

TALOUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 8/2004 vp

Hallituksen esitys laeiksi kilpailunrajoituksista annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 24 päivänä helmikuuta 2004 lähettänyt talousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laeiksi kilpailunrajoituksista annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 11/2004 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 7/2004 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylijohtaja Bo Göran Eriksson, hallitusneuvos Kristian Tammivuori ja nuorempi hallitussihtööri Lauri Tenhunen, kauppa- ja teollisuusministeriö
- hallintoneuvos Heikki Kanninen, korkein hallinto-oikeus
- markkinaoikeustuomari Maarit Lindroos, markkinaoikeus
- ylijohtaja Matti Purasjoki ja johtaja Juhani Jokinen, Kilpailuvirasto
- puheenjohtaja Petri Kuoppamäki, Kilpailuoikeusyhdistys
- johtaja Erkki Kontkanen, Suomen Pankkiyhdistys

- johtaja Pentti Mäkinen, Keskuskauppakamari
- osastopäällikkö Antti Maijala, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto TT
- päälakimies Risto Airikkala, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- johtaja Antti Neimala, Suomen Yrittäjät
- varatoimitusjohtaja Stig Henriksson, Kaupan Keskusliitto
- johtaja Lea Mäntyniemi, Suomen Vakuutusyhtiöiden Keskusliitto ry
- toimitusjohtaja Matti Peltola, Koneyrittäjien liitto
- toimitusjohtaja Sirpa Kekäläinen, Suomen Bensiinikauppiaitten Liitto SBL ry
- johtaja Iiro Lehtonen, Suomen Kuorma-auto-liitto
- lakiasiaintoimittaja Anne Leppälä-Nilsson, Kesko Oyj
- toimitusjohtaja Harry Salonaho, Valio Oy
- asianajaja Ilkka Aalto-Setälä, Asianajotoimisto White & Case, Kilpailuoikeusyhdistyksen varapuheenjohtaja
- asianajaja Christian Wik, Asianajotoimisto Roschier Holmberg.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- Suomen Maarakentajien Keskusliitto ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Kilpailunrajoituksista annetun lain kielto­sään­nökset yhdenmukaistetaan EY:n perustamis­sopimuksen kilpailusääntöjen kanssa. Kansalli­sille viranomaisille ja tuomioistuimille an­netaan nimenomainen valtuus soveltaa EY:n kil­pailusääntöjä tapauksissa, joilla voi olla vaiku­tusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Niissä tilanteissa, joissa kilpailunrajoitus ei vaikuta jä­senvaltioiden väliseen kauppaan, sovelletaan kansallista kilpailunrajoituslakia. Kilpailunra­joituksista annetun lain mukaiset seuraamukset ovat käytettävissä myös EY:n kilpailusääntöjen rikkomistapauksissa.

Kansallisista poikkeusluvista ja puuttumatto­muustodistuksista luovutaan ja vähämerkityk­sellisiä kilpailunrajoituksia koskeva sääntely yhdenmukaistetaan komission suuntaviivojen kanssa.

EY:n kilpailusääntöjen rikkomistapauksissa markkinaoikeus voi antaa luvan komissiolle ja Kilpailuvirastolle tarkastuksen tekemiseen muissa kuin elinkeinonharjoittajan liiketiloissa, esimerkiksi yrityksen johdon kodeissa.

Kilpailuviraston ja markkinaoikeuden toimi­vallan jakoa tarkistetaan niin, että Kilpailuviras­

to tekee ensiasteena päätökset laissa kielletyn menettelyn lopettamisesta tai toimitusvelvoit­teen määräämisestä.

Kilpailunrikkomismaksun euromääräisestä asteikosta luovutaan ja laissa säädetään ainoas­taan kilpailunrikkomismaksun enimmäismääräs­tä, joka säilyy ennallaan, kymmenenä prosentti­na liikevaihdosta.

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset, joiden mukaan markkinaoikeus voi alentaa elin­keinonharjoittajalle tai näiden yhteenliittymälle määrättävää seuraamusmaksua tai jättää se mää­räämättä, jos elinkeinonharjoittaja tai näiden yh­teenliittymä on merkittävästi avustanut Kilpailu­virastoa kilpailunrajoituksen selvittämisessä.

Yrityskauppavalvontaa koskevia säännöksiä ehdotetaan muutettavaksi siten, että yrityskau­pan osapuolten Suomesta kertyvälle liikevaih­dolle asetetaan vähimmäisraja. Samalla luovu­taan samalta toimialalta tehtäviä yrityskauppoja koskevasta kahden vuoden säännöstä.

Vakuutusvalvontaviraston esityksenteko­oikeudesta markkinaoikeudelle niissä kilpailun­rajoitustapauksissa, jotka koskevat pääosin va­kuutustoimintaa, luovutaan.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Talousvaliokunta ehdottaa, että lakiehdotukset hyväksytään markkinaoikeuslakiin tehdyin muutoksin.

Kilpailunrajoituslakiehdotukseen sisältyy EY:n kilpailusääntöjen täytäntöönpanoasetuk­sesta johtuvia muutoksia kansalliseen lainsää­däntöön sekä myös muita merkittäviä uudistuk­sia. Keskeiset muutokset liittyvät vertikaalisiin kilpailunrajoituksiin ja poikkeusluvista luopu­miseen. Muut kuin vakavimmat kilpailunrajoi­tuksiset voivat olla sallittuja, jos niillä saavutetut edut ovat suuremmat kuin kilpailua rajoittavat vaikutukset. Lakiin tehtävillä muutoksilla yh­denmukaistetaan yhteisöoikeutta ja kansallista

kilpailulainsäädäntöä. Kilpailulainsäädännön ta­voitteena on se, että kilpailu markkinoilla on ko­konaisuudessaan toimivaa ja että osa kilpailun avulla saatavasta hyödystä tulee kuluttajille.

Kilpailuviraston ja markkinaoikeuden välistä toimivallanjakoa muutetaan siten, että Kilpailu­virasto tekee ensi asteena päätökset laissa kielle­ty­n menettelyn lopettamisesta tai toimitusvel­vollisuuden määräämisestä. Kilpailuviraston päätöksistä voi valittaa markkinaoikeuteen. Markkinaoikeus päättää edelleen ensi asteena kilpailunrikkomismaksun määräämisestä, uhka­sakon tuomitsemisesta ja yrityskaupan kieltämi­sestä. Markkinaoikeuden kilpailunrajoituslain no­jalla antamaan päätökseen saa hakea muutos­ta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Kilpailuviraston rooli

Kilpailunrajoituslakiin tehtävät muutokset korostavat Kilpailuviraston roolia. Kilpailuvirasto tutkii kilpailuolosuhteita ja selvittää kilpailunrajoituksia. Nyt toteutettava kilpailusääntöjen yhdenmukaistaminen EY:n kilpailusääntöjen kanssa sekä poikkeuslupajärjestelmästä luopuminen edellyttävät Kilpailuvirastolta ohjausta ja neuvontaa. Muutokset merkitsevät Kilpailuviraston nykyistä laajempaa itsenäistä ratkaisutoimivaltaa ensi asteena. Ratkaisutoimivalta edellyttää Kilpailuvirastolta johdonmukaista, selkeää ja vakuuttavasti perusteltua päätöksentekoa. Kilpailunrajoituslain 29 §:n mukaan Kilpailuvirasto voi tarvittaessa antaa soveltamiskäytäntöään selventäviä suuntaviivoja, jotka perustuvat EY:n komission antamiin ryhmäpoikkeusasetuksiin ja suuntaviivoihin. Poikkeuslupajärjestelmästä luopuminen ja siirtyminen menettelytapaan, jossa elinkeinonharjoittajat itse arvioivat poikkeusedellytysten olemassaolon, korostaa Kilpailuviraston selkeästi perusteltujen päätösten, neuvontavallisuuden ja yleisen ohjaustoiminnan merkitystä. Tätä edellyttää oikeusvarmuuteen kuuluva ennakoitavuuden vaatimus.

Suuntaviivojen tarkoituksena on helpottaa elinkeinonharjoittajien mahdollisuuksia tulkita komission ryhmäpoikkeusasetuksia, jotka saatavat olla monimutkaisia ja vaikeaselkoisia. Suuntaviivat eivät muodollisesti ole oikeudellisesti sitovia. Elinkeinonharjoittajan on kuitenkin voitava luottaa suuntaviivoihin ja ohjeisiin niin, että niiden mukaisesti menetellessään hän on toiminut lain mukaisesti.

Poikkeusluvat

Voimassa olevan kilpailunrajoituslain 19 §:n mukaan Kilpailuvirasto voi hakemuksesta myöntää poikkeusluvan siihen, ettei kilpailunrajoituslain säännöksiä sovelleta kilpailunrajoitukseen, jos kilpailunrajoituksesta on hyötyä ja jos hyöty pääosaltaan tulee asiakkaille tai kuluttajille. Lain 19 a §:n mukaan Kilpailuvirasto voi hakemuksesta antaa puuttumattomuustodistuksen, jonka mukaan elinkeinonharjoittajan sopimus, päätös tai menettely ei kuulu kiellettyjen kilpailunrajoitusten piiriin.

EY:ssä luovutaan komission poikkeuslupamenettelystä kilpailusääntöjen täytäntöönpanoasetuksen tultua voimaan. Elinkeinonharjoittajat joutuvat suoraan soveltamaan EY:n perustamissopimuksen 81 artiklan 3 kohdan poikkeussäännöstä ja arvioimaan sopimusjärjestelyjensä sallittavuutta.

Poikkeuslupa- ja puuttumattomuustodistussäännökset kumotaan myös kilpailunrajoituslaista, vaikka EY:n kilpailusääntöjen täytäntöönpanoasetus ei muodollisesti sitä edellyttäkään. Poikkeuksen edellytykset määritellään lain 5 §:ssä. Vastaisuudessa elinkeinonharjoittajat joutuvat itse arvioimaan toimintansa hyväksyttävyyttä.

Kansallisten poikkeuslupien käyttöala nykyisestä supistuisi olennaisesti, kun poikkeuslupan voisi saada vain, jos järjestelyllä ei olisi vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Valiokunnan saaman tiedon mukaan kaikissa merkittävissä tähän mennessä myönnettyissä poikkeusluvissa kauppakriteeri todennäköisesti täyttyy. Poikkeuslupasäännösten säilyttäminen laissa saattaisi aiheuttaa tulkintaongelmia ja oikeusriitoja siitä, onko kauppavaikutus olemassa.

EY:n neuvosto on antanut useita ryhmäpoikkeusasetuksia ja komissio tiedonantoja kilpailusääntöjen soveltamisesta. EY:n tuomioistuimen oikeuskäytäntöä kilpailusääntöjen soveltamisesta on kertynyt vuosikymmenten ajalta. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan asetuksia ja tiedonantoja tulee käyttää tulkinta-apuna kilpailunrajoituslain 4 ja 5 §:ää sovellettaessa. Kilpailuvirasto antaa vastaavat, kansalliseen lakiin sovelletut suuntaviivat horisontaalisesta yhteistyöstä, vertikaalisista rajoituksista ja vähämerkityksellisistä sopimuksista.

Edellä olevaan viitaten valiokunta pitää poikkeuslupa- ja puuttumattomuustodistussäännösten kumoamista perusteltuna eikä katso yritysten oikeusturvan siitä vaarantuvan.

Vahingolliset kilpailunrajoitukset

Voimassa olevan kilpailunrajoituslain 9 §:ssä säädetään, että kilpailunrajoituksella, joka ei lain mukaan ole kielletty, katsotaan olevan vahingollisia vaikutuksia, jos se terveeseen ja toimi-

van taloudellisen kilpailun kannalta sopimattomalla tavalla vähentää tehokkuutta elinkeinoelämässä tai vaikeuttaa toisen elinkeinon harjoittamista.

Nykyinen 9 § kumotaan. Säännös on jossain määrin poikkeus kilpailunrajoituslain rakenteellisesta periaatteesta, jonka mukaan menettely, jota ei ole laissa kielletty, on sallittua. Uudet kieltosäännökset vastaavat EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklaa. Vanha säännös voimaan jäädessään koski ainoastaan kotimaisia yrityksiä. Siihen vedoten tuomioistuimessa on tutkittu neljää asiaa, joten se ei ole osoittautunut käytännössä erityisen tehokkaaksi.

Valiokunta viittaa vielä Kilpailuvirastosta annettuun lakiin, jonka mukaan viraston tehtävänä on tutkia kilpailuolosuhteita, selvittää kilpailunrajoituksia ja ryhtyä toimenpiteisiin kilpailunrajoitusten vahingollisten vaikutusten poistamiseksi. Lisäksi viraston tulee tehdä aloitteita kilpailun edistämiseksi ja kilpailua rajoittavien säännösten ja määräysten purkamiseksi.

Pk-yrityksiä koskeva sääntely

Valiokunta pitää tärkeänä, että uutta lakia sovellettaessa kiinnitetään huomiota pienten ja keskisuurten yritysten asemaan. Uudella lailla on pyritty helpottamaan pienten ja keskisuurten yritysten kilpailuasemaa uudistamalla vähämerkityksellisiä kilpailunrajoituksia koskevaa sääntelyä. Kun kansallisista poikkeusluvista ja puuttumattomuustodistuksista luovutaan, elinkeinonharjoittajien ei tarvitse enää ennakolta hakea lupaa yhteistyöjärjestelyilleen. Yritykset voivat itse arvioida, ovatko järjestelyt sen kaltaisia, että niistä koituva hyöty antaa mahdollisuuden poiketa kilpailukielloista kilpailunrajoituslain 5 §:n mukaisella tavalla.

