien praktikkoeläinlääkäreiden määrällä mitattuna

9.7.2019

lääkärit harjoittavat virka-aikana samanlaista praktiikkaa kaupungin tiloissa kuin yksityisklinikoilla harjoitetaan ja kilpailevat samoista markkinoista yksityisklinikoiden ja -praktiikoiden kanssa. Toimenpidepyynnön mukaan Oulun kaupunki tarjoaa virkaeläinlääkäreilleen merkittävän kilpailuedun, joka vääristää markkinoita, sillä peruspalkkaiset kaupungineläinlääkärit työskentelevät kaupungin järjestämällä vastaanotolla vuokraa maksamatta ilman yrittäjäriskiä. Koska klinikan käyttö varusteineen ja avustajineen on ilmaista, kaupungineläinlääkärit voivat hinnoitella erikoiseläinlääkinnän taksat yksityisiä klinikoita halvemmiksi.

5. Toimenpidepyynnön tekijä on katsonut toimenpidepyynnöllä olevan yhteiskunnallista merkitystä, sillä vastaavanlaisia hankkeita eläinlääkintäpalvelujen järjestämisessä on esiintynyt myös muissa kaupungeissa.
6. Toimenpidepyynnössä on myös pyydetty selvittämään, voiko eräiden kaupungineläinlääkäreiden ja eläintenhoitajan omistama Poratien rehumiehet Ay toimia itsenäisenä yrityksenä kaupungin pieneläinvastaanoton yhteydessä maksamatta minkäänlaista vastiketta kaupungille.
7. Virasto on selvittänyt asiaa voidakseen arvioida, tarjoaako liikelaitos palvelujaan yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa samoilla markkinoilla sekä vääristääkö tai estääkö liikelaitoksen toiminta terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä pieneläinlääkäripalvelujen markkinoilla kilpailulain (948/2011) 30 a §:ssä tarkoitetulla tavalla.
8. Virasto on vastaanottanut asiassa kirjallisia ja suullisia selvityksiä liikelaitokselta/Oulun kaupungilta, sen palveluksessa olevilta praktikkoeläinlääkäreiltä sekä toimenpidepyynnön tekijältä. Virasto on lisäksi käynyt keskusteluja muun muassa Elintarviketurvallisuusvirasto Eviran, Suomen Eläinlääkäriliiton ja maa- ja metsätalousministeriön edustajien kanssa sekä antanut lausuntoja asiaan liittyvistä lainsäädäntömuutosehdotuksista. Virasto on tavannut liikelaitoksen edustajat keskustellakseen kilpailuneutraalisäännösten liikelaitoksen toiminnalle asettamista edellytyksistä.

5. Asian tausta

5.1. Kunnaneläinlääkärijärjestelmän pääpiirteet

5.1.1. Kunnan eläinlääkintähuollon tehtävät

9. Kunnan tehtävänä on eläinlääkintähuoltolain (765/2009) nojalla huolehtia eläinlääkäripalvelujen ja elintarvikkeiden turvallisuuden valvonnan järjestämisestä sekä resurssien varaamisesta valtion vastuulla olevaan eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvontaan.
10. Kuntien järjestämistä eläinlääkäripalveluista vastaavat pääasiassa lakisääteiset ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueet. Ympäristö-

9.7.2019

terveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta annetun lain (410/2009) 2 §:n mukaan kunnassa tai yhteistoiminta-alueella ympäristöterveydenhuollon järjestämisestä vastaa yksi toimielin, jolla on oltava käytettävissä vähintään 10 henkilötyövuotta vastaavat henkilöresurssit. Ympäristöterveydenhuoltoon kuuluvat terveydensuojelun, elintarvikkeiden, tupakkalain ja eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta ja eläinlääkäripalvelut.

11. Eläinlääkintähuoltolain 11 §:n mukaan kunnan on järjestettävä arkipäivisin virka-aikana saatavilla oleva peruseläinlääkäripalvelu asukkaidensa pitämiä kotieläimiä varten sekä sellaisten yhteisöjen pitämiä kotieläimiä varten, joilla on kotipaikka sen alueella. Muita kotieläimiä kuin hyötyeläimiä varten tämä palvelu on kuitenkin järjestettävä vain, jos palvelua ei ole muuten saatavilla yhteistoiminta-alueella. Lisäksi kunnan on järjestettävä eläinlääkärin käynnin eläintenpitopaikassa arkipäivisin virka-aikana mahdollistava peruseläinlääkäripalvelu alueellaan pidettäviä hyötyeläimiä varten. Lain esitöissä on todettu, että seura- ja harrastuseläinten hoito perustuu etenkin suurissa asutuskeskuksissa pääosin yksityisen sektorin palvelutuotantoon. Kuntaa ei siten ole veloitettu järjestämään palveluja näille eläimille niiltä osin kuin yksityiset eläinlääkäriasemat tyydyttävät palveluiden kysynnän.²
12. Eläinlääkintähuoltolain 13 §:n mukaan kunnan on järjestettävä kiireellistä eläinlääkäripalvelua alueellaan olevia kotieläimiä varten kaikkina vuorokaudenaikoina. Kiireellinen eläinlääkäripalvelu on järjestettävä päivystysalueella siten, että kotieläimiä, jotka ovat pienikokoisia ja voidaan siten vaikeuksitta kuljettaa eläinlääkärin vastaanotolle, ja kotieläimiä, joille annettava eläinlääkäripalvelu edellyttää eläinlääkärikäyntiä eläimenpitopaikassa, hoitaa pääasiassa eri henkilökunta.
13. Eläinlääkintähuoltolain 14 §:n mukaan peruseläinlääkäripalvelun ja kiireellisen eläinlääkäripalvelun tulee olla saatavilla palveluiden käyttäjien kannalta kohtuullisessa ajassa ja kohtuullisella etäisyydellä maantieteelliset olosuhteet huomioon ottaen.
14. Eläinlääkintähuoltolain 3 §:ssä säädetään laissa esiintyvien käsitteiden määritelmistä, jotka ovat tarpeellisia erityisesti kunnalle säädettyjen eläinlääkintähuollon tehtävien sisältöä rajattaessa. Kotieläimellä tarkoitetaan kesyä eläintä, jota ihminen pitää ja hoitaa hyödyn, seuran tai harrastuksen vuoksi, poroa, tarhattua nisäkästä, lintua ja mehiläistä sekä viljeltyä vesieläintä, ei kuitenkaan koe-eläintä eikä eläintarhassa pidettävää eläintä. Hyötyeläimellä tarkoitetaan kotieläintä, jota pidetään maataloutta tai muuta elinkeinotoimintaa taikka ihmiselle tarpeellista työsuoritusta varten. Peruseläinlääkäripalvelulla tarkoitetaan eläinlääkintähuoltolain määritelmän mukaan eläinlääkäripalvelua, jota annetaan eläinlääketieteellisen yleistutkimuksen tai kliinisen tutkimuksen perusteella eläintenpitopaikoissa tai tavanomaisissa eläinlääkärin vastaanottotilois-

² HE 81/2009 vp, s. 35. Pykälän 9-11 numerointi muuttui eduskuntakäsittelyssä.

