

5.12.2018

1 Asia

Tullilaboratorion epäilty kilpailua vääristävä tai estävä toiminta laboratoriopalveluiden markkinoilla

2 Osapuolet

Toimenpidepyynnön tekijät:

Eurofins Scientific Finland Oy, Raisio

Eurofins Viljavuuspalvelu Oy, Mikkeli

Eurofins Nab Labs Oy, Jyväskylä (aiemmin Nab Labs Oy, osa Eurofinsia 1.6.2016 alkaen)

Muut osapuolet:

Tullilaboratorio

3 Ratkaisu

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

4 Asian vireille tulo ja selvittäminen

1. Eurofins Scientific Finland Oy ja Eurofins Viljavuuspalvelu Oy ovat tehneet Kilpailu- ja kuluttajavirastolle (jäljempänä KKV) toimenpidepyynnön 3.10.2014, jota ne ovat täydentäneet 1.12.2014 ja 10.11.2015. Nab Labs Oy (nykyisin Eurofins Nab Labs Oy) on liittynyt toimenpidepyyntöön 7.12.2015. Kaikki toimenpidepyynnön tekijät ovat kuuluneet 1.6.2017 lukien kansainväliseen Eurofins Scientific -konserniin (jäljempänä Eurofins).
2. Eurofinsin toimenpidepyynnön kohteena on useita kunnallisia laboratoriotuotoimijoita, jotka tarjoavat muun muassa vesiensuojeluun, ympäristöön ja elintarvikkeisiin liittyviä laboratoriopalveluita ja niihin liittyviä asiantuntijapalveluita. Eurofins on pyytänyt 10.11.2015 toimitetulla toimenpidepyynnön täydennyksellä KKV:tä tutkimaan myös Tullilaboratorion toimintaa. Tullilaboratorio kuuluu muista selvityspyynnön kohteista poiketen

5.12.2018

Suomen valtion määräysvaltaan, joten KKV avasi Tullilaboratorion osalta erillisen selvityksen¹.

3. Eurofins on pyytänyt KKV:tä selvittämään Tullilaboratorion mahdollisesti saamia taloudellisia tai toiminnallisia etuja, jotka mahdollistavat markkinoilla toimimisen yksityisiä kilpailijoita edullisemmin tuotantontekijöihin ja siten hinnoittelun alle todellisten tuotantokustannusten. Eurofins on katsonut, että tällainen toiminta saattaa vääristää toimialan kilpailua ja rikkoa kilpailuneutraliteettia koskevia säännöksiä. Eurofinsin näkemyksen mukaan Tullilaboratorion toiminnassa on havaittavissa samoja valtiontuki- ja kilpailuneutraliteettiongelmia, joihin EFTA:n valvontaviranomainen on puuttunut Norjan laboratoriomarkkinoilla².
4. KKV on vastaanottanut suullisia ja kirjallisia selvityksiä Tullin edustajilta ja muilta markkinatoimijoilta.

5 Asiaselostus

5.1 Tullilaboratorion toimintaa ohjaava lainsäädäntö

5. Tullilaisissa (304/2016) ja muussa lainsäädännössä asetetaan Tullille veloituksia, jotka liittyvät pääasiassa Suomen rajat ylittävään tavaroiden ja ihmisten liikkuvuuden valvontaan. Tullilaboratorion lakisääteiset tehtävät³ ovat Tullin tehtävissään tarvitsemien laboratoriotutkimusten tai tarkastusten suorittamista.
6. Tullilaboratorio tuottaa maksuttomia suoritteita, maksullisia julkisoikeudellisia suoritteita sekä liiketaloudellisia suoritteita. Maksuttomat suoritteet liittyvät Tullin lakisääteisiin tehtäviin, kuten esimerkiksi rikos- ja nimiketutkimuksiin. Tullin maksulliset julkisoikeudelliset ja liiketaloudelliset suoritteet on määritetty valtiovarainministeriön asetuksessa Tullin suoritteiden maksullisuudesta (1364/2016). Asetuksen mukaan Tullin maksullisia julkisoikeudellisia suoritteita ovat muun muassa Tullin aloitteesta tehtävät Tullilaboratorion tutkimukset. Asetuksen liitteenä olevassa maksutaulukossa on määritetty Tullin maksullisista julkisoikeudellisista suoritteista perittävät maksut. Maksuperustelain (150/1992) 6 §:n mukaan

¹ Kunnallisten laboratoriotuimijoiden osalta asiaa on selvitetty yhtenä kokonaisuutena, Dnro 467/KKV14.00.40/2014.