Uudessa laissa on lisäksi säännöksiä, jotka soveltuvat erityisesti pieniin ja keskisuuriin yrityksiin. Vähämerkitykselliset järjestelyt ovat laissa säädetyin ehdoin sallittuja, mikä käytännössä hyödyttää erityisesti pieniä ja keskisuuria yrityksiä. Yritysten mahdollisuudet tehdä tarkoituksenmukaisia järjestelyjä esimerkiksi yhteisistä hankinnoista paranevat uusien säännösten johdosta.

Useimmissa EU-maissa ei ole kansallisia kilpailuoikeudellisia erityissäännöksiä pieniä ja keskisuuria yrityksiä varten, vaan kilpailulainsäädännön yleisiä säännöksiä sovelletaan myös pieniin ja keskisuuriin yrityksiin. Omat säännökset vain tietyn kokoisia yrityksiä varten saattaisivat aiheuttaa epävarmuutta lain soveltamisessa. Myöskään EY:ssä ei ole erityistä pieniä ja keskisuuria yrityksiä koskevaa kilpailusääntelyä. Kilpailunrajoituslain vähämerkityksellisiä kilpailunrajoituksia koskeva sääntely vastaa EY:n perustamissopimuksen 81 artiklan 3 kohdassa olevaa vähämerkityksellistä kilpailunrajoitusta koskevaa sääntelyä, mikä osaltaan lisää yritysten oikeusturvaa.

Elinkeinonharjoittajien välisten sopimusehtojen sääntelystä annetun lain mukaan elinkeinonharjoittajien välisissä sopimuksissa ei saa käyttää ehtoa, joka on sopimuksissa toisena osapuolena olevien elinkeinonharjoittajien kannalta kohtuuton ottaen huomioon toisena osapuolena olevien elinkeinonharjoittajien heikommasta asemasta johtuva suojan tarve ja muut asiaan vaikuttavat seikat. Lakia sovellettaessa elinkeinonharjoittajana pidetään myös julkisyhteisöä, kun se hankkii tavaroita ja palveluja kaupallisin toimin. Markkinaoikeus voi kieltää elinkeinonharjoittajaa jatkamasta lainvastaista toimintaa ja tehostaa kieltoa uhkasakolla.

Sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa annetun lain mukaan elinkeinotoiminnassa ei saa käyttää hyvän liiketavan vastaista tai muutoin toisen elinkeinonharjoittajan kannalta sopimatonta menettelyä. Markkinaoikeus määrää myös tässä laissa tarkoitetun kiellon. Lain rikkomista voidaan eräissä tapauksissa käsitellä myös rikosasiana.

Talousvaliokunnan kuulemisissa tuli esille useissa lausunnoissa erityinen tarve vahvistaa pienten ja keskisuurten yritysten asemaa lainsäädännössä. Käytännössä etenkin pienet yritykset saattavat joutua vaikeisiin kilpailutilanteisiin suurten yritysten kanssa. Pienen yrityksen saattaa olla vaikea päästä tasavertaiseen neuvottelu- ja sopimussuhteeseen vahvan osapuolen kanssa, eikä pienellä yrityksellä ole aina taloudellisia mahdollisuuksia viedä asiaa oikeuskäsittelyyn.

Kilpailulainsäädännön eräs keskeinen tarkoitus on taata markkinoille pääsy ja markkinaosapuolten asiallinen kohtelu. Hallitusohjelmassa sanotaan, että kilpailun vääristymiä vähennetään ja kilpailulainsäädäntöä uudistettaessa turvataan toimivat markkinat myös pk-yritysten kannalta. Hallituksen tulee toimia ohjelmansa mukaisesti.

Talousvaliokunta ehdottaa lausumaa, jonka mukaan kilpailulainsäädännössä ja yritystoimintaa koskevassa lainsäädännössä yleensäkin tulee ottaa huomioon pienten ja keski suurten yritysten riittävät toimintaedellytykset taloudellisesti kannattavaan ja työllisyyttä edistävään toimintaan (*Valiokunnan lausumaehdotus*).

Valiokunta pitää välttämättömänä, että uusien kilpailusäännösten tultua voimaan kilpailuvirasto ohjein ja neuvoin auttaa pieniä ja keski suurta yrityksiä sopeuttamaan toimintaansa uuden lain säännösten mukaiseksi. Kilpailuviraston tulee antaa vähämerkityksellisten kilpailunrajoitusten tulkintaa koskevat suuntaviivat. Kilpailuviraston resurssit on turvattava, jotta se pystyy hoitamaan sille säädetty tehtävät.