9.7.2019

sa, ei kuitenkaan eläimen pitämistä hoidettavana eläinlääkäriavun antamista tai siihen liittyvää tutkimusta varten. Kiireellisellä eläinlääkäriavulla tarkoitetaan äkillisesti ja vakavasti sairastuneen tai vahingoituneen eläimen eläinlääketieteellistä yleistutkimusta tai kliinistä tutkimusta, ensiavun luonteisia hoitotoimenpiteitä ja eläimen lopettamista eläinsuojelullisin perustein.³

5.1.2. Eläinlääkintähuollon suunnittelu

15. Eläinlääkintähuoltolain 10 §:n mukaan kunnan on laadittava suunnitelma järjestämistään eläinlääkäripalveluista sekä eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnan järjestämisestä alueellaan. Suunnitelman tulee sisältää tiedot eläinlääkäripalvelun tuottamistavasta, saatavuudesta, laadusta ja mitoituksesta sekä valvontaan kuuluvista tarkastuksista, näytteenotoista ja muista toimenpiteistä. Palvelun mitoitusta suunniteltaessa on otettava huomioon yksityisten eläinlääkäripalveluiden tuottajien kunnan alueella tuottamat palvelut. Lain esitöiden mukaan palveluiden mitoitusta suunniteltaessa on otettava huomioon, millaisia yksityisiä eläinlääkäripalveluita alueella tarjotaan. Näin ollen sellaisilla alueilla, joilla yksityisiä palveluja on runsaasti tarjolla esimerkiksi seura- ja harrastuseläinten hoitamiseksi, kunnan velvollisuus järjestää oma palvelutuotantonsa on tältä osin vähäisempi.⁴
16. Eläinlääkintähuoltolain esitöissä on taloudellisten vaikutusten osalta todettu, että kunnan järjestämän palvelun ei ole tarkoitus kilpailla yksityisen palvelutuotannon kanssa, vaan täydentää järjestelmää niin, että eläinlääkäripalveluja on saatavilla säädöksen mukaisesti. Kuntia velvoittavan suunnittelun myötä yksityisen eläinlääkäripalvelun tuottajalla on katsottu olevan selkeämpi asema julkisessa eläinlääkintähuollossa.⁵

³ Käsitteitä on määritelty tarkemmin lain esitöissä HE 81/2009 vp, s. 28-30. Esitöiden mukaan peruseläinlääkäripalveluja ovat eläimistä ihmisiin tarttuvien tautien ennaltaehkäisemiseksi tarpeelliset sekä tuotantotaloudellisesti, epidemiologisesti ja eläinsuojelullisesti perusteltavissa olevat eläinlääkintäpalvelut. Peruseläinlääkäripalveluun sisältyvät eläinlääkäriavun antaminen, eläimen terveydentilan ja sairauksien toteaminen ja todistaminen, toimenpiteet eläimen terveyden ja hyvinvoinnin ylläpitämiseksi sekä eläimen lopettaminen. Peruseläinlääkäripalveluun kuuluvaa eläinlääkäriavun antamista on muun muassa kliinisesti sairaiden eläinten perustutkimus, hoitotarpeen arviointi ja hoito tai lähettäminen jatkohoitoon sekä synnytsapu. Eläinten terveyden ja hyvinvoinnin ylläpitämiseen liittyviä peruseläinlääkäripalveluun kuuluvia toimenpiteitä ovat esimerkiksi rokotukset. Samoin näitä toimenpiteitä ovat steriloinnit ja kastroidit sekä muut tavalliset leikkaukset mukaan lukien keisarinleikkaus niille eläinlajeille, joille toimenpide on mahdollista tehdä vallitsevissa olosuhteissa. Muut leikkaukset eivät lähtökohtaisesti kuulu peruseläinlääkäripalveluun, vaikka kuntien järjestämien eläinlääkäripalveluiden piirissä tehdään myös tällaisia leikkauksia. Kiireellisten eläinlääkäripalvelujen osalta lain esitöissä on todettu, että vastaanottoiloissa suoritettuihin kiireellisiin eläinlääkäripalveluihin ei katsota kuuluvaksi sellaisia hoitotoimenpiteitä, jotka ovat vaativampia kuin peruseläinlääkäripalveluihin kuuluvat hoitotoimenpiteet, mukaan lukien ne toimenpiteet, joiden asianmukainen hoitaminen edellyttäisi avustavaa henkilökuntaa tai erityisiä välineitä.

⁴ HE 81/2009 vp, s. 33

⁵ HE 81/2009 vp, s. 21 ja 23

9.7.2019

17. Kunnan suunnitelmassa on otettava huomioon Elintarviketurvallisuusviraston eläinlääkintähuoltolain 8 §:n nojalla laatima valtakunnallinen ohjelma ja aluehallintoviraston 9 §:n nojalla laatima alueellinen suunnitelma kuntien järjestämistä eläinlääkäripalveluista ja eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnasta. Valtakunnallisen ohjelman tulee sisältää eläinlääkäripalveluiden saatavuutta ja laatua koskevat yleiset tavoitteet sekä valvontaan kuuluvat tarkastukset, näytteenotot ja muut toimenpiteet ja alueellisen suunnitelman vastaavat alueelliset tavoitteet ja tiedot. Ohjelma ja suunnitelmat on arvioitava ja tarkistettava tarvittaessa, kuitenkin vähintään kolmen vuoden välein.
18. Valtioneuvoston eläinlääkintähuollosta antaman asetuksen 1031/2009 mukaan valtakunnallisesta ohjelmasta tulee käydä ilmi, mitkä ohjelman osat tulevat lainsäädännössä säädetyistä velvoitteista ja mitkä osat ovat ohjeellisia. Eläinlääkintähuollon valtakunnallisessa ohjelmassa (EHO) 2015-2019 kuntaa ohjeistetaan omassa eläinlääkintähuollon suunnitelmassaan muun muassa osoittamaan, että yksityisiä eläinlääkäripalveluja on määrällisesti ja laadullisesti riittävinä ja keskeytyksettä saatavissa, jos kunta ei itse järjestä peruseläinlääkäripalvelua kaikille kotieläimille. Ohjeistuksen mukaan kunnan on varauduttava hoitamaan muita kuin hyötyeläimiä, jos yksityinen palvelutarjonta osoittautuu riittämättömäksi tai keskeytyy.⁶

5.1.3. Toimitilojen ja työvälineiden järjestäminen

19. Eläinlääkintähuoltolain 18 §:ssä säädetään toimitilojen ja työvälineiden järjestämisestä. Jos kunta huolehtii 11 ja 13 §:ssä säädettyjen palveluiden järjestämisestä tuottamalla itse palveluja, kunnan on järjestettävä palveluja varten tarpeelliset toimitilat ja työvälineet ottaen huomioon 10 §:ssä tarkoitettu suunnitelma sekä kunnan alueella pidettävien kotieläinten lajit ja lukumäärät. Lain esitöiden mukaan arvioitaessa tarpeellisia toimitiloja ja toimintavälineitä olisi otettava huomioon, tuottaako kunta itse peruseläinlääkäripalvelut ja kiireellisen eläinlääkäriavun vai ainoastaan osan näistä palveluista.⁷
20. EHO:n ohjeistuksen mukaan yhteistoiminta-alueella on tavoitteena pidettävä eläinlääkäreiden yhteisiä toimitiloja siellä, missä maantieteelliset etäisyydet eivät muodostu liian suuriksi. EHO:ssa on eläinlääkintähuoltolain esitöiden tavoin kuvattu tarpeellisiksi katsottavia toimitiloja ja työvälineitä. Ohjeistuksessa on muun muassa todettu, että eriytetty seu- tai maakunnallisen pieneläinpäivystyspiste tulisi varustaa riittävän

⁶ EHO s.39 ja 42. EHO on ladattavissa osoitteessa <https://www.ruokavirasto.fi/globalassets/tietoa-meista/asiointi/oppaat-ja-lomakkeet/yritykset/elainala/eho-2019.pdf>

⁷ HE 81/2009 vp, s. 40

9.7.2019

tasokkaasti niin, että varustetasoon kuuluvat ainakin röntgenlaitteisto ja riittävä laboratoriovarustus.⁸

5.1.4. Maksut ja korvaukset

21. Eläinlääkintähuoltolain 19 §:n mukaan kunnaneläinlääkärillä on oikeus periä 11 ja 13 §:n nojalla antamistaan palveluista kotieläimen omistajalta tai haltijalta virkaehtosopimuksessa määrätty palkkio, matkakustannusten korvaus ja korvaus omistamiensa laitteiden käytöstä sekä korvaus käyttämistään lääkkeistä ja tarvikkeista aiheutuneista kustannuksista. Kunnaneläinlääkärin ansiot muodostuvat kiinteästä peruspalkasta ja eläimen omistajilta tai haltijoilta perityistä palkkioista. Palkkiot muodostuvat käyntimaksusta, jonka suuruus määräytyy sairasmatkan pituuden perusteella, sekä toimenpidemaksusta, jonka suuruus riippuu toimenpiteen suuruudesta ja vaativuudesta. Peruspalkka ja palkkiot määritellään kunnallisessa lääkärien virkaehtosopimuksessa. Kunnaneläinlääkärillä ei ole oikeutta periä virkaehtosopimuksessa vahvistettuja palkkioita suurempia korvauksia. Palkkion lisäksi kunnaneläinlääkärillä on oikeus periä eläimen omistajalta tai haltijalta korvaus eläinlääkärinavun antamisesta aiheutuneista kustannuksista, joita ovat hoidossa käytettyjen lääkkeiden ja tarvikkeiden hankintahinnat.⁹
22. Eläinlääkintähuoltolain 21 §:n mukaan kunta voi periä 11 ja 13 §:ssä tarkoitetuista palveluista kotieläimen omistajalta tai haltijalta maksun kunnan järjestämistä toimitiloista ja työvälineistä sekä avustavan henkilökunnan palkkauksesta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi silloin, kun kotieläintä hoidetaan eläinlääkärin vastaanotolla. Kunta voi periä sille aiheutuneiden kustannusten kattamiseksi maksun myös päivystysalueelle järjestetystä keskitetystä yhteydenottopalvelusta.

5.2. Oulun seudun kunnalliset eläinlääkäripalvelut

23. Oulun seudun kunnallisen eläinlääkintähuollon toiminta on keskitetty Oulun yhteisvastaanotolle. Muhoksella on sivuvastaanotto. Tavoitteena on, että pääosa eläinten omistajista saa palvelut kiireettömissä tapauksissa alle 50 kilometrin etäisyydeltä ja kiireellisissä tapauksissa alle 100 kilometrin etäisyydeltä.
24. Liikelaitoksen toiminta-alueen seitsemästä kunnasta vain Oulussa on ollut tarjolla yksityistä palvelua. Nykyisin Oulussa toimii seitsemän yksityistä pieneläinklinikkaa. Yksityisklinikoiden koko ja palveluvalikoima vaihtelee perustason palveluja tarjoavista yhden eläinlääkärin klinikoista

⁸ EHO s. 46

⁹ HE 81/2009 vp, s. 41

9.7.2019

perustason palveluja ja vaativampia erikoiseläinlääkinnän tutkimuksia ja toimenpiteitä tarjoaviin laajan aukiolon eläinlääkäriasemiin.¹⁰

25. Oulun seudun ympäristötoimen eläinlääkintähuollon yksikössä työskentelee 11 praktikkoeläinlääkärinä, joista yksi Muhoksen toimipisteessä, ja viisi avustajaa sekä ajoittain työllistämismäärärahat palkattuja henkilöitä. Praktikkoeläinlääkäreiden toimenkuvaan kuuluu pääsääntöisesti sekä tuotantoeläin- että pieneläinpraktiikka. Lisäksi kaikki praktikkoeläinlääkärit hoitavat virkatehtäviä tarvittaessa.¹¹ Lemmikkieläinten hoitamiseen pätevyyksineen on eläinlääkäriresurssista varattu noin neljä henkilötyövuotta. Virka-aikana työvuorossa olevista praktikkoeläinlääkäreistä neljä vastaa pieneläinten hoidosta ja kolme tuotantoeläinten ja hevosten hoidosta sekä virkatehtävistä. Vuodelle 2018 päivitetyn Oulun seudun ympäristötoimen eläinlääkintähuollon suunnitelman mukaan virka-aikana kiireellistä eläinlääkärinapua tarvitsevat potilaat hoitaa pätevät pieneläinlääkäri, jolle ei pääsääntöisesti varata kiireettömiä ajanvarauspotilaita. Aiemmin jokaisen pieneläinvuorossa olleen eläinlääkärin ajanvaraukseen oli päivittäin varattu vähintään tunti pätevystapauksia varten. Liikelaitoksen vuonna 2015 esittämän arvion mukaan 55 prosenttia virka-aikana hoidetuista potilaista oli kiireellisiä.
26. Liikelaitoksen laatimassa vuosittain päivitettävässä eläinlääkintähuollon suunnitelmassa todettiin aiemmin toistuvasti, että peruseläinlääkäripalvelut tarjotaan Oulun seudun ympäristötoimen eläinlääkintähuollossa kaikille kotieläimille, vaikka lainsäädännön mukaan olisi mahdollista rajata pois muut kuin hyötyeläimet. Toteamus palvelujen rajausmahdollisuudesta poistettiin suunnitelmaa vuodelle 2016 päivitettäessä. Virastolle antamassaan selvityksessä liikelaitos on katsonut, että sen on eläinlääkintähuoltolain määräysten mukaan järjestettävä peruseläinlääkäripalvelut myös muille kuin hyötyeläimille niissä kuudessa kunnassa, joissa ei ole yksityistä tarjontaa. Liikelaitoksen mukaan yksityinen palvelutarjonta on EHO:n ohjeistuksen mukaisesti otettu huomioon siten, että lemmikkieläinten peruseläinlääkäripalvelut tuotetaan Oulun kaupungin asukkaille vain siltä osin kuin niitä on tarpeen ylläpitää palvelun saannin varmistamiseksi tilanteessa, jossa yksityinen palvelutarjonta osoittautuisi riittämättömäksi tai keskeytyisi. Palveluja ei markkinoida ja toiminta on pysynyt vakiintuneella tasolla useita vuosia. Ajanvarauspotilaita hoidetaan kunnallisella vastaanotolla vain virka-aikana. Tiistaisin ja torstaisin ilman ajanvarausta järjestettävä rokotusvastaanotto päättyi klo 17.
27. Oulussa sijaitsevilla yhteisvastaanottotiloissa on pieneläinvastaanotto-tilojen lisäksi tuotantoeläinlääkinnässä ja viranomaistehtävissä tarvittavia tiloja. Liikelaitoksen mukaan vastaanottotilat ja tilojen välineistö täytävät EHO:n ohjeissa määrätyt ajanmukaiset vaatimukset lukuun ottamatta hevosten kaatomahdollisuutta. Tilat on varustettu perus- ja päi-

¹⁰ Oulun suurimmilla eläinlääkäriasemilla työskentelee 7-11 eläinlääkärinä ja 11-14 avustajaa.

¹¹ Ympäristötoimeen on perustettu erillinen valvontaeläinlääkärin virka vuonna 2014.

9.7.2019

vystyspalvelujen tuottamiseen vaadituilla välineillä, mutta ei erikoiseläinlääkäritasoisella välineistöllä. Toimitilojen varustetasossa on liikelaitoksen mukaan noudatettu EHO:n suositusta maakunnallisesta päivystyksestä ottaen huomioon toimialueen suuri asukasmäärä sekä se, että toimialue käsittää koko seutukunnan ja sijaitsee kaukana pääasiallisesti Etelä-Suomeen keskittyneistä päivystysaikaisista jatkohoitopaikoista. Muhoksen yhden eläinlääkärin sivupiste on perusvarustettu.

28. Liikelaitos on todennut, että Oulun kaupungin järjestämissä tiloissa ja palveluksessa toimivat eläinlääkärit ovat sidottuja noudattamaan kunnallista eläinlääkäritaksaa. Liikelaitoksen mukaan yhteisvastaanotolla ei tarjota selkeästi erikoiseläinlääkäripalveluihin lukeutuvia toimenpiteitä, kuten esimerkiksi ortopedisiä leikkauksia, täyhystystutkimuksia tai virallisia silmätarkastuksia. Liikelaitoksen järjestämässä eläinlääkäripalvelussa ei työskentele pieneläinsairauksien erikoiseläinlääkärin pätevyuden omaavia henkilöitä, joten kunnallisessa eläinlääkäritaksassa mahdollistettu palkkioiden korotus erikoiseläinlääkäripalvelusta ei ole mahdollinen.¹² Palkkioita voidaan kuitenkin taksan mukaisesti korottaa 25 prosentilla hoidettaessa muita kuin hyötyeläimiä. Palkkiot ja kustannusten korvaukset lääkkeistä ja tarvikkeista kuuluvat eläinlääkäreiden omaan kirjanpitoon. Lisäksi eläinlääkärit perivät asiakkailtaan kaupungille edelleen tilitettävät ympäristötoimen taksan mukaiset klinikka- ja laitemaksut. Liikelaitoksen mukaan laitemaksut perustuvat laitteiden hankinta- ja käyttökustannuksiin sekä arvioituun käyttömäärään niin, että maksut kattavat laitteen kaikki kulut. Klinikka- ja laitemaksujen lisäksi kaupunki saa tuloa maksullisesta pieneläinten päivystyspuhelimesta. Klinikka- ja puhelinmaksuilla katetaan hoitohenkilökunnan palkkakustannuksia.
29. Liikelaitos on seurannut eläinlääkintähuollon liikevaihtoa, kustannuksia ja kannattavuutta ainoastaan kokonaisuutena omaan kirjanpitoonsa kuuluvilta osin. Liikelaitos ei ole katsonut voivansa käsitellä eläinlääkäreiden ammatinharjoittamiseen liittyviä taloudellisia tietoja. Kukin praktikkoeläinlääkäri vastaa omaan kirjanpitoonsa kuuluvien osa-alueiden osalta itse kustannuksista ja toiminnan kannattavuudesta. Praktikkoeläinlääkärit ovat virastolle toimittamiensa selvitysten mukaan toteuttaneet kirjanpitoonsa ammatinharjoittajia koskevien säännösten mukaisesti eivätkä seuraa erikseen esimerkiksi pieneläimille tarjottujen peruseläinlääkäripalvelujen kustannuksia.

¹² Kunnalliseen lääkärin virkaehtosopimukseen kuuluvan kunnallisen eläinlääkäritaksan mukaan erikoiseläinlääkärillä on oikeus korottaa omaan erikoisalaansa kuuluvia toimenpidepalkkioita enintään 25 %. Soveltamisohjeen mukaan erikoiseläinlääkärikorotus voidaan tehdä, kun toimenpiteelle tulee lisäarvoa erikoiseläinlääkärikoulutuksen johdosta.

9.7.2019

6. Oikeudellinen arviointi

6.1. Kilpailulain 4 a luvun säännökset

30. Kilpailuneutraaliteetista säädetään kilpailulain 4 a luvussa. Luvun säännösten tavoitteena on turvata tasapuoliset kilpailun edellytykset eli kilpailun neutraalisuus julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä. Kilpailulain 4 a luvun 30 a §:n mukaan:

Jos kunnan, kuntayhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamassa taloudellisessa toiminnassa sovelletaan sellaista menettelyä tai toiminnan rakennetta, joka tavaroiden tai palveluiden tarjonnassa:

- 1) vääristää tai on omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla;
- 2) estää tai on omiaan estämään terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun syntymistä tai kehittymistä; tai
- 3) on ristiriidassa kuntalain (365/1995) 66 a §:ssä¹³ säädetyn markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen kanssa,

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee ensisijaisesti neuvotteluteitse pyrkiä poistamaan tällainen menettely tai toiminnan rakenne.

Mitä 1 momentissa säädetään Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivallasta ja sen käyttämisen edellytyksistä, koskee myös julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 15 ja 16 §:ssä sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1398/2016) 25 ja 26 §:ssä tarkoitettua menettelyä.

31. Kilpailulain 30 b §:ssä säädetään soveltamisalan poikkeuksista. Sen mukaan mitä 30 a §:ssä säädetään, 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.
32. Kilpailulain 30 c §:n mukaan jos 30 a §:ssä tarkoitettu neuvottelu ei johda tulokseen, Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee kieltää kuntaa, kuntayhtymää tai valtiota käyttämästä menettelyä tai toiminnan rakennetta taikka asettaa menettelyn tai toiminnan jatkamisen edellytykseksi sellaiset velvoitteet, jotka varmistavat tasapuoliset toimintaedellytykset markki-

¹³ Kuntalaki 365/1995 on kumottu kuntalailla 410/2015. Kunnan hinnoittelun markkinaperusteisuudesta säädetään nykyisen kuntalain 128 §:ssä.

9.7.2019

noilla. Toimintaa ei kuitenkaan saa määrätä kokonaan lopetettavaksi, jos tehtävän suorittaminen perustuu lainsäädäntöön.

6.2. Kuntalain säännökset

33. Kunnan toimintaa markkinoilla säädellään myös kuntalain 126, 127 ja 128 §:ssä.
34. Kuntalain 126 §:n mukaan kunnan hoitaessa lain 7 §:ssä tarkoitettua tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi (yhtiöttämisvelvollisuus).

Kunta ei hoida tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla ainakaan, jos:

- 1) kunta tuottaa lain perusteella omana toimintanaan palveluja kunnan asukkaille ja muille, joille kunnan on lain perusteella järjestettävä palveluja;
- 2) tehtävää hoidetaan 49 §:ssä tarkoitetulla tavalla yhteistoiminnassa lakiin perustuvan yhteistoimintavelvoitteen perusteella ja palveluja tuotetaan omana toimintana alueen asukkaille ja muille, joille on lain perusteella järjestettävä palveluja;
- 3) tehtävää hoidetaan 49 §:ssä tarkoitetulla tavalla yhteistoiminnassa ja kyseessä on julkisista hankinnoista annetun lain 10 §:ssä tai vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain 19 §:ssä tarkoitetun sidosyksikön tai sidosyrittäjän toiminnasta taikka jos yhteistoimintaan ei muutoin sovelleta kilpailuttamisvelvollisuutta;
- 4) kunta järjestää laissa tarkoitettua opetuksen tai koulutuksen järjestämislupaa, toimilupaa tai oppilaitoksen ylläpitämislupaa edellyttävää koulutusta, edellä mainitussa luvassa määrättyjä muita tehtäviä tai tuottaa palveluja tällaiseen opetukseen kiinteästi liittyvinä oppilas- ja opiskelijatöinä;
- 5) toiminta perustuu lakiin perustuvaan monopoliasemaan tai muodostaa luonnollisen monopolin tai tuottaa välittömästi näihin liittyviä palveluja; tai
- 6) kunta ostaa, myy tai vuokraa kiinteistöjä ja toiminta liittyy kunnan maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettujen tehtävien hoitoon.

Kunta toimii kilpailutilanteessa markkinoilla, jos se osallistuu tarjouskilpailuun. Kunta ei kuitenkaan toimi kilpailutilanteessa markkinoilla, jos se osallistuu tarjouskilpailuun 2 momentin 4 kohdassa tarkoitetun opetuk-

9.7.2019

sen tai koulutuksen tai luvassa määrätyn muun tehtävän järjestämiseksi.

35. Kuntalain 127 §:ssä säädetään poikkeuksista, jolloin toimintaa ei tarvitse yhtiöittää, vaikka toimintaa harjoitetaan kilpailutilanteessa markkinoilla. Yhtiöittämisvelvollisuuden estämättä kunta voi hoitaa omana toimintanaan 126 §:ssä tarkoitettua tehtävää, jos:

1) toiminnan on katsottava olevan vähäistä;

2) lain perusteella kunta voi nimenomaisesti tuottaa palveluja toiselle taholle tai osallistua tällaista toimintaa koskevaan tarjouskilpailuun;

3) kunta tuottaa tukipalveluja tytäryhteisölleen;

4) kunta tuottaa palveluja julkisista hankinnoista annetun lain 10 §:ssä tarkoitetulle sidosyksikölle taikka vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain 19 §:ssä tarkoitetulle sidosyritykselle tai yhteisyritykselle;

5) kunta vuokraa toimitiloja pääasiassa käytettäväksi kunnan omassa toiminnassa ja kuntakonserniin kuuluville tytäryhteisöille tai käytettäväksi sellaisessa palvelutuotannossa, jonka tuotannon kunta on kilpailuttanut;

6) kunta tuottaa palveluja kunnan tai kunnan tytäryhteisön palveluksessa oleville henkilöille palvelussuhteen perusteella; tai

7) toiminta liittyy välittömästi valmiuslaissa (1552/2011) tarkoitetun valmiussuunnitelman mukaiseen poikkeusoloja koskevaan varautumisvelvollisuuteen.