² EFTA Surveillance Authority: Decision 129/13/COL.

³ Muun muassa seuraavissa säädöksissä ja niiden muutoksissa on määrätty Tullille tehtäviä, joita Tullilaboratorio hoitaa: elintarvikelaki (23/2006), kuluttajaturvallisuuslaki (920/2011), kemikaalilaki (599/2013), laki kosmeettisista valmisteista (492/2013), lääkelaki (395/1987), huumausainelaki 373/2008, valtioneuvoston asetus rikoslain 44 luvun 16 § 1 momentissa tarkoitetuista dopingaineista (705/2002), valmisteverotuslaki (182/2010), tariffi- ja tilastonimikkeistä ja yhteisestä tullitariffista annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 2658/87, valtioneuvoston asetus raskaan ja kevyen polttoöljyn rikkipitoisuudesta (413/2014), valtioneuvoston asetus moottoribensiinin, dieselöljyn ja eräiden muiden nestemäisten polttoaineiden laatuvaatimuksista (1206/2010), laki kasvinterveyden suojelemisesta (702/2003), laki maataloustuotteiden markkinajärjestelystä (999/2012), laki luonnonmukaisen tuotannon valvonnasta (294/2015).

5.12.2018

julkisoikeudellisesta suoritteesta valtiolle perittävän maksun suuruuden tulee vastata suoritteen tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää (*omakustannusarvo*). Maksutaulukon mukaan Tullilaboratorion julkisoikeudelliset suoritteet liittyvät tullin aloitteesta tehtävään elintarvikelain (23/2006) ja kuluttajaturvallisuuslain (920/2011) mukaiseen valvontaan.

7. Tullin suoritteiden maksullisuudesta annetun asetuksen mukaan Tullin liiketaloudellisiin perustein hinnoiteltavia suoritteita ovat muun muassa asiakkaan tai toisen viranomaisen tilauksesta tehtävät laboratoriotutkimukset. Maksuperustelain 7 §:n mukaan viranomaisen muiden kuin 6 §:ssä tarkoitettujen julkisoikeudellisten suoritteiden hinnoista päätetään liiketaloudellisiin perustein.

5.2 Tullilaboratorion toiminta markkinoilla

8. Tullilaboratorio toimii Suomessa kansallisena vertailulaboratoriona elintarvike- ja elintarvikekontaktimateriaalitutkimuksissa. Elintarviketutkimusten ohella Tullilaboratorio on erikoistunut myös kulutustavaratutkimuksiin. KKV:n saamien tietojen mukaan kansallisena vertailulaboratoriona toimiminen edellyttää, että Tullilaboratorio ylläpitää laajaa analyysivalmiutta ja erittäin korkeaa laatutasoa. Laatutasoa mitataan kansainvälisillä vertailumittauksilla, joissa Tullilaboratorio on KKV:n saamien tietojen mukaan menestynyt erittäin hyvin.
9. Tullilaboratorio on ilmoittanut KKV:lle, ettei se ole aktiivisesti markkinoinut palveluitaan laboratoriomarkkinoilla. Tullilaboratorio on kuitenkin pyydettäessä tuottanut analyysipalveluitaan myös yksityisille asiakkaille niiden määrittysten osalta, jotka on listattu Tullilaboratorion hinnastoon. Tullilaboratorion mukaan kaikkia sen liiketaloudellisina suoritteina tarjoamia analyysejä on saatavissa myös muilta Suomessa toimivilta laboratorioilta. Tullilaboratorion toimittamien tietojen mukaan kuitenkin osa sen asiakkaista on ilmoittanut haluavansa ostaa tarvitsemansa analyysit Tullilaboratoriosta, koska riittävän korkealaatuisia palveluita ei ole ollut saatavissa yksityisiltä markkinoilta.
10. Tullilaboratorion liiketaloudellisten suoritteiden määrä on vähentynyt viime vuosina. KKV:n saamien tietojen mukaan Tullilaboratorion liiketaloudellisten suoritteiden myynti oli vuonna 2016 noin 264 000 € ja vuonna 2017 noin 215 000 €. Liiketaloudellisten suoritteiden myynnistä yli puolet on suuntautunut valtion virastoille vuosina 2016-2017. Tullilaboratoriolta saatujen tietojen mukaan liiketaloudellisten suoritteiden myynti tulee edelleen pienentymään vuoden 2018 aikana, sillä Tullilaboratorio on pyrkinyt ohjaamaan yksityisiä asiakkaitaan kaupallisten laboratorioiden asiakkaiksi.

