

Talousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kilpailulain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kilpailulain muuttamisesta (HE 172/2022 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Virve Haapajärvi, työ- ja elinkeinoministeriö
- ylituomari Jussi Karttunen, markkinaoikeus
- johtava ekonomisti Riku Buri, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- johtaja Sanna Syrjälä, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- kilpailuasiantuntija Annaliisa Oksanen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- tutkimusjohtaja Heli Koski, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA
- johtava asiantuntija Ville Kajala, Keskuskauppakamari
- asianajaja Ilkka Aalto-Setälä, Suomen Asianajajaliitto
- asiantuntija Karoliina Katila, Suomen Yrittäjät ry
- professori Petri Kuoppamäki, Aalto-yliopisto
- professori Otto Toivanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Suomen Kuntaliitto
- Elintarviketeollisuusliitto ry
- Kaupan liitto ry
- Kuluttajaliitto ry
- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- Rakennusteollisuus RT ry

HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kilpailulain (948/2011) yrityskauppojen ilmoituskynnystä koskevaan sääntelyä siten, että ilmoitusvelvollisuus laajenisi. Muutos lisäisi Kilpailu- ja kulutta-

Valiokunnan mietintö TaVM 24/2022 vp

javirastolle (jäljempänä KKV) ilmoitettavaksi tulevien yrityskauppojen määrää, jotka eivät nykyisen ilmoituskynnyksen perusteella tule ilmoitettavaksi, mutta jotka voisivat johtaa tai todennäköisesti johtaisivat markkinoiden haitalliseen keskittymiseen ja kuluttajahaittaan.

Muutoksen johdosta KKV:n tutkittavaksi tulisivat jatkossa yrityskaupat, joissa osapuolten yhteenlaskettu Suomesta kertynyt liikevaihto ylittäisi 100 miljoonaa euroa, ja vähintään kahden osapuolen Suomesta kertynyt liikevaihto ylittäisi kummankin osalta 10 miljoonaa euroa nykyisen 20 miljoonan euron asemesta. Osapuolten yhteenlasketun liikevaihdon osalta ilmoituskynnys määräytyisi jatkossa Suomesta kertyvän liikevaihdon perusteella nykyisen maailmanlaajuisen 350 miljoonan euron liikevaihdon sijasta. Ilmoituskynnyksellä olisi siten vahvempi yhteys suomalaisiin markkinoihin ja yrityskauppojen puuttumiskynnykseen, joka liittyy kaupan haitallisiin vaikutuksiin Suomessa.

Lisäksi kilpailulakiin tehtäisiin eräitä selvennyksiä ja korjauksia.

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2023 talousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotuksen tausta ja tavoitteet

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kilpailulain yrityskauppojen ilmoituskynnystä koskevaa sääntelyä. Ehdotuksen taustalla on Suomen markkinoilla tapahtunut keskittymiskehitys erityisesti sellaisilla toimialoilla ja yrityksissä, jotka eivät liikevaihdolla mitattuna tule kilpailulain yrityskauppavalvonnan piiriin.

Lain muutoksen seurauksena yrityskauppavalvonnan ilmoitusvelvollisuus laajenisi koskemaan entistä suurempaa joukkoa yrityskauppoja. Ehdotuksen tavoitteena on ehkäistä nykyistä paremmin kuluttajien kannalta haitallista markkinoiden keskittymistä. Haitallinen keskittyminen johtaa hintojen nousuun ja laadun heikkenemiseen sekä hidastaa talouden tuottavuutta ja kasvua. Esityksessä ehdotetaan lisäksi lähinnä teknisiä tarkennuksia kilpailulain kolmeen muuhun pykälään. Ehdotuksessa ei ole kyse EU-lainsäädännön täytäntöönpanosta vaan se perustuu yksinomaan kansallisiin tarpeisiin.

Talousvaliokunta pitää hallituksen esitystä perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena ja puoltaa siihen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin.

Yrityskauppavalvonnan liikevaihtorajojen alentaminen

Ehdotukseen mukaan yrityskauppojen ilmoitusvelvollisuutta laajennettaisiin niin, että jatkossa Kilpailu- ja kuluttajaviraston tutkittavaksi tulisivat yrityskaupat, joissa osapuolten yhteenlaskettu Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää 100 miljoonaa euroa ja vähintään kahden osapuolen Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää kummankin osalta 10 miljoonaa euroa. Voimassa olevan kilpailulain mukaan yrityskauppa on ilmoitettavan Kilpailu- ja kuluttajavirastolle, jos osapuolten yh-

Valiokunnan mietintö TaVM 24/2022 vp

teenlaskettu maailmanlaajuinen liikevaihto ylittää 350 miljoonaa euroa ja vähintään kahden osapuolen Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää kummankin osalta 20 miljoonaa euroa.

Talousvaliokunta toteaa, että kyse on merkittävästä yrityskauppavalvonnan soveltamisalan laajentamisesta. Ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvien yrityskauppojen määrä kaksinkertaistuisi niin, että niitä olisi vuosittain 60—80 kappaletta ja niistä keskimäärin kolme kauppa etenisi toisen vaiheen tutkintaan. Muutos merkitsisi ensinnäkin sitä, että yrityskaupan osapuolten liikevaihdolla mitattuna huomattavasti aiempaa pienemmät yrityskaupat tulisivat yrityskauppavalvonnan piiriin. Toisaalta osapuolten yhteenlasketun liikevaihdon osalta ilmoituskynnys määräytyisi jatkossa maailmanlaajuisen liikevaihdon sijaan Suomesta kertyvän liikevaihdon perusteella. Näin ollen yrityskauppojen ilmoituskynnysellä olisi nykyistä vahvempi yhteys suomalaisiin markkinoihin ja yrityskaupan haitallisiin vaikutuksiin Suomessa.

Talousvaliokunta pitää ehdotusta perusteltuna. Kilpailulain nykyiset liikevaihtorajat ovat huomattavan korkeat Suomen kansantalouden ja markkinoiden kokoon nähden. Liikevaihtorajat ovat myös selvästi korkeammat kuin muissa Pohjoismaissa ja muissa samankokoisissa EU-maissa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan muutoksella voitaisiin ehkäistä 4,2—5,6 kilpailulle haitallista kauppa vuosittain, mikä johtaisi arviolta 50—57 miljoonan euron kuluttajajohdytyihin. Toisaalta on arvioitu, että uusista yrityskauppailmoituksista aiheutuu yrityskaupan osapuolille hallinnollista taakkaa ja lisäkustannuksia noin 5—10 miljoonan euron verran vuosittain. Talousvaliokunta toteaa, että uudistuksen yrityksille aiheuttamat kustannukset ovat merkittäviä, minkä vuoksi yrityskauppojen ilmoituskynnystä ei saa asettaa myöskään tarpeettoman alhaiselle tasolle.

Suomessa useat markkinat ovat keskittyneitä, ja viime vuosina useilla toimialoilla keskittymiskehitys on yrityskauppojen seurauksena ollut voimakasta ja markkinoiden ja kilpailun toimivuuden näkökulmasta haitallista. Tämä johtuu pitkälti siitä, että merkittävä osa yrityskaupoista ja toimialoista sekä paikallisista markkinoista jää yrityskauppavalvonnan ulkopuolelle nykyisten ilmoitusvelvollisuutta koskevien korkeiden liikevaihtorajojen takia. Yksityinen terveystarve on esimerkki toimialasta, joka on voinut keskittyä Suomessa vapaasti ilman yrityskauppavalvonnan kontrollia. Valiokunta huomauttaa, että yrityskauppojen kautta tapahtuvaan markkinoiden haitalliseen keskittymiseen pitää voida puuttua ennakkolisesti, koska tilannetta on yleensä jälkikäteisin toimin mahdotonta korjata. Valiokunta kuitenkin korostaa, että suurin osa yrityskaupoista on kilpailunäkökulmasta ongelmattomia. Usein yrityskaupat tuovat synergiaetuja ja tehostavat markkinoiden toimintaa. Yrityskauppavalvonnan keinoin pitääkin puuttua vain sellaisiin kauppoihin, jotka johtavat markkinoiden toiminnan kannalta haitalliseen keskittymiseen.

Ehdotuksen mukaan yrityskaupan ilmoitusvelvollisuuden kynnysarvona tulisi käyttää Suomesta kertynyttä liikevaihtoa maailmanlaajuisen liikevaihdon sijaan, koska kansallisessa yrityskauppavalvonnassa keskitytään kilpailuvaikutuksiin nimenomaan Suomen markkinoilla. Talousvaliokunta pitää valittua lähestymistapaa perusteltuna. Valiokunta kuitenkin kiinnittää huomiota eräissä asiantuntijalausunnoissa esitettyyn huoleen, jonka mukaan yrityskaupan ilmoitusvelvollisuuden perustuminen yksinomaan Suomesta kertyneeseen liikevaihtoon voi johtaa tilanteeseen, jossa suomalainen yritys on helpompi myydä ulkomaalaiselle yrittäjälle tai sijoittajalle kuin toiselle suomalaiselle yritykselle. Tällainen kehitys ei edistäisi tavoitetta kotimaisen omistajuuden lisäämisestä. Valiokunta edellyttää, että muutoksen vaikutukset kotimaiseen omistajuuteen sisällytetään osaksi lakimuutoksen vaikutusten jatkuvaa seurantaa ja arviointia.

Valiokunnan mietintö TaVM 24/2022 vp

Muita ehdotuksen käsittelyn yhteydessä esiin tulleita keskeisiä kysymyksiä

Kilpailuviranomaisen mahdollisuus puuttua myös muihin kuin ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluviin yrityskauppoihin eli ns. otto-oikeus

Hallituksen esityksessä käsitellään myös ehdotuksen valmisteluvaiheessa esillä ollutta ns. otto-oikeutta, jonka perusteella Kilpailu- ja kuluttajavirasto olisi voinut harkintansa mukaan ottaa käsitteelynsä muitakin kuin ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvia markkinoiden toimintaan haitallisesti vaikuttavia yrityskauppoja. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan EU-maista noin kolmasosan kilpailulainsäädäntöön sisältyy säännöksiä otto-oikeudesta.

Otto-oikeutta koskevan pohdinnan taustalla on ajatus, jonka mukaan yksittäisen yrityskaupan mahdolliset haittavaikutukset eivät aina liity niinkään kaupan kokoon vaan sen kilpailuvaikutuksiin relevantteilla hyödyke- ja maantieteellisillä markkinoilla. Esimerkkinä hallituksen esityksessä on mainittu ns. tappajayrityskaupat, joissa suuri yritys ostaa pieniä kilpailijoitaan siinä tarkoituksessa, että pienempien kilpailijoiden taholta tuleva potentiaalinen uhka eli orastava kilpailu saadaan estettyä. Näitä tilanteita on havaittu eurooppalaisilla markkinoilla erityisesti alustataloutta ja digitaalisia palveluja koskevissa yrityskaupoissa.

Talousvaliokunta toteaa, että otto-oikeus olisi epäilemättä lisännyt lain joustavuutta. Toisaalta tulee kiinnittää tarkkaa huomiota siihen, että säännökset ovat riittävän ennakoitavia. Valiokunta korostaa, että sääntelyn ennakoitavuus on erittäin tärkeää yritysten oikeusturvan näkökulmasta ja ennakoitavuudella on olennainen vaikutus myös yritysten halukkuuteen innovoida ja investoida Suomen markkinoille. Näistä syistä valiokunta pitää perusteltuna hallituksen esityksen linjausta, jonka mukaan otto-oikeutta ei tässä yhteydessä sisällytetä yrityskauppavalvonnan keinovalikoimaan. Mikäli otto-oikeudesta tulisi tarve säätää myöhemmässä vaiheessa, vaihtoehtona voisi olla esimerkiksi Ruotsissa käytössä olevan kaltainen malli, jossa otto-oikeus olisi mahdollinen vain tietyntyyppisissä tilanteissa ja sen käyttämiselle asetettaisiin selkeä aikaraja.

Yritysten oikeusturvaan liittyviä kysymyksiä

Muutamassa asiantuntijalausunnossa on nostettu esiin yritysten oikeusturvaan ja puolustautumis-oikeuksiin liittyviä kysymyksiä. Erityisesti on kiinnitetty huomiota yritysten oikeussuojakeinoihin, kun on kyse asianajosalaisuuden piiriin kuuluvista asioista ja puutteelliseksi katsotusta yrityskauppailmoituksesta. Lisäksi tuodaan esiin yrityskaupan ilmoittajan rajoitettu pääsy siihen tietoon, jonka Kilpailu- ja kuluttajavirasto on tutkintaa varten kerännyt muilta markkinatoimijoilta yksittäisen yrityskaupan tutkintaa varten. Talousvaliokunta toteaa, että työ- ja elinkeinoministeriö on toimittanut talousvaliokunnalle vastineen, jossa otetaan kantaa esitettyihin huomioihin:

Ulkopuolisen oikeudellisen neuvonantajan suoja. Vastineessa todetaan, että kilpailulain 38 §:n ja 33 §:n 2 momentin mukaan elinkeinonharjoittajalla tai luonnollisella henkilöllä ei ole velvollisuutta toimittaa Kilpailu- ja kuluttajavirastolle asiakirjoja, jotka sisältävät ulkopuolisen oikeudellisen neuvonantajan ja asiakkaan välistä luottamuksellista tietoa. Kaikkein Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimintaan sovelletaan myös hallintolain 6 §:n puolueettoman ja tasapuolisen kohtelun vaatimusta. Ulkopuoliseen oikeudelliseen neuvonannon suojaan liittyvä asia voi tulla käsitel-

Valiokunnan mietintö TaVM 24/2022 vp

täväksi tuomioistuimessa pääasian yhteydessä, mikä on myös EU:n tuomioistuimen ratkaisukäytännössä katsottu riittäväksi (Alcogroup & Alcodis v. komissio T-274/15 ja C-403/18 P).

Puutteelliseksi todettu yrityskauppailmoitus ja muutoksenhakuoikeus. Vastineen mukaan puutteellisen yrityskauppailmoituksen tilanteessa kyse ei ole viranomaisen hallintopäätöksestä vaan asian vireille tulon edellytysten arvioinnista. Hyvän hallintotavan mukaisesti virasto ilmoittaa viipymättä yrityskauppavalvonnan olennaisesta puutteellisuudesta osapuolille. Talousvaliokunta korostaa tämän ilmoituksen ja sen oikea-aikaisuuden merkityksellisyyttä, koska yrityskauppailmoituksen käsittelymääräaika ei ala kuluu ennen kuin ilmoitus on asianmukaisesti toimitettu Kilpailu- ja kuluttajavirastolle.

Asiakirjajulkisuus yrityskauppa-asioissa. Vastineessa on lausuttu myös yrityskaupan ilmoittajan asiamiehen mahdollisuuksista päästä käsiksi tietoihin, jotka Kilpailu- ja kuluttajavirasto on kerännyt tutkintavaltuuksiensa nojalla. Asiakirjajulkisuutta, asianosaisen tiedonsaantioikeuksia ja sen rajoituksia koskevat säännökset sisältyvät lakiin viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999), jota Kilpailu- ja kuluttajavirasto on velvollinen noudattamaan. Yrityskauppojen tutkintaan liittyy lähes poikkeuksetta paljon liikesalaisuuksiksi luokiteltavaa tietoa, ja julkisuuslain nojalla markkinatoimijoiden lausunnoista on poistettava kolmansien tahojen liikesalaisuudet ennen kuin ne toimitetaan yrityskaupan ilmoittajalle.

Resurssit ja kilpailuvalvonnan kokonaisuuden turvaaminen

Talousvaliokunta kiinnittää huomiota sekä hallituksen esityksessä että useissa asiantuntijalausunnoissa todettuun seikkaan, että yrityskauppailmoitusten määrän lisääntymisen seurauksena Kilpailu- ja kuluttajaviraston työmäärä kasvaa. Vuoden 2023 talousarvioon on tämän vuoksi esitetty 300 000 euron eli viiden henkilötyövuoden lisäystä yrityskauppailmoituksen käsittelyä varten. Valiokunta katsoo, että yrityskauppavalvonnan riittävät resurssit tulisi turvata hallituksen esityksen mukaisesti. Markkinaoikeus on lisäksi tähdentänyt, että ehdotuksella on vaikutuksia myös sen työmäärään ja resurssitarpeisiin.

Yrityskauppavalvontaa koskevat kilpailulaissa asetetut tiukat käsittelyajat. Hallituksen esityksessä on todettu, että ehdotuksella ei ole vaikutusta yrityskauppojen arviointitapaan, puuttumiskynnykseen, viranomaisen näyttötaakkaan tai käsittelymääräaikoihin. Talousvaliokunta toteaa, että sekä yrityskauppavalvonnan tehokkuuden että yritysten oikeusturvan näkökulmasta on erittäin tärkeää, että yrityskauppailmoitusten lisääntyminen ei vaikuta heikentävästi tutkinnan laatuun tai käsittelyaikoihin. Valiokunta toteaa, että muutos ei saa myöskään merkitä sitä, että resursseja siirretään muusta kilpailuvalvonnasta yrityskauppavalvontaan. Talousvaliokunta katsoo, että kilpailuvalvonta on kokonaisuus, jonka yksi tärkeä osa-alue on yrityskauppavalvonta. Tehokas valvonta pitää varmistaa myös muilla kilpailuvalvonnan osa-alueilla, kuten kilpailuneutraliteetin toteutumisessa julkisen ja yksityisen sektorin välillä.

Uudistuksen vaikutusten seuranta

Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että ehdotetun muutoksen vaikutuksia seurataan myös jälkikäteen. Tietojen kerääminen ehdotuksen vaikutuksista helpottaa nyt tehtävien muutosten arviointia sekä mahdollisten uusien muutostarpeiden suunnittelua. Tällainen seuranta auttaisi muun muas-

Valiokunnan mietintö TaVM 24/2022 vp

sa arvioimaan liikevaihtorajojen alentamisesta aiheutuvia hyötyjä ja kustannuksia sekä sitä, miten liikevaihtokriteerin muuttaminen maailmanlaajuisesta liikevaihdosta Suomesta kertyneeksi liikevaihdoksi vaikuttaa suomalaisten yritysten välillä ja toisaalta suomalaisten ja ulkomaalaisten yritysten välillä tehtyjen yrityskauppojen määrään ja luonteeseen. Lisäksi tulisi seurata, tehdäänkö Suomessa sellaisia yrityskauppoja, joihin puuttumiseksi kilpailu- ja kuluttajaviranomaisen tarvitsisi otto-oikeuden kaltaista toimivaltuutta.

Kokoavia huomioita

Suomella on tiettyjä rakenteellisia haasteita kilpailun toimivuuden näkökulmasta. Suomen pinta-ala on suuri, sen väestö on pieni suhteessa pinta-alaan ja lisäksi Suomesta on pitkät etäisyydet muille markkinoille. Tämän takia Suomi ei läheskään kaikkien tuotteiden osalta ole yksi yhtenäinen markkina, vaan usean pienen maantieteellisen markkinan kokonaisuus. Pitkä etäisyys muille markkinoille tarkoittaa myös, että esimerkiksi tuonnin kautta ulkomailta tuleva kilpailun paine on vähäisempää kuin esimerkiksi monessa muussa EU-maassa. Toimivat ja kilpailulliset markkinat ovat kuitenkin talouskasvun keskeinen edellytys ja moottori. Toimiva ja tehokas kilpailu kannustaa yrityksiä innovoimaan ja tuottamaan kilpailukykyisiä tuotteita ja palveluja sekä parantamaan tuottavuuttaan ja käyttämään resurssejaan tehokkaasti. Tehokas kilpailu hyödyttää myös asiakkaita ja kuluttajia laadukkaina ja hinnaltaan edullisempina tuotteina ja palveluina.

Talousvaliokunta tähdentää kilpailullisten kotimarkkinoiden keskeistä roolia hyvinvoinnin luoja-
na. Kotimarkkinan kilpailullisuus välittyy myös vientiteollisuuden kilpailukykyyn, koska suomalaiset vientiyritykset ostavat tuotantopanoksia kotimarkkinayrityksiltä ja kilpailevat esimerkiksi osaavasta henkilöstöstä kotimarkkinayritysten kanssa. Kilpailupolitiikalla on siis tärkeä tehtävä sekä hyvinvoinnin että suomalaisen vientiteollisuuden kilpailukyvyn takaajana. Talousvaliokunta korostaa, että kilpailulainsäädäntö ja kilpailuvalvonta ovat kokonaisuus, jonka yksi olennainen osa on toimiva yrityskauppa-
valvonta. Kilpailulainsäädäntöä ja kilpailuvalvontaa tulee kuitenkin kehittää myös muilta osin. Huomiota tulisi kohdistaa muun muassa julkisen ja yksityisen sektorin väliseen kilpailuneutraliteetin toteutumiseen.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Talousvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 172/2022 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Valiokunnan mietintö TaVM 24/2022 vp

Helsingissä 23.11.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sanni Grahn-Laasonen kok

varapuheenjohtaja Katri Kulmuni kesk

jäsen Atte Harjanne vihr

jäsen Mari Holopainen vihr

jäsen Pia Kauma kok

jäsen Raimo Piirainen sd

jäsen Minna Reijonen ps

jäsen Janne Sankelo kok

jäsen Joakim Strand r

jäsen Veikko Vallin ps

jäsen Tuula Väättäinen sd

jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johanna Rihto-Kekkonen