36. Kuntalain 128 §:n mukaan kunnan toimiessa 127 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa kilpailutilanteessa markkinoilla sen on hinnoiteltava toimintansa markkinaperusteisesti. KKV voi puuttua muuhun kuin markkinaperusteiseen hinnoitteluun myös muissa kuin 128 §:n soveltamistilanteissa kilpailulain 4 a luvun yleisten säännösten perusteella. Markkinaperusteisen hinnoittelun edellytysten täyttymistä arvioidaan samoin perustein riippumatta siitä, tarkastellaanko sitä kilpailulain vai kuntalain säännösten nojalla.¹⁴

6.3. Kilpailulain ja kuntalain säännösten soveltumisen arviointi

6.3.1. Julkisyhteisön määräysvalta

37. Kilpailulain 4 a luvun mukainen kilpailuneutraliteettivalvonta kohdistuu julkisen sektorin omaan tai sen määräysvallassa olevan yksikön talou-

¹⁴ HE 40/2013 vp, s. 34

9.7.2019

delliseen toimintaan. Kilpailulain esitöiden mukaan 30 a §:ssä tarkoitettu kunnan, kuntayhtymän tai valtion määräysvalta vastaa kilpailulain 21 §:n 1 momentin 1 kohdassa määriteltyä kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä määriteltyä määräysvaltaa. Ensinnäkin kunnalla, kuntayhtymällä taikka valtiolla on määräysvalta, jos kunnalla, kuntayhtymällä taikka valtiolla on yksin tai yhdessä useamman kunnan, kuntayhtymän tai valtion kanssa enemmän kuin puolet kaikkien osakkeiden tai osuuk-sien tuottamasta äänimäärästä ja tämä äänen enemmistö perustuu omistukseen, jäsenyyteen, yhtiöjärjestykseen, yhtiösopimukseen tai niihin verrattaviin sääntöihin taikka muuhun sopimukseen. Toiseksi määräysvaltakriteeri täyttyy, jos kunnalla, kuntayhtymällä tai valtiolla on yksin tai yhdessä useamman kunnan, kuntayhtymän tai valtion kanssa oikeus nimittää tai erottaa enemmistö jäsenistä kohdeyrityksen hallituksessa tai siihen verrattavassa toimielimessä taikka toimielimessä, jolla on puheena oleva oikeus ja tämä oikeus perustuu ensiksi mainittuun ääntenenemmistöön.¹⁵

38. Kunnat vastaavat eläinlääkäripalveluista yhteistoiminnassa ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueilla siten kuin ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta annetussa laissa ja eläinlääkintähuolto-laissa tarkemmin säädetään. Oulun seudun ympäristötoimi liikelaitos on osa yhteistoiminta-alueensa vastuukuntana toimivan Oulun kaupungin organisaatiota. Yhteistoimintaan osallistuvien kuntien välisen yhteistoi-mintasopimuksen mukaan kunnat valitsevat jäsenet tai läsnäolo- ja pu-heoikeuden omaavat varajäsenet Oulun seudun ympäristötoimen johto-kuntaan. Johtokunta vastaa liikelaitoksen toiminnasta ja tuloksellisuudesta. Oulun kaupunki ja yhteistoiminta-alueen kunnat nimittävät kaikki johtokunnan jäsenet. Näin ollen kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitettu julki-sen määräysvallan kriteeri täyttyy.
39. Oulun kaupungin kohdassa 6 mainitulle, toimintansa jo lopettaneelle, Poratien rehumiehet Ay:lle tarjoamat palvelut eivät ole kuuluneet 30 a §:n soveltamisalaan, sillä yritys ei ole ollut julkisyhteisön määräysval-lassa.

6.3.2. Julkisyhteisön taloudellinen toiminta

40. Oulun kaupungin eläinlääkärivastaanoton tiloja käytetään ainoastaan vastaavan eläinlääkäriin laatimien työvuorolistojen mukaisten palvelujen tarjoamiseen. Liikelaitoksen palveluksessa olevat eläinlääkärit ovat virkasuhteessa Oulun kaupunkiin. Palkkaus muodostuu kunnallisen lääkärien virkaehtosopimuksen mukaisesti työnantajan maksamasta peruspalkasta ja asiakkaiden maksamista kunnallisen eläinlääkäritaksan mukaisista palkkioista. Peruspalkkaan sisältyy eri laeissa kunnaneläinlääkärille osoitettuja viranomaistehtäviä sekä eläinlääkintähuoltolaissa tarkoitettuja virkaeläinlääkäriin tehtäviä. Lisäksi virantoimitusvelvollisuuk-

¹⁵ HE 40/2013 vp, s. 31

9.7.2019

siin kuuluu päivystysvelvollisuus. Asiakkailta perityt palkkiot otetaan huomioon tiettyyn enimmäismäärään asti kunnaneläinlääkäriin eläkkeen perusteena olevaa työansiota määrättäessä. Virkaeläinlääkäreille mahdollisesti sattuvista potilasvahingoista vastaa aina ensisijaisesti työnantaja, kuten myös mahdollisista työ- tai päivystysaikana sattuvista tapaturmista.¹⁶ Vaikka liikelaitos ei ole katsonut voivansa käsitellä palveluksessaan olevien eläinlääkäreiden ammatinharjoittamiseen liittyviä taloudellisia tietoja, työvuorolistojen mukaisissa eläinlääkäripalveluissa on itsenäisen ammatinharjoittamisen sijaan katsottava olevan kyse liikelaitoksen tarjoamista palveluista.

41. Toiminta, joka ei ole luonteeltaan taloudellista, jää kilpailulain 30 a §:n soveltamisalan ulkopuolelle. Kilpailuneutraaliteettisääntelyssä taloudellisen toiminnan käsite on yhdenmukainen EU-oikeuden ja kilpailulain 4 §:n elinkeinonharjoittajan määrittelyn kanssa. Oikeuskäytännön mukaan ratkaisevaa taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan erottamiseksi on se, tarjotaanko tavaroita tai palveluja markkinaympäristössä. Toiminta voi olla taloudellista, vaikka siihen kytkeytyisi yleiseen etuun liittyviä velvoitteita, erityisoikeuksia, yksinoikeuksia tai toimintaa tuettaisiin julkisin varoin. Myös voittoa tavoittelemattomat yksiköt voivat harjoittaa taloudellista toimintaa. Rajanvedossa taloudellisen toiminnan ja viranomais-toiminnan välillä voidaan tulkintavälineenä käyttää kilpailulain esitöissä mainittua komission tiedonantoa valtioneuvoston päätösten soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta myönnettävään korvaukseen (2012/C8/02) ja komission tiedonantoa valtioneuvoston päätöksestä (2016/C262/01).¹⁷
42. Sekä kunnat että yksityiset palveluntarjoajat tarjoavat asiassa tarkasteltuja pieneläinten peruseläinlääkäripalveluja markkinaympäristössä korvausta vastaan. Eläinten omistajat tai haltijat vastaavat eläinlääkäripalveluiden maksuista kokonaan tai ainakin pääosin itse joko suoraan tai vakuutusyhtiöidensä kautta. KKV:n näkemyksen mukaan pieneläinten peruseläinlääkäripalvelut voidaan rinnastaa komission valtioneuvoston päätöksen antaman tiedonannon (2016/C262/01) kohdassa 26 käsiteltyihin julkisten sairaaloiden tarjoamiin sellaisiin terveydenhuoltopalveluihin, jotka eivät perustu solidaarisuuden periaatteeseen. Tällaisia palveluja voivat tarjota sekä yksityiset että julkiset palveluntarjoajat. Tiedonannossa todetaan, että tällaisessa tapauksessa palveluntarjoajien välillä on kilpailua eikä se, että palveluntarjoaja on julkinen, riitä perusteeksi luokitella toiminta muuksi kuin taloudelliseksi. Edellä esitetyn perusteella KKV pitää asiassa tarkasteltujen pieneläinten peruseläinlääkäripalve-

¹⁶ KKO:1970-II-5 ennakkoratkaisun mukaan virka-alueellaan eläinlääkäriä antamaan matkalla olleen kunnaneläinlääkäriin katsottiin kohdanneen tapaturman hänen virassaan, koska virkavelvollisuuksiin kuului antaa eläinlääkäriä eikä hänen voitu sen perusteella, että hänellä oli oikeus kuukausipalkkansa lisäksi periä yksityisiltä kohtuullinen palkkio kunnaneläinlääkäreitä edustavien järjestöjen ja kuntien keskusjärjestöjen sopimien perusteiden mukaan, katsoa harjoittaneen eläinlääkäriin ammattia itsenäisesti.