5.12.2018

5.3 Eurofins Scientific -konserni

11. Toimenpidepyynnön tekijät Eurofins Scientific Finland Oy, Eurofins Viljavuuspalvelu Oy ja Eurofins Nab Labs Oy (aiemmin Nab Labs Oy) ovat Eurofins Scientific -konsernin suomalaisia tytäryhtiöitä. Maailmanlaajuisesti konserniin kuuluu yli 400 laboratoriota 42 maassa. Eurofins Scientific -konsernin liikevaihto oli noin 2,54 miljardia euroa vuonna 2016.

6 Kilpailuoikeudellinen arvio

6.1 Kilpailulain 4 a luvun säännökset

12. Kilpailulain 4 a luvun säännösten tavoitteena on turvata tasapuoliset kilpailun edellytykset julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä. Kilpailulain 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 §:ssä⁴ säädetyn markkina-perusteisen 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.

13. 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

⁴ Kuntalaki 365/1995 on kumottu Kuntalailla 410/2015. Kunnan hinnoittelun markkinaperusteisuudesta säädetään nykyisen kuntalain 128 §:ssä.

5.12.2018

estäisi merkittävän kansalaisten hyvinvointiin, turvallisuuteen tai muuhun sellaiseen yleiseen etuun liittyvän tehtävän hoitamisen.

14. Kilpailulain 30 c §:n mukaan jos 30 a §:ssä tarkoitettu neuvottelu ei johda tulokseen, KKV:n tulee kieltää kuntaa, kuntayhtymää tai valtiota käyttämästä menettelyä tai toiminnan rakennetta taikka asettaa menettelyn tai toiminnan jatkamisen edellytykseksi sellaiset velvoitteet, jotka varmistavat tasapuoliset toimintaedellytykset markkinoilla. Toimintaa ei kuitenkaan saa määrätä kokonaan lopetettavaksi, jos tehtävän suorittaminen perustuu lainsäädäntöön.
15. Kilpailulain esitöiden mukaan kilpailua vääristävällä tai estävällä rakenteella tarkoitetaan esimerkiksi liikelaitos- tai virastorakenteessa harjoitettua elinkeinotoimintaa, joka juuri rakenteesta johtuvien verotuksellisten etujen ja konkurssisuojaan vuoksi saattaa vääristää kilpailua yksityisten toimijoiden kanssa⁵.

6.2 Markkinaperusteinen hinnoittelu

16. Kilpailulain 4 a luvun lisäksi kilpailuneutraliteettia turvaavia säännöksiä on myös kuntalaissa (410/2015). Kilpailulain esitöiden mukaan taloudellista toimintaa harjoittavan yksikön hinnoittelua arvioidaan yhdenmukaisesti riippumatta siitä, onko kyse kuntien vai valtion taloudellisen toiminnan kilpailuneutraliteetin arvioinnista. Kuntalaissa tarkemmin määritellyn markkinaperusteisen hinnoittelun edellytysten täyttymistä arvioidaan samoin perustein riippumatta siitä, tarkastellaanko sitä kilpailulain vai kuntalain säännösten nojalla. Kuntien ja valtion taloudellisen toiminnan hinnoittelun arviointi nojautuu siten samanlaisiin perusteisiin⁶.
17. Markkinaperusteisella hinnoittelulla tarkoitetaan kuntalain esitöiden mukaan sitä hintatasoa, jonka suuruiseksi vastaava yksityinen toimija hinnoittelisi palvelut. Hinnoittelussa on siten lähtökohtaisesti otettava huomioon kilpailullisesta toiminnasta saadut tulot ja tuottamisesta aiheutuvat muuttuvat kulut ja tähän toimintaan kohdistettavissa oleva osa kiinteistä kuluista. Investointeihin liittyvät poistot ja rahoituskulut on otettava huomioon siltä osin kuin kyseiset kustannukset ovat välttämättömiä tehtävän hoitamiseksi. Lisäksi hinnoittelussa on otettava huomioon toimintaan sitoutuneelle pääomalle kohtuullinen tuotto.⁷ Markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimusta on kuvattu tarkemmin KKV:n suuntaviivoissa⁸.

⁵ HE 40/2013 vp, s.33.

⁶ HE 40/2013 vp, s. 34.

⁷ HE 32/2013 vp, s. 38.

⁸ Suuntaviivat markkinaperusteisesta hinnoittelusta – käytännön arviointiperiaatteet, 8.5.2017.

5.12.2018

6.3 Kilpailulain 30 a §:n soveltuminen ja KKV:n toimivalta

18. Kilpailuneutraliteettivalvonta kohdistuu julkisen sektorin omaan tai sen määräysvallassa olevan yksikön taloudelliseen toimintaan. Kilpailulain esitöiden (HE 40/2013) 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 määräysvaltaa⁹. Tullilaboratorio toimii osana Tullia, joka on valtiovarainministeriön hallinnonalaan kuuluva valtion virasto. Kilpailulain 30 a §:n mukainen määräysvaltakriteeri täyttyy siten Tullilaboratorion toiminnassa.
19. Kilpailulain 4 a luvun säännökset koskevat ainoastaan julkisyhteisöjen tai niiden määräysvallassa olevien yksikköjen harjoittamaa taloudellista toimintaa. Toiminta, joka ei ole luonteeltaan taloudellista, jää kilpailulain 30 a §:n soveltamisalan ulkopuolelle. Taloudellisen toiminnan käsite on yhdenmukainen EU-oikeuden kanssa. Taloudelliseksi katsotaan kaikki toiminta, jossa tavaroita ja palveluja tarjotaan tietyillä markkinoilla. Toiminnan taloudellinen luonne ratkaistaan tapauskohtaisesti, ja arvioon vaikuttaa muun muassa se, missä määrin toimintaa voidaan katsoa harjoitettavan markkinasignaalien ohjaamana sekä se, tarjoavatko yksityiset yritykset vastaavaa palvelua markkinoilla. Myös voittoa tavoittelemattomat yksiköt voivat harjoittaa taloudellista toimintaa. Oikeuskäytännön mukaan ratkaisevaa taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan erottamisessa on toiminnan harjoittaminen markkinaympäristössä. Markkinaympäristölle on luonteenomaista hintainformaation hyväksikäyttö tuotannossa, markkinapaikka, jossa kysyntä ja tarjonta voivat kohdata sekä toimijoiden mahdollisuus tehdä valintapäätöksiä hintainformaation pohjalta.¹⁰
20. Tullilaboratorion maksuton toiminta ja maksullisten julkisoikeudellisten suoritteiden tuottaminen liittyvät muun muassa elintarvike-, kuluttajaturvallisuus- sekä useissa muissa laeissa Tullille määrättyjen valvontatehtävien hoitamiseen. KKV katsoo, että tältä osin Tullilaboratorion toiminnassa on kyse viranomaistoiminnasta, joka on luonteeltaan ei-taloudellista toimintaa.
21. Tullilaboratorion liiketaloudellisten suoritteiden tuottamisessa voi sen sijaan olla kyse luonteeltaan taloudellisesta toiminnasta. Kuitenkin siltä osin kuin Tullilaboratorio myy liiketaloudellisia suoritteitaan valtion virastoille ja laitoksille, se ei lähtökohtaisesti toimi kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitettulla tavalla samoilla markkinoilla yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa.

⁹ HE 40/2013 vp, s. 31.

¹⁰ HE 40/2013 vp, s. 26 ja 31–32.