Perustuslakivaliokunnan lausunto

Perustuslakivaliokunta ei edellyttänyt tai suositellut muutoksia lakiehdotuksiin. Lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksityksessä.

Yksityiskohtaiset perustelut

3. Laki markkinaoikeuslain 9 §:n muuttamisesta

9 §. Kilpailunrajoituslain uuden 20 a §:n mukaan markkinaoikeus voi antaa hakemuksesta ennakolta luvan Euroopan yhteisöjen komission määräämän tarkastuksen tekemiseen muihin kuin elinkeinonharjoittajan liiketiloihin. Tarkastus voidaan määrätä toimitettavaksi elinkeinonharjoittajien tai elinkeinonharjoittajien yhteentoimittamien johtajien, hallituksen jäsenten tai hen-

kilöstön edustajien koteihin tai muihin näiden hallinnassa oleviin tiloihin.

Hallituksen esityksen mukaan markkinaoikeus käsittelee nämä asiat kolmen lainoppineen jäsenen kokoonpanossa.

Markkinaoikeuslain 9 §:n 1 momentissa säädetään markkinaoikeuden yhden lainoppineen jäsenen ratkaisuvallasta momentissa säädetyissä asioissa. Talousvaliokunta on täydentänyt momenttia siten, että markkinaoikeuden lainoppinut jäsen voi yksin päättää myös kilpailunrajoituksista annetun lain 20 a §:ssä tarkoitetuista asioista. Markkinaoikeuden kokoonpanoon voi momentissa tarkoitetuista asioista päätettäessä kuulua myös enintään kaksi muuta jäsentä. Siihen ei enää vastaisuudessa vaadita erityisiä perusteluja.

Talousvaliokunta pitää muutosta perusteltuina sen vuoksi, että laki sallii nykyisin yhden tuomarin kokoonpanossa ratkaista asioita, joilla voidaan muun muassa puuttua voimakkaastikin henkilön koskemattomuuteen tai joilla voi olla huomattavaa taloudellista arvoa. Markkinaoikeuslakiin nyt tehtävän muutoksen ei katsota heikentävän oikeusturvaa.

Johtolause. Edellä olevan johdosta valiokunta on muuttanut johtolauseessa olleen viittauksen 9 §:n 2 momenttiin viittaukseksi saman pykälän 1 momenttiin.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella talousvaliokunta ehdottaa,

että 1. ja 2. lakiehdotukset hyväksytään muuttamattomina,

*että 3. lakiehdotus hyväksytään muutettuna (**Valiokunnan muutosehdotukset**) ja*

*että hyväksytään yksi lausuma (**Valiokunnan lausumaehdotus**).*

Valiokunnan muutosehdotukset

3.

Laki

markkinaoikeuslain 9 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 28 päivänä joulukuuta 2001 annetun markkinaoikeuslain (1527/2001) 9 §:n 1 momentti seuraavasti:

9 §

Päätösvaltaisuus

Markkinaoikeudessa yksi lainoppinut jäsen voi tehdä ratkaisun, jos valitus, hakemus tai asiassa esitetyt vaatimukset on peruutettu kokonaisuudessaan taikka asia jätetään tutkimatta tai sillensä. Lainoppinut jäsen voi yksin päättää väliaikaisista kielloista ja valmistelussa tarpeellisista toimista. *Lisäksi lainoppinut jäsen voi yksin*

sin päättää kilpailunrajoituksista annetun lain 20 a §:ssä tarkoitetuista asioista. Markkinaoikeuden kokoonpanoon voi tässä momentissa tarkoitetuista asioista päätettäessä kuulua myös enintään kaksi muuta jäsentä (poist.). (Uusi)
(2 mom. kuten voimassa oleva laki)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että kilpailulainsäädännössä ja yritystoimintaa koskevassa lainsäädännössä yleensäkin tulee

ottaa huomioon pienten ja keskisuurten yritysten toimintaedellytykset taloudellisesti kannattavaan ja työllisyyttä edistävään toimintaan.

Helsingissä 15 päivänä huhtikuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Jouko Skinnari /sd
vpj. Jari Leppä /kesk
jäs. Sari Essayah /kd
Merikukka Forsius /vihr
Klaus Hellberg /sd
Reijo Kallio /sd (osittain)
Martti Korhonen /vas

Seppo Lahtela /kesk
Jere Lahti /kok
Klaus Pentti /kesk
Antti Rantakangas /kesk
Sari Sarkomaa /kok
Juhani Sjöblom /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Eelis Roikonen.