¹⁷ HE 40/2013 vp, s. 26 ja 31-32

9.7.2019

lujen tuottamista lähtökohtaisesti luonteeltaan taloudellisena toimintana. Lakisääteisten kiireellisten päivystyspalvelujen ja hyötyeläimien peruseläinlääkäripalvelujen osalta ei ole tarpeen määritellä, täyttääkö niiden tarjonta taloudellisen toiminnan luonteen kriteerit, sillä, kuten jäljempänä esitetään, kyse ei näiltä osin ole kunnan kilpailutilanteessa markkinoilla harjoittamasta toiminnasta.

6.3.3. Kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva toiminta

43. Kilpailulain ohella kilpailuneutraliteettia turvaavia säännöksiä on kunnalaissa. Kuntalain 126 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan kunta ei toimi kilpailutilanteessa markkinoilla, kun tehtävää hoidetaan kuntalain 49 §:ssä tarkoitetulla tavalla yhteistoiminnassa lakiin perustuvan yhteistointavelvoitteen perusteella ja palveluja tuotetaan omana toimintana alueen asukkaille ja muille, joille on lain perusteella järjestettävä palveluja.
44. Kaikilla Suomen kunnilla on eläinlääkintähuoltolain 11 ja 13 §:n nojalla lakisääteinen velvollisuus järjestää alueellaan peruseläinlääkäripalvelu hyötyeläimille ja kiireellistä eläinlääkärinapua kaikille kotieläimille kaikkina vuorokaudenaikoina. Näin ollen kyse on sellaisesta kuntalain 126 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaisesta toiminnasta, jota ei pidetä toimintana kilpailutilanteessa markkinoilla. Edellä todetun perusteella kuntien ei voida näiden palvelujen osalta katsoa toimivan kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitetulla tavalla samoilla markkinoilla yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa, eikä kuntien toiminnalla siten voida näiden palvelujen osalta katsoa olevan kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitettuja kilpailuvaikutuksia. Jäljempänä toiminnasta, joka tapahtuu kuntalaissa tarkoitetulla tavalla kilpailutilanteessa markkinoilla ja siten kilpailulaissa tarkoitetulla tavalla yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa samoilla markkinoilla, käytetään käsitettä kilpailullinen toiminta.
45. Seura- ja harrastuseläimien peruseläinlääkäripalvelujen osalta lakisääteisen tarjontavelvollisuuden olemassaolo riippuu alueen yksityisestä tarjonnasta. Eläinlääkintähuoltolain 11 §:n nojalla muita kotieläimiä kuin hyötyeläimiä varten peruseläinlääkäripalvelu on järjestettävä vain, jos palvelua ei ole muuten saatavilla yhteistoiminta-alueella. Oulussa toimii seitsemän yksityistä pieneläinklinikkaa. Liikelaitos on esittänyt, että alueen muiden kuntien osalta kuntien olisi eläinlääkintähuoltolain määräysten mukaan järjestettävä peruseläinlääkäripalvelut myös muille kuin hyötyeläimille, koska näiden kuntien alueella ei ole tarjolla yksityisiä palveluja. Eläinlääkintähuoltolaissa viitataan kuitenkin yhteistoiminta-alueeseen eikä kunnan alueeseen. Virasto on asiassa Dnro 6/KKV14.00.10/2015 tarkastellut yrityskaupan osapuolten maantieteellisiä asiakashankinta-alueita ja selvitystensä perusteella katsonut, että yrityskaupan kilpailuvaikutusten arvioinnin kannalta relevantit maantieteelliset markkinat ovat alueelliset. Koska yhteistoiminta-alueen kunnaneläinlääkäreiden toiminnat on keskitetty Oulun yhteisvastaanotolle,

9.7.2019

alueen asukkaat joutuvat Muhoksen sivuvastaanotolla asioivia lukuun ottamatta kuljettamaan eläimensä hoidettavaksi Ouluun riippumatta siitä, valitsevatko he yksityisen vai kunnallisen eläinlääkäripalvelujen tarjoajan. Liikelaitos ei ole esittänyt sellaisia perusteluja, joiden nojalla yksityistä palvelutarjontaa voitaisiin pitää riittämättömänä. Päinvastoin, liikelaitoksen laatimissa eläinlääkintähuollon suunnitelmissa on ennen viraston aloittamia selvityksiä toistuvasti todettu, että peruseläinlääkäripalvelut tarjotaan Oulun seudun eläinlääkintähuollossa kaikille kotieläimille, vaikka lainsäädännön mukaan olisi mahdollista rajata pois muut kuin hyötyeläimet. Pieneläimille tarjottuihin peruseläinlääkäripalveluihin ei siten viraston näkemyksen mukaan liity kuntalain 126 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettua lakisääteistä palvelujen tarjontavoitetta.

46. Liikelaitos on toisaalta katsonut toimivansa EHO:n ohjeistuksen mukaisesti ja tuottavansa Oulun kaupungin asukkaille seura- ja harrastuseläimien peruseläinlääkäripalveluja siltä osin kuin niitä on tarpeen ylläpitää palvelun saannin varmistamiseksi tilanteessa, jossa yksityinen palvelutarjonta osoittautuisi riittämättömäksi tai keskeytyisi. Virasto toteaa, että EHO:n ohjeistuksessa, joka koskee eläinten hoitamiseen varautumista yksityisen palvelutarjonnan mahdollisen riittämättömyyden tai keskeytymisen varalta, ei edellytetä peruseläinlääkäripalvelujen tarjoamista, vaan ainoastaan palveluiden tarjoamiseen varautumista.
47. Edellä esitetyt seikat huomioiden kuntien on katsottava harjoittavan kuntalaissa tarkoitettulla tavalla toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla Oulun seudun ympäristötoimen tarjoamien pieneläinten peruseläinlääkäripalvelujen osalta ja toimivan kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitettulla tavalla samoilla markkinoilla yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa.
48. Kunnille ei ole lainsäädännössä asetettu erikoiseläinlääkäripalvelujen järjestämistä koskevia velvoitteita. Näin ollen kuntien tarjoamat erikoiseläinlääkäripalvelut katsotaan toiminnaksi kilpailutilanteessa markkinoilla. Virasto on asiassa Dnro 6/KKV14.00.10/2015 tekemiensä selvitysten perusteella todennut, että tiukka jaottelu perus- ja erikoistason eläinlääkäripalvelujen välillä ei ole yksiselitteinen, sillä monet toimenpiteet voidaan luokitella vaihtoehtoisesti joko perus- tai erikoishoidon palveluiksi. Vaikka liikelaitoksen praktikkoeläinlääkäreillä ei ole erikoiseläinlääkäriin pätevyyttä, muun muassa jotkut avustajien kanssa suoritetut toimenpiteet voitaisiin mahdollisesti luokitella erikoiseläinlääkäritasoisiksi palveluiksi. Ottaen huomioon, että liikelaitoksen tarjoamat pieneläinten peruseläinlääkäripalvelut katsotaan joka tapauksessa kilpailulliseksi toiminnaksi, asiassa ei ole tarpeen luokitella liikelaitoksen tarjoamia palveluita tarkemmin.

9.7.2019

6.3.4. Kilpailulain 30 b §

49. Kilpailulain 30 b §:n ensimmäisen poikkeuksen soveltuminen edellyttäisi, että kielteiset vaikutukset kilpailuun seuraisivat väistämättä lainsäädännöstä ilman, että taloudellisesta toiminnasta vastaavalla taholla olisi harkintavaltaa tai liikkumavaraa kilpailuneutraliteettia vaarantavan taloudellisen lopputuloksen osalta. Kilpailulain esitöiden mukaan luonteenomaista poikkeukselle olisi, että lainsäätäjä olisi tarkoittanutkin sivuuttaa taloudellisen kilpailun liiketoiminnan ohjausmekanismina.¹⁸ Eläinlääkintähuoltolaki ei sisällä tällaisia säännöksiä eikä Oulun seudun kunnilla ole yksityisen palvelutarjonnan riittävyyden vuoksi velvollisuutta tarjota pieneläinten peruseläinlääkäripalveluja. Kunnilla on myös liikkumavaraa palveluiden hinnoittelussa. Näin ollen kilpailulain 30 b §:n ensimmäinen poikkeus ei sovellu asiassa tarkasteltuihin palveluihin.
50. Vuonna 2009 voimaantulleessa eläinlääkintähuoltolaissa on säännöksiä, jotka ohjaavat kunnallisten eläinlääkäripalvelujen hinnanmuodotusta, mutta jättävät kuitenkin kunnalle ja kunnaneläinlääkärille liikkumavaraa. Kuten edellä on todettu, kunnilla on eläinlääkintähuoltolain 11 §:n mukaan velvollisuus järjestää pieneläinten peruseläinlääkäripalvelut vain, jos palvelua ei ole muuten saatavilla yhteistoiminta-alueella eli silloin, jos yksityiset palvelut eivät riitä tyydyttämään kysyntää. Muulloin kyse on kilpailutilanteesta tarjotuista palveluista, joihin ei sovelleta eläinlääkintähuoltolain 11 §:ää eikä näin ollen lähtökohtaisesti myöskään eläinlääkintähuoltolain hinnoittelua koskevia 19 ja 21 §:n säännöksiä. Oulun seudun ympäristötoimi liikelaitos on lausunnossaan esittänyt, että eläinlääkintähuoltolaissa säädetään palvelujen hinnoittelusta myös vapaaehtoisuuden perusteella tuotettavien palvelujen osalta ja siten eläinlääkintähuoltolaki rajaa kunnan mahdollisuuksia päättää asiasta itse. Virasto katsoo, että asian lopputulos huomioiden ei kuitenkaan ole tarpeen ottaa kantaa eläinlääkintähuoltolain hinnoittelua ohjaavien säännösten soveltamisalaan. Säännökset jättävät kunnalle ja kunnaneläinlääkärille joka tapauksessa liikkumavaraa eikä kilpailulain 30 b §:n ensimmäistä poikkeusta voida näin ollen soveltaa.
51. Kilpailulain 30 b §:n toisen poikkeuksen tarkoitus on huomioida julkisen sektorin elinkeinotoimintaan mahdollisesti liittyvät yhteiskunnalliset tavoitteet ja punnita niitä suhteessa kilpailun vääristymisestä aiheutuvaan haittaan. Yleinen yhteiskunnallinen intressi ei kuitenkaan voi olla kilpailun tasapuolisuutta oleellisella tavalla vaarantavan menettelyn oikeutuksena, jos yhteiskunnallinen etu voidaan saavuttaa myös muilla tai vähemmän kilpailua vääristävillä keinoilla.¹⁹ Virasto toteaa, että riittävä yksityinen palvelutarjonta turvaa pieneläinten peruseläinlääkäripalvelujen saatavuuden mukaan lukien eläinten hyvinvoinnin ja kansanterveyden kannalta keskeiset toimenpiteet, kuten sairaiden eläinten perustutki-

¹⁸ HE 40/2013 vp, s. 35

¹⁹ HE 40/2013 vp, s. 23 ja 35-36

9.7.2019

mukset, eläinten lopetukset ja eläinten rokotukset. Lisäksi virasto korostaa, että lainsäädännössä asetetaan yleistä etua ja eläinten hyvinvointia turvaavia velvoitteita myös yksityisille eläinlääkäreille. Eläinlääkärinammatin harjoittamisesta annetun lain (29/2000) 12 §:n nojalla yksityisillä eläinlääkäreillä on velvollisuus ilmoittaa valvontaviranomaisille epäilemästään eläinsuojelulain vastaisesta eläimen kohtelusta, laittomasta maahantuonnista sekä epäilemistään tai toteamistaan vastustettavaksi tai ilmoitettavaksi määrätystä eläintaudeista. Jokainen eläinlääkärinammattia harjoittamaan oikeutettu henkilö on myös velvollinen antamaan eläinsuojelullisesta syystä välttämätöntä ensiapua liikenneonnettomuuksissa ja muissa ennalta arvaamattomissa tilanteissa, mikäli paikalle ei ole saatavissa virkaeläinlääkäriä. Eläin voidaan eläinsuojelullisten syiden edellyttäessä tällöin myös lopettaa.²⁰ Laajan eläintautiepidemian sattuessa myös yksityisille eläinlääkäreille voidaan eläintautilain (441/2013) 88 §:n mukaan määrätä työvelvollisuus, mikäli valvontaviranomaisen voimavarat eivät riitä epidemian vastustamiseen. Edellä esitetyn perusteella virasto katsoo, että eläinsuojelulliset ja kansanterveydelliset tavoitteet eivät edellytä, että liikelaitos tarjoaa peruseläinlääkäripalveluja pieneläimille kuntien lakisääteistä velvollisuutta laajemmin, eikä 30 b § siten tältäkin osin sovellu.

6.3.5. Kuntalain 126 §:n yhtiöttämisvelvollisuus

52. Kuntalain mukaan kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva toiminta on lähtökohtaisesti yhtiötettävä. Yhtiöttämisvelvollisuuden poikkeuksista säädetään kuntalain 127 §:ssä.
53. Asian käsittelyn kuluessa ilmeni, että eläinlääkintähuoltolakiin valmistettiin säädösmuutosta osana tuolloin suunnitteilla ollutta maakuntauudistusta. Säädösmuutos olisi tarkoittanut kuntalain 127 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisen yhtiöttämispoikkeuksen soveltumista kuntien tarjoamissa eläinlääkäripalveluissa. Koska yhtiöttämispoikkeus olisi toteutuessaan tarkoittanut viraston toimivallan selkeää rajautumista toiminnan rakenteen osalta, virasto ei lakimuutoksen vireillä ollessa pitänyt tarkoituksenmukaisena asian käsittelyn jatkamista toiminnan rakennetta koskevilta osin.
54. Liikelaitos on lausunnossaan katsonut, että ennen kuntalain yhtiöttämissäännöksiä säädetyn, nykyisen eläinlääkintähuoltolain voidaan luonteensa, sisältönsä ja tarkoituksensa perusteella tulkitua synnyttävän edellä mainitussa lainkohdassa tarkoitettua yhtiöttämispoikkeuksen. Virasto toteaa, että kyseessä olevan lainkohdan mukaan kunta voi tuottaa palveluja kilpailutilanteessa yhtiöttämisvelvollisuuden estämättä omana toimintanaan, jos kunta voi lain perusteella nimenomaisesti tuottaa palveluja toiselle taholle. Kuntalain esitöissä²¹ on todettu, että kyseinen

²⁰ Laki eläinlääkärinammatin harjoittamisesta 14 § ja HE 30/1999 vp, s. 28

²¹ HE 268/2014 vp, s. 229

9.7.2019

säännös soveltuu tilanteisiin, joissa erityislaissa säädetään nimenomaisesti kunnan mahdollisuudesta tuottaa ja tarjota palveluja, vaikka tehtävän hoitoon liittyisi kilpailuneutraliteettiongelmia. Sisällöltään vastaavan, syyskuun 2013 alusta voimaan tulleen kuntalain muutossäädöksen (626/2013) 2 b §:n 1 momentin 2 kohdan esitöiden²² mukaan tällainen tehtävä voisi olla esimerkiksi tehtävä, joka koskisi markkinoilta puuttuvien palvelujen turvaamista tai palvelujen varmistamista ja jossa julkista palvelutuotantoa ei ole tarkoituksenmukaista siirtää yhtiöön. Erityislaissa tulee kuitenkin aina perustella poikkeuksen välttämättömyyttä. Esitöissä on edelleen todettu, että tällaisia tehtäviä ei tällä hetkellä ole, mutta säännös on tarpeen tulevaisuudessa erityislakien tarkentuessa. Virasto toteaa, että eläinlääkintähuoltolaki on säädetty vuonna 2009 eikä se sisällä mainintoja siitä, että järjestämisvelvollisuuden ulkopuolella olevia palveluja voitaisiin tuottaa markkinoille, vaikka niiden tuottamiseen liittyisi kilpailuneutraliteettiongelmia. Kuntalain 127 §:n 1 momentin 2 kohdan säännöksen ei näin ollen voida katsoa soveltuvan kilpailutilanteessa tarjottuihin eläinlääkäripalveluihin.

55. Ottaen kuitenkin huomioon, että maa- ja metsätalousministeriö on käynnistämässä uudelleen eläinlääkäripalveluja koskevan lainsäädännön uudistustyön,²³ virasto ei pidä tarkoituksenmukaisena asian käsittelyn jatkamista toiminnan rakennetta koskevilta osin.

6.4. Liikelaitoksen soveltamien menettelyiden ja mahdollisten kilpailuvaikutusten arviointi

56. Oulun seudun ympäristötoimi liikelaitos harjoittaa samassa yksikössä sekä kilpailullista että ei-kilpailullista toimintaa. Viraston selvityksissä ilmeni, että kunnaneläinlääkärin asiakkaalta perimissä ja kaupungille välittämässä klinikkamaksuissa ei ole huomioitu yhteisvastaanoton tilavuokria. Liikelaitos ei myöskään ole seurannut erikseen kilpailullisen toiminnan kustannuksia eikä tuottoja edes omaan kirjanpitoonsa kuuluvilta osin. Myöskään liikelaitoksen palveluksessa olevat praktikkoeläinlääkärit eivät ole seuranneet erikseen kilpailullisen toiminnan kustannuksia tai tuottoja omassa kirjanpidossaan.
57. Kilpailutilanteessa tarjotuilla kunnallisilla eläinlääkäripalveluilla voi olla kielteisiä kilpailuvaikutuksia, mikäli palveluiden hinnoittelussa ei ole huomioitu kaikkia niiden tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia. Mahdollisesti perustason ylittäviksi katsottavissa palveluissa kilpailuvaikutukset voivat korostua, jos toimenpiteiden hintoihin ei tehdä kunnallisen eläinlääkäritaksan mukaisia erikoiseläinlääkärikorotuksia. Oulun seudun ympäristötoimi liikelaitoksen ja sen praktikkoeläinlääkäreiden toiminta markkinoilla on jatkuvaa. Hinnoittelun markkinaperusteisuutta ei ole pystytty varmistamaan kustannuseurannan puuttumisen vuoksi. Näistä

²² HE 32/2013 vp, s. 36

²³ Maa- ja metsätalousministeriön sähköposti 20.6.2019

9.7.2019

seikoista johtuen virasto on antanut liikelaitokselle neuvontaa kilpailuneutraliteettisäännösten sisällöstä ja kiinnittänyt liikelaitoksen huomiota erityisesti markkinaperusteisen hinnoittelun edellytyksiin. Liikelaitos on ilmoittanut alkavansa valmistella kirjanpidon eriyttämistä ja kilpailullisesta toiminnasta kerättävien klinikkamaksujen muutosta, jolloin toiminta vastaa paremmin markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksia ja mahdolliset kielteiset kilpailuvaikutukset vähenevät.

7. Johtopäätökset

58. Virasto on tarkastellut tässä päätöksessään Oulun seudun ympäristötoimi liikelaitoksen ajanvarauksella tarjoamia pieneläinten peruseläinlääkäripalveluja niiden mahdollisesti kilpailuneutraliteettia vaarantavien vaikutusten kannalta. Alueella on riittävästi yksityistä palvelutarjontaa, joten yhteistoiminta-alueen kunnilla ei ole lakisääteistä velvollisuutta tarjota peruseläinlääkäripalveluja muille kuin hyötyeläimille. Asiassa tarkastelluissa kunnallisissa eläinlääkäripalveluissa ei näin ollen ole kyse markkinapuutetilanteesta tarjotuista tai lakisääteisistä palveluista, vaan kilpailutilanteesta markkinoilla tarjotuista palveluista.
59. Kilpailulain 32 § 2 momentin 4 kohdan mukaan virasto jättää asian tutkimatta, jos ei ole todennäköistä, että 30 a §:ssä tarkoitetun menettelyn tai toiminnan rakenteen vaikutukset terveen ja toimivan kilpailun edellytyksille ovat merkittävät.
60. Kunnallisten eläinlääkäreiden lakisääteistä velvollisuutta laajempina tarjoamien eläinlääkäripalvelujen kilpailua mahdollisesti vääristävät tekijät liittyvät lähinnä kunnaneläinlääkäreiden mahdollisuuteen hyödyntää liikelaitosmuodossa tapahtuvassa toiminnassa etuja, joita kilpailevat yksityiset eläinlääkärit eivät voi saada. Viraston selvityksissä on lisäksi ilmennyt, että liikelaitos ei ole huomionnut kaikkia eläinlääkäripalvelujen tuottamisesta aiheutuneita kustannuksia hinnoittelussaan. Kunnallisilla eläinlääkäripalveluilla voi näin ollen olla kielteisiä kilpailuvaikutuksia Oulun alueen eläinlääkäripalveluiden markkinoilla.
61. Eläinlääkintähuoltolain uudistushankkeiden vuoksi virasto ei ole katsonut tarkoituksenmukaiseksi arvioida toiminnan rakennetta, vaan on tässä päätöksessään keskittynyt tarkastelemaan Oulun seudun ympäristötoimi liikelaitoksen soveltamia menettelyitä niiden mahdollisesti kilpailuneutraliteettia vaarantavien vaikutusten kannalta. Virasto on esittänyt selvityksen kohteena olleelle liikelaitokselle arvionsa tarkasteltujen menettelyiden mahdollisista kielteisistä kilpailuvaikutuksista ja liikelaitokselle on annettu neuvontaa kilpailuneutraliteettiin liittyen. Liikelaitos on ilmoittanut ryhtyvänsä toimenpiteisiin kilpailullisen toiminnan kustannusten ja tuottojen eriyttämiseksi ja klinikkamaksujen muuttamiseksi.

9.7.2019

62. Ottaen huomioon, että liikelaitos on sitoutunut tekemään itsearvion toiminnastaan ja ryhtymään edellä kuvattuihin toimenpiteisiin, ei voida pitää todennäköisenä, että viraston valvontatoimivaltaan kuuluvien menettelyjen vaikutukset terveen ja toimivan kilpailun edellytyksille olisivat niin merkittävät, että asian selvittämistä olisi tarpeen jatkaa.
63. Virasto on asian käsittelyn päättämistä koskevassa arviossaan ottanut huomioon myös sen, että maa- ja metsätalousministeriö on käynnistämässä eläinlääkintähuoltolain uudistustyön.
64. Asia poistetaan käsittelystä.
65. Viraston päätös asian poistamisesta käsittelystä ei sisällä arviota tarkastelun kohteena olevan toiminnan lainmukaisuudesta. Mikäli virasto saa uutta tietoa, jonka perusteella on syytä epäillä merkittävien kilpailua rajoittavien tai estävien vaikutusten olemassa oloa, virasto voi ottaa asian uudelleen käsiteltäväkseen.

8. Sovelletut säännökset

Kilpailulaki 30 a ja 32 § 2 mom. 4 kohta

9. Muutoksenhaku

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tässä asiassa antamaan päätökseen saa hakea muutosta markkinaoikeudelta kilpailulain 44 §:n perusteella siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Valitusosoitus on päätöksen liitteenä.

10. Lisätiedot

Lisätietoja päätöksestä antavat johtava asiantuntija Eija Palo, puh. 029 505 3327 ja tutkimuspäällikkö Mia Salonen, puh. 029 505 3007. Sähköposti-osoitteet ovat muotoa etunimi.sukunimi@kkv.fi.

Johtajan sijainen,
tutkimuspäällikkö

Mia Salonen

Johtava asiantuntija

Eija Palo

ALLEKIRJOITETTU KONEELLISESTI
ASIANHALLINTAJÄRJESTELMÄSSÄ