5.12.2018

6.4 Tullilaboratorion toiminnan kilpailuvaikutusten arviointi

22. KKV:n saamien tietojen mukaan Tullilaboratorion kustannuslaskennassa jokaiselle suoritteelle on laskettu omakustannushinta. Julkisoikeudellisten ja liiketaloudellisten suoritteiden omakustannushinta määritetään muuten yhtäläisesti, mutta liiketaloudellisiin suoritteisiin lisätään 7 % kate. Katetavoite on asetettu valtiovarainministeriön ja Tullin tulossopimuksessa.
23. Tulli on ilmoittanut KKV:lle, että se seuraa liiketaloudellisten suoritteiden kannattavuutta kokonaisuutena, eikä Tullilaboratorion osalta laadita erillisiä kannattavuuslaskelmia. Tullin liiketaloudellisten suoritteiden ylijäämä on ollut 17,7 % vuonna 2016 ja 16,5 % vuonna 2017. Tullilaboratorion osuus Tullin liiketaloudellisista suoritteista oli esimerkiksi vuonna 2017 noin 85 %.
24. KKV on todennut Tullilaboratoriolle, että virastomuodossa toimiminen synnyttää Tullilaboratoriolle esimerkiksi sellaisia konkurssi- ja veroetuja, jotka voivat vääristää kilpailua yksityisen ja julkisen elinkeinotoiminnan välillä. Tullilaboratorion johtoryhmä on linjannut 21.8.2018, että Tullilaboratorio tekee jatkossa liiketaloudellisia tutkimuksia vain muille valtion virastoille ja laitoksille, mikäli sen resurssit sen sallivat. Tullilaboratorio on ilmoittanut KKV:lle vetäytyvänsä muille toimijoille tarjottavista liiketaloudellisista suoritteista, eikä se osallistu tarjouskilpailuihin jatkossa. Tehdyn linjauksen mukaisesti Tullilaboratorio tulee päättämään nykyiset sopimukset yksityisten asiakkaiden kanssa ja pyrkii ohjaamaan nämä ostamaan tarvittavat analyysit yksityisistä laboratorioista.
25. Tullilaboratorion kanssa käytyjen keskustelujen ja sen toimittaman vetäytymisilmoituksen jälkeen KKV ei enää pidä merkittävien kielteisten kilpailuvaikutusten syntymistä todennäköisenä.

7 Johtopäätökset

26. KKV on tarkastellut selvityksissään Tullilaboratorion soveltamia menettelyitä ja toiminnan rakennetta niiden mahdollisesti kilpailuneutraaliteettia vaarantavien vaikutusten kannalta. Tullilaboratorio on KKV:n selvitysten aikana ilmoittanut vetäytyvänsä muille kuin valtion virastoille ja laitoksille tarjottavista liiketaloudellisista suoritteista.
27. Kilpailulain 32 §:n mukaan KKV jättää asian tutkimatta, jos ei ole todennäköistä, että 30 a §:ssä tarkoitetun menettelyn tai toiminnan rakenteen vaikutukset terveen ja toimivan kilpailun edellytyksille ovat merkittävät. Tullilaboratorion asteittain toteutuva markkinoilta vetäytyminen huomioiden KKV ei pidä todennäköisenä, että Tullilaboratorion toiminnan vaikutukset terveen ja toimivan kilpailun edellytyksille olisivat niin merkittävät, että asian selvittämistä olisi tarpeen jatkaa. Asia poistetaan käsittelystä.

5.12.2018

28. KKV:n päätös asian poistamisesta käsittelystä ei sisällä arviota tarkastelun kohteena olevan toiminnan lainmukaisuudesta. KKV voi ottaa asian uudelleen käsiteltäväkseen, mikäli se saa uutta tietoa, jonka perusteella on syytä epäillä kilpailuneutraliteetin vaarantumista.

8 Sovelletut säännökset

Kilpailulaki (948/2011) 30 a § ja 32 §.

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 erikoistutkija Teemu Karttunen, puh. 029 505 3315 ja tutkimuspäällikkö Mia Salonen, puh. 029 505 3619. Sähköpostiosoitteet ovat muotoa etunimi.sukunimi@kkv.fi.

Apulaisjohtaja

Arttu Juuti

Erikoistutkija

Teemu Karttunen