

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kilpailunrajoituksista

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esitys sisältää ehdotuksen laiksi kilpailunrajoituksista. Esityksen tarkoituksena on luoda edellytykset nykyistä tehokkaamman kilpailupolitiikan harjoittamiselle.

Nykyinen laki taloudellisen kilpailun edistämisestä on vuodelta 1973. Sitä on myöhemmin muutettu useilta kohdilta, mutta perusrakenteeltaan se on ennallaan. Ehdotettu uusi laki kumoaisi nykyisen taloudellisen kilpailun edistämisestä annetun lain siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen. Eräistä nykyisessä laissa olevista kilpailuviranomaisten toiminnoista säädettäisiin muualla lainsäädännössä kuin kilpailunrajoituslaissa. Esitys sisältää säännösten uuden ryhmittelyn lisäksi myös eräitä materiaalisia uudistuksia nykyiseen lakiin nähden.

Kilpailupolitiikan yleisen kattavuusperiaatteen parantamiseksi lain soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi. Samassa tuotanto- tai jakelupor- taassa toimivien elinkeinonharjoittajien aikaansaamiin kilpailunrajoituksiin liittyvät eräät pakot- teet olisivat yksityisoikeudellisesti tehottomia. Kilpailunrajoitusten vahingollisten vaikutusten arvioimisessa noudatettavia perusteita ehdotetaan eräiltä osin tarkistettaviksi. Uutena arvioimispe- rusteena olisi määrävän markkina-aseman väärinkäyttö. Laissa ehdotetaan rajoitetun yritys- kauppavalvontajärjestelmän aikaansaamista osaksi määrävän markkina-aseman väärinkäytön val- vontajärjestelmää.

Kilpailuneuvoston toimivaltuuksia ehdotetaan laajennettaviksi. Kilpailuneuvosto voisi määrätä kiellon ja toimitusvelvoitteen nykyisestä laista poiketen myös väliaikaisesti kilpailuneuvoston käsittelyn ajaksi. Uutena keinona olisi ehdotuk- sen mukaan mahdollista, että kilpailuneuvosto määrävän markkina-aseman väärinkäyttötapauk- sessa määräisi määrääjäksi, ettei määrävässä markkina-asemassa oleva elinkeinonharjoittaja tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä saa ylittää tai alittaa kilpailuneuvoston määräämää hintaa, vastiketta tai niiden määräytymisperustetta.

Esitykseen liittyy myös eräitä hallinnollisia rat- kaisuja. Elinkeinohallituksen kilpailuhallintoon liittyvät tehtävät on tarkoitus siirtää kilpailuasiamiehen toimistosta kilpailuvirastoksi perustetta- vaan uuteen yksikköön, jolla olisi keskeinen ase- ma ehdotetun kilpailunrajoituksia koskevan lain soveltamisessa ja valvonnassa. Mainittu hallinnol- linen ratkaisu edellyttäisi annettavaksi lain kilpai- luvirastosta sekä muutettavaksi elinkeinohallituk- sesta annettua lakia. Esitykseen liittyen myös kilpailuneuvostosta annettaisiin oma lakinsa, jo- ka sisältäisi säännöksiä kilpailuneuvoston ko- koonpanosta ja sisäisistä työskentelytavoista.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdol- lisimman pian sen jälkeen kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu		Sivu
YLEISPERUSTELUT	3	4. Esityksen organisatoriset vaikutukset	11
1. Esityksen yhteiskunnallinen merkitys	3	5. Esityksen taloudelliset vaikutukset	12
1.1. Tavoitteet	3	6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja	12
1.2. Keinot	4		
2. Nykyinen tilanne ja asian valmistelu	5	YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	13
2.1. Nykyinen tilanne	5	1. Laki kilpailunrajoituksista	13
2.1.1. Lainsäädäntö	5	2. Voimaantulo	31
2.1.2. Käytäntö	7		
2.1.3. Lain uudistamistarve	7	LAKITEKSTI	31
2.2. Asian valmistelu	10	Laki kilpailunrajoituksista	31
3. Kilpailunrajoituslainsäädännön uudistaminen eräissä muissa maissa	11		

YLEISPERUSTELUT

1. Esityksen yhteiskunnallinen merkitys

1.1. Tavoitteet

Kilpailunrajoituksia koskevan lainsäädännön tavoitteena on terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaaminen vahingollisilta kilpailunrajoituksilta. Taloudellisella kilpailulla yritykset pyrkivät parantamaan asemaansa markkinoilla käyttämällä kilpailukeinoja, joiden vaikutuksesta yrityksen tuottamat ja markkinoimat hyödykkeet ovat asiakkaiden näkökulmasta laatunsa, hintansa tai muiden ominaisuuksiensa suhteen edullisempia kuin vaihtoehdot hyödykkeet. Taloudellisessa kilpailussa yritykset edistävät asiakkaidensa, kansantalouden ja myös omaa etuaan pyrkimällä pitämään omat suoritteensa haluttavimpina kuin kilpailevat tuotteet tai palvelukset sekä jatkuvasti ponnistelemalla uusien keksintöjen tai tuotteiden ja tuotantoprosessien parantamisen hyväksi. Yhteiskunnallisesti toivottavan taloudellisen kilpailun tulee kuitenkin nojautua lain ja hyvän tavan mukaisiin kilpailukeinoihin. Lainsäädännön tavoitteena on edistää erityisesti kilpailua tuotteiden ja palvelusten ominaisuuksilla, lähinnä hinta- ja laatutasolla. Taloudellinen kilpailu on sekä julkisen vallan että elinkeinoelämän itsensä toteuttamaa sääntelyä suotuisampi hyödykkeiden tuotannon, jakelun organisoinnin ja taloudellisten resurssien kohdentamisen mekaniismi.

Taloudellisen kilpailun asettaminen kaiken taloudellisen toiminnan lähtökohdaksi ja tavoitteeksi edellyttää torjuvaa suhtautumista myös yritysten itsensä toteuttamiin kilpailunrajoituksiin ja määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön. Kilpailupoliittisesti ovat erityisen vahingollisia yritysten toteuttamat alalle pääsyn esteet ja määräävän markkina-aseman käyttäminen potentiaalisen tai jäljellä olevan kilpailun nujertamiseen.

Koska markkinavoimat eivät aina takaa automaattisesti tehokasta kilpailua, tulee valtiovallan erilaisin kilpailupoliittisin toimenpitein pyrkiä turvaamaan kilpailunrajoitusten uhkaamien kil-

pailuedellytysten säilyminen. Kilpailunrajoituksen voidaan pitää asiantilaa, jossa elinkeinonharjoittaja on estynyt solmimasta asiakassuhteita edullisimmaksi katsomillaan ehdoilla soveliaaksi katsomiensa kuluttajien tai elinkeinonharjoittajien kanssa. Kilpailunrajoitukset voivat johtua joko markkinarakenteesta, yhden tai useamman elinkeinonharjoittajan toteuttamasta kilpailua rajoittavasta sopimuksesta tai muusta järjestelystä tai lainsäädännöstä ja muista julkisen vallan toimenpiteistä.

Kilpailumyönteinen lähtökohta edellyttää, että lainsäädäntö pyrkii tukemaan markkinamekanismin itseohjautuvuutta. Kilpailunrajoituksia koskeva laki olisi ennalta ehkäisevän ja kilpailuolosuhteissa ilmeneviä häiriöitä poistavan kilpailupoliittikan oikeudellinen perusta. Lain tavoitteena on nimenomaan kilpailun edellytysten turvaaminen. Nykyinen laki taloudellisen kilpailun edistämisestä (423/73; kilpailunedistämislaki) on peräisin vuodelta 1973. Siihen on myöhemmin tehty useita muutoksia. Nyt ehdotetuilla muutoksilla kyseiseen lainsäädäntöön pyritään nykyistä tehokkaammin erityisesti markkinoille pääsyn esteiden poistamiseen, määräävän markkina-aseman väärinkäytön torjumiseen sekä vahingollisten kilpailunrajoitusten ”itsepurkautumismekanismien” kehittämiseen. Muutokset on tarkoitus toteuttaa uudella kilpailunrajoituksia koskevalla lailla kumoamalla samassa yhteydessä nykyinen kilpailunedistämislaki.

Kilpailunrajoituksia koskeva lainsäädäntö koskee välittömästi yrityksiä. Se määrittelee kilpailun toimivuuden edellyttämät rajat tietyille yritysten käytössä oleville käyttäytymisvaihtoehdoille. Huolimatta siitä, että kilpailunrajoitusten valvonta on useimmiten viranomaistoimintaa ja siitä, että tämän lainsäädännön katsotaan suojaavan lähinnä kansantaloutta kokonaisuutena ja erityisesti kuluttajia, ilmenevät kilpailunrajoitukseen liittyvät ongelmat usein yritysten keskinäisinä ristiriitoina. Tämä näkökulma on otettu huomioon lakiehdotusta laadittaessa. Tämän vuoksi myös eräät puhtaasti viranomaistoimintaa koskevat sääntelyt ehdotetaan siirrettäviksi muualle.

Tämä koskee erityisesti kilpailuneuvostoa, josta ehdotetaan säädettäväksi tarkemmin eri lailla.

1.2. Keinot

Julkinen valta voi sanan varsinaisessa mielessä edistää taloudellista kilpailua vain välillisesti yhtäältä poistamalla ja ehkäisemällä erilaisia kilpailun esteitä ja yleensä vahingollisia kilpailunrajoituksia, toisaalta tukemalla markkinamekanismia tutkimus- ja selvitystoiminnalla ja tähän pohjautuvalla valistus- ja asennekasvatustoiminnalla. Välitön vastuu taloudellisen kilpailun toimivuudesta on elinkeinoelämällä.

Eri maiden kilpailunrajoituslainsäädännön taustalla olevat kilpailupoliittiset keinot taloudellisen kilpailun edistämiseksi voidaan jakaa kolmeen pääperiaatteeeseen, jotka ovat lievimmästä ankarimpaan lueteltuina julkisuusperiaate, väärinkäyttö- eli valvontaperiaate ja kieltoperiaate.

Julkisuusperiaate tarkoittaa sitä, että kilpailuviranomaiset rekisteröivät kilpailunrajoituksia julkisiin rekistereihin. Kilpailunrajoitusten julkistamisen herättämän negatiivisen yleisen mielipiteen uskotaan saavan elinkeinonharjoittajat pidättäytymään vahingollisista kilpailunrajoituksista.

Väärinkäyttöperiaatteen mukaan ei kilpailunrajoituksia pidetä sinänsä tuomittavina. Niillä saattaa kuitenkin olla vahingollisia vaikutuksia kuluttajien tai toisten elinkeinonharjoittajien kannalta, jolloin kilpailuviranomaisilla on mahdollisuus puuttua kilpailunrajoitukseen ja pyrkiä poistamaan sen vahingolliset vaikutukset.

Kieltoperiaatteen mukaan kilpailunrajoitukset ovat sinänsä tuomittava ilmiö, minkä vuoksi lainsäädäntö kieltää ne ja liittää kiellon rikkomiseen sanktioita. Kieltoperiaatteen ja väärinkäyttöperiaatteen välinen ero perustuu siihen, että ensiksi mainitussa lainsäädäntö liittää negatiiviset seuraamukset automaattisesti kilpailunrajoitukseen, viimeksi mainitussa kilpailunrajoitukseen liitetään negatiivisia seuraamuksia vain, jos kilpailunrajoitus on todettu laissa säädetyllä tavalla vahingolliseksi.

Nykyinen kilpailunedistämislakimme perustuu pääosin julkisuus- ja väärinkäyttöperiaatteille. Nykyisessä laissa kiellettyjen kilpailunrajoitusten piiri on rajoitettu kahteen kilpailunrajoituksen muotoon eli eri tuotanto- tai jakeluportaassa toimivien elinkeinonharjoittajien välisiin (vertikaalisiin) määrahintoihin sekä tarjouskartelleihin.

Mainitut pääperiaatteet ehdotetaan edelleenkin säilytettäväksi laissa. Laki ehdotus sisältää säännökset kilpailunrajoitusten ilmoittamisesta, kilpailunrajoitusrekisteristä ja kilpailunrajoituksen selvittämisen yhteydessä kertyneen aineiston julkisuudesta. Lakiin ehdotetaan lisäksi otettavaksi yrityshankintojen ilmoitusvelvollisuutta koskeva uusi säännös.

Väärinkäyttöperiaate ja siihen perustuva neuvottelumenettely ehdotetaan edelleen säilytettäväksi keinona kilpailunrajoitusten vahingollisten vaikutusten poistamiseksi. Kilpailunrajoitusten vahingollisten vaikutusten arvioimisessa noudatettavia perusteita ehdotetaan eräiltä osin tarkistettaviksi. Määrävän markkina-aseman väärinkäyttö olisi ehdotuksen mukaan uusi vahingollisten vaikutusten arvioimisperuste. Mainittuun lainkohtaan liittyen lakiin ehdotetaan otettavaksi esimerkkejä määrävän markkina-aseman väärinkäytöstä.

Kieltoperiaatetta ei ehdoteta laissa laajennettavaksi. Nykyisen lain tapaan kiellettyjä olisivat edelleen vertikaaliset määrahinnat ja tarjouskartellit. Määrahintakiello koskisi nykyistä poiketen myös palveluksia. Tarjouskartellikiello ehdotetaan koskemaan nimenomaan tarjouskilpailutilanteessa tapahtuvaa tarjoajien yhteistoimintaa.

Kilpailunrajoitusten oikeusseuraamukset voidaan jakaa siviilioikeudellisiin, hallinto-oikeudellisiin ja rikosoikeudellisiin seuraamuksiin. Torjua asenne kilpailunrajoituksiin saa todellisen sisältönsä yritysten käyttäytymistä ohjaavana tekijänä vasta, kun toiminta liittyy niihin seuraamuksiin, joita säännösten vastaisesti käyttäytyvä elinkeinonharjoittaja kohtaa.

Kilpailunrajoitusten siviilioikeudellisia oikeusseuraamuksia ovat kilpailua rajoittavien sopimusten ja muiden järjestelyjen pätemättömyys sekä kilpailunrajoituksiin liittyvä vahingonkorvausvelvollisuus. Lakiin ehdotetaan otettavaksi samassa tuotanto- tai jakeluportaassa toimivien elinkeinonharjoittajien aikaansaamien (horisontaalisten) hinta-, toimitusehto-, kiintiö- ja markkinoidenjakokartellien yksityisoikeudellista pätevyyttä koskeva uusi säännös. Tällaiseen kilpailunrajoitukseen liittyvä sopimussakko- ja vakuudenmenetysehto olisi tehoton. Kilpailunrajoituksiin liitettyjen sanktioiden tehotomuus merkitsisi, ettei yritystä voitaisi pakottaa pysymään tällaisessa kilpailunrajoituksessa. Tällaisen kilpailunrajoituksen rikkomisesta ei ehdotuksen mukaan myöskään saisi tuomita vahingonkorvausta tai muuta seuraamusta.

Kilpailunrajoitusten hallinto-oikeudellisia oikeusseuraamuksia ovat mahdollisuus kieltää kilpailunrajoitus, velvoittaa kilpailunrajoitukseen osallistuva yritys positiiviseen toimintaan (toimitusvelvoite) ja edellisten tehosteeksi määrättävät liitännäisseuraamukset (uhkasakko). Kun kilpailunrajoitusten rikos- ja siviilioikeudelliset seuraamukset koskevat jo tapahtunutta toimintaa, on hallinto-oikeudellisten seuraamusten kohteena tulevaisuudessa tapahtuva toiminta. Mikäli viranomaisille halutaan varata tehokas mahdollisuus puuttua tiettyihin kilpailunrajoituksiin, ovat hallinto-oikeudelliset seuraamukset tähän soveliaain keino, koska ne voidaan kohdistaa suoraan yrityksiin ja niiden avulla voidaan valita riittävän ankara ja tehokas reagointitapa.

Milloin neuvottelu kilpailuneuvostossa ei ole johtanut kilpailunrajoituksen vahingollisten vaikutusten poistamiseen, kilpailuneuvosto voi nykyisen lain mukaan määrätä kiellon tai antaa toimitusvelvoitteen ja tehostaa näitä määräyksiä uhkasakolla. Lakiehdotuksen mukaan kieltä ja toimitusvelvoite voitaisiin nykyistä poiketen asettaa myös väliaikaisesti kilpailuneuvoston käsittelyn ajaksi. Uutena keinona olisi ehdotuksen mukaan mahdollista, että kilpailuneuvosto määräävän markkina-aseman väärinkäyttötapauksessa määräisi enintään kuuden kuukauden määräajaksi kerrallaan, ettei määräävässä markkina-asemassa oleva elinkeinonharjoittaja tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä saa ylittää tai alittaa kilpailuneuvoston asettamaa hyödykkeen hintaa, vastiketta tai niiden määrätymisperustetta, mikäli hyödykkeen hinta, vastike tai niiden määrätymisperuste on muodostunut kohtuuttomaksi tai alhaisuutensa takia kilpailuolosuhteita olennaisesti vääristäväksi.

Rikosoikeudellisia oikeusseuraamuksia voivat olla rangaistukset ja menettämisuraamukset. Rikosoikeudellisilla seuraamuksilla on aina tiettyä ennaltaehkäisevää merkitystä. Esityksessä on rangaistuslainsäädäntöä ehdotettu tarkistettaviksi rangaistusasteikkojen osalta samoin kuin siten, että kilpailunrajoitusrikosta ja -rikkomusta käsiteltäisiin normaaleina virallisen syytteen alaisina tekoina.

Taloudellisen kilpailun edistämistä koskevia asioita käsittelevät nykyään elinkeinohallitus, kilpailuasiamies, kilpailuneuvosto ja eräissä tapauksissa valtioneuvosto. Esityksen mukaan kilpailunrajoituksia koskevia asioita käsittelevät ensinnäkin perustettavaksi ehdotettu uusi kilpailuvirasto. Perustaminen tapahtuisi siirtämällä elinkeinohallituksesta kilpailuhallintoon liittyvät tehtävät kil-

pailuasiamiehen toimistosta kilpailuvirastoksi muutettavaan yksikköön. Organisaatiomuutokset toteutettaisiin erillisillä laeilla. Kilpailunrajoituksia koskevia asioita käsittelevät niin ikään kilpailuneuvosto ja eräissä tapauksissa valtioneuvosto. Lisäksi pankkitarkastusvirasto ja sosiaali- ja terveysministeriön vakuutusosasto voisivat omaa toimialaansa koskevissa kilpailunrajoituskysymyksissä tehdä kilpailuneuvostolle neuvotteluesityksen.

2. Nykyinen tilanne ja asian valmisteilu

2.1. Nykyinen tilanne

2.1.1. Lainsäädäntö

Nykyinen laki taloudellisen kilpailun edistämisestä tuli voimaan 1 päivänä heinäkuuta 1973. Lailla aikaansaatii tuolloin kilpailunedistämislain kokonaisuudistus. Lakia on sen voimaantulon jälkeen muutettu kaksi kertaa. Muutoksenhaku koskevia säännöksiä muutettiin vuonna 1977 (474/77) ja vuonna 1985 lakiin tehtiin useita muutoksia (123/85).

Kilpailunedistämislain soveltamisessa ovat ensisijaisina tutkimus-, julkisuus- ja väärinkäyttöperiaatteet. Kieltoperiaate eli laissa nimenomaisesti kiellettyjen kilpailunrajoitusten piiri on rajoitettu kahteen kilpailunrajoituksen muotoon. Kiellettyjä ovat vertikaaliset määrähinnat ja tarjouskartellit. Taloudellisen kilpailun edistämiseen pyritään kilpailunedistämislainsäädännön kilpailunrajoitusten