

Lakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kilpailuoikeudellisista vahingonkorvauksista ja kilpailulain muuttamisesta

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kilpailuoikeudellisista vahingonkorvauksista ja kilpailulain muuttamisesta (HE 83/2016 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Virve Haapajärvi, työ- ja elinkeinoministeriö
- lainsäädäntöjohtaja Antti T. Leinonen, oikeusministeriö
- kärjätuomari, osastonjohtaja Jouko Räsänen, Helsingin kärjäoikeus
- ylituomari Kimmo Mikkola, markkinaoikeus
- apulaisjohtaja Rainer Lindberg, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- johtava lakimies Pirkka-Petri Lebedeff, Suomen Kuntaliitto
- asiantuntija Jukka Lehtonen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- asianajaja Ilkka Aalto-Setälä, Suomen Asianajajaliitto
- lainopillinen asiamies Anja Tuomola, Suomen Yrittäjät ry
- professori Antti Aine

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- korkein hallinto-oikeus
- Keskuskauppakamari
- Kuluttajaliitto — Konsumentförbundet ry

Valiokunnan lausunto LaVL 13/2016 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Euroopan unionin parlamentti ja neuvosto ovat vuonna 2014 antaneet kilpailuoikeuden rikkomisesta aiheutuneiden vahinkojen korvaamista koskevan direktiivin (2014/104/EU). Kilpailuoikeuden rikkomisella tarkoitetaan esimerkiksi kartellia ja markkina-aseman väärinkäyttöä.

Kilpailuoikeudellisista vahingonkorvauksista ei ole aikaisemmin annettu unionin tason sääntelyä. Direktiivin antamista perustellaan sillä, että jäsenvaltioiden toisistaan merkittävästi poikkeavat kansalliset säännökset aiheuttavat eroja oikeussuojan tasolle ja siten vääristävät kilpailua ja hankaloittavat sisämarkkinoiden toimintaa. Yhdenmukaisten säännösten avulla pyritään varmistamaan EU:n kilpailusääntöjen tehokas täytäntöönpano sekä se, että kilpailusääntöjen rikkomisen uhrit voivat saada täyden korvauksen kärsimästään vahingosta. Direktiivi pyrkii myös helpottamaan kilpailurikkomuksiin perustuvien vahingonkorvauskanteiden nostamista kansallisissa tuomioistuimissa muun muassa vähentämällä vahingon todistamiseen liittyviä vaikeuksia ja kustannuksia. Direktiiviehdotuksen neuvotteluvaiheessa lakivaliokunta on antanut asiasta kaksi lausuntoa (LaVL 14/2013 vp ja LaVL 20/2013 vp).

Kansalliseen lainsäädäntöömme sisältyy nykyisin yksi erityissäännös kilpailuoikeuden rikkomisesta aiheutuneiden vahinkojen korvaamisesta. Kilpailulain (948/2011) 20 §:ssä säädetään kilpailunrajoituksesta aiheutuneen vahingon korvaamisen edellytyksistä ja vahingonkorvausoikeuden vanhentumisesta. Korvausvelvollisuuteen sovelletaan lisäksi vahingonkorvauslain (412/1974) säännöksiä.

Hallituksen esityksessä on kyse direktiivin kansallisesta täytäntöönpanosta. Direktiivi edellyttää useita muutoksia ja täydennyksiä kansalliseen lainsäädäntöömme, ja osaan muutoksista sisältyy periaatteellisia kysymyksiä. Säännösmuutosten taustalla ovat kuitenkin direktiivin sinällään kannatettavat tavoitteet sekä kilpailuoikeuden erityispiirteet. Nämä seikat huomioon ottaen valiokunta pitää ehdotettua sääntelyä asianmukaisena ja katsoo, että se on pyritty mahdollisimman hyvin sovittamaan yhteen kansallisten säännösten ja periaatteiden kanssa. Ottaen huomioon, että direktiivi vaikuttaa usean kansallisen lain säännöksiin, hallituksen esityksessä ehdotettua sääntelytapaa eli uuden lain säätämistä direktiivin edellyttämistä säännöksistä voidaan pitää selkeänä. Täytäntöönpantava direktiivi on kuitenkin monimutkainen, ja siihen sisältyy tulkinnanvaraisuuksia, mikä heijastuu myös ehdotettuun sääntelyyn. Oikeuskäytännölle jää siten merkittävä rooli sääntelyn sisällön täsmentämisessä.

Yksityiskohtaisia huomioita

Vahinko ja sen korvaaminen

Ehdotetun lain mukaan luonnollisella henkilöllä ja oikeushenkilöllä, joka on kärsinyt vahinkoa kilpailuoikeuden rikkomisesta, on oikeus saada täysi korvaus aiheutuneesta vahingosta (1. lakiehdotuksen 2 §:n 1 mom.). Säännös perustuu direktiivin vaatimukseen (3 artikla). Lakivaliokunta kiinnittää selvyuden vuoksi huomiota siihen, että vahingonkorvausvelvollisuuden syntyminen ei jatkossa edellytä kilpailulain 20 §:ssä nykyisin säädetyllä tavalla sitä, että kilpailuoikeutta on

Valiokunnan lausunto LaVL 13/2016 vp

rikottu tahallisesti tai huolimattomuudesta, vaan vahingonkorvusoikeuden kannalta riittävää on, että kilpailuoikeutta on rikottu ja tästä on aiheutunut vahinkoa.

Rikkomuspäätöksen vaikutus vahingonkorvaustuomioon

Direktiivin mukaan lopullisella kilpailurikkomuksen toteavalla päätöksellä on sitova vaikutus vahingonkorvusoikeudenkäynnissä (9 artikla). Ehdotettu sääntely merkitsee sitä, että hallintoviranomaisen tai -tuomioistuimen kilpailurikkomusta koskevaa lainvoimaista päätöstä ei voida saattaa uudelleen tutkittavaksi vahingonkorvauskanteen yhteydessä yleisessä tuomioistuimessa. Ehdotetun sääntelyn taustalla on pyrkimys poistaa oikeudellista epävarmuutta ja siten helpottaa vahingonkäräjien asemaa vahingonkorvusoikeudenkäynnissä.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että asiasta säädetään nimenomaisesti uudessa laissa (1. lakiehdotuksen 3 §). Ehdotuksella on periaatteellista merkitystä tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta, sillä hallintoviranomaisen tai tuomioistuimen päätöksellä ei nykyisin ole yleistä tuomioistuinta sitovaa vaikutusta. Sitova vaikutus on kuitenkin rajattu koskemaan vain lainvoimaista kilpailuoikeuden rikkomispäätöstä. Vahingonkorvausasian ratkaiseminen on siten muilta osin, kuten vahingon määrän osalta, yleisen tuomioistuimen vapaassa harkinnassa.

Seuraamusmaksusta vapautettujen asema

Direktiiviin sisältyy säännöksiä, joilla pyritään varmistamaan sakoista vapauttamisen eli ns. leniency-järjestelmän tehokkuus ja näin edistämään kilpailurikkomusten ilmituloa. Tällaisia ovat säännökset sakoista vapautettujen yritysten rajoitetusta vahingonkorvaus- ja takautumisvastuusta (11 artikla) ja siitä, ettei kansallinen tuomioistuin voi vahingonkorvusoikeudenkäynnissä määrätä osapuolta tai kolmatta osapuolta esittämään sakoista vapauttamista koskevaa lausuntoa eli ns. yrityslausuntoa (6 artikla).

Direktiivin täytäntöönpanemiseksi esitetyt säännökset poikkeavat yleisistä vahingonkorvaus- ja prosessioikeudellisista säännöksistä (1. lakiehdotuksen 4, 5 ja 8 §). Poikkeukset ovat kuitenkin tärkeitä leniency-järjestelmän tehokkuuden varmistamiseksi, ja ne on pyritty laatimaan eri osapuolten kannalta mahdollisimman tasapainoisiksi. Lakivaliokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota myös siihen, että esityksessä ehdotetaan uuden "yrityslausunnon" käsitteen käyttöönottoa kilpailulaissa (2. lakiehdotuksen 14, 15 ja 17 §). Käsitettä ei ole ehdotetuissa säännöksissä määritelty. Ottaen huomioon, että käsite on uusi ja se on lain soveltamisen kannalta merkittävä, lakivaliokunta esittää, että talousvaliokunta harkitsee käsitteen määrittelemistä lain tasolla.

Vanhentuminen

Oikeus korvaukseen kilpailuoikeuden rikkomisesta vanhentuu nykyisin kymmenen vuoden kuluessa rikkomisen tapahtumisesta tai rikkomisen päättymisestä (kilpailulain 20 §:n 3 mom.). Nykytilaa ei ole mahdollista säilyttää, koska direktiivi edellyttää, ettei vanhentumisaika ala kulua ennen kuin rikkomisen päättynyt ja kantaja on tietoinen tai hänen olisi pitänyt kohtuudella olla tietoinen rikkomisesta ja sen aiheuttamasta vahingosta.

Valiokunnan lausunto LaVL 13/2016 vp

Hallituksen esityksessä ehdotetaan uutta säännöstä, joka sisältää kolme vaihtoehtoista vanhentumisaikaa (1. lakiehdotuksen 10 §). Oikeus korvaukseen ei vanhennu ennen kuin pisin vanhentumisaika on kulunut loppuun. Vaihtoehtoiset vanhentumisaajat tekevät säännöksestä nykytilaa monimutkaisemman, mutta niitä voidaan pitää direktiivin vaatimusten ja vahinkoa kärsineen kansainvälisen oikeuden turvaamisen kannalta perusteltuina.

Soveltamisala ja taloudellinen seuraanto

Uusi laki ei hallituksen esityksen mukaan koske kilpailulain 4 a luvun kilpailuneutraliteettia koskevien sääntöjen vastaisesta toiminnasta aiheutuneen vahingon korvaamista. Tämä merkitsee sitä, ettei uusia säännöksiä sovelleta julkisen sektorin kilpailusääntöjen vastaiseen toimintaan, vaan mahdolliset vahingonkorvauskysymykset ratkaistaan vahingonkorvausta koskevien yleisten säännösten mukaisesti. Lakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan hallituksen esityksen ratkaisu perustuu siihen, että näissä tilanteissa Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee nykyisen lain mukaan ensisijaisesti neuvotteluteitse pyrkiä poistamaan kyseinen menettely tai toiminnan rakenne. Tällaisiin tapauksiin ei siten liity kilpailulain kielto­säännöksille luonteeno­maista jo tapahtuneen kielletyn toiminnan toteamista ja sanktiointia. Valiokunnalla ei ole huomauttamista esitettyyn ratkaisuun ottaen huomioon, ettei täytäntöön pantavana oleva direktiivi koske kilpailuneutraliteettia koskevien sääntöjen vastaista toimintaa. Kansallisen oikeustilan toimivuutta on kuitenkin jatkossa hyvä seurata.

Hallituksen esityksessä ei ehdoteta säädettäväksi myöskään taloudellisesta seuraannosta vahingonkorvausvastuun osalta eli vahingonkorvausvastuun siirtymisestä tilanteessa, jossa kilpailuoikeutta rikkoneen liiketoiminta on siirtynyt luovutuksensaajalle. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan hallituksen esitystä valmistelleen työryhmän mietintöön sisällytettiin asiaa koskeva säännösehdotus, mutta mietinnöstä saadun lausuntopalautteen perusteella päädyttiin siihen, ettei taloudellista seuraantoa esitetä tässä yhteydessä säänneltäväksi, vaan asia jää oikeuskäytännön varaan. Taustalla oli se, että sääntely ei välttämättä olisi selventänyt oikeustilaa eikä täyttäisi lainsäädännön selkeystavoitetta. Direktiivi ei myöskään edellytä taloudellista seuraantoa säänneltäväksi. Esitetyistä syistä valiokunta pitää hallituksen esityksessä valittua ratkaisua asianmukaisena. Oikeustilan toimivuutta on kuitenkin tältäkin osin hyvä jatkossa seurata.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Lakivaliokunta esittää,

että talousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 20.9.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kari Tolvanen kok
varapuheenjohtaja Eva Biaudet r

Valiokunnan lausunto LaVL 13/2016 vp

jäsen Katja Hänninen vas
jäsen Emma Kari vihr
jäsen Niilo Keränen kesk
jäsen Suna Kymäläinen sd
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Sanna Marin sd
jäsen Antti Rantakangas kesk
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Ville Tavio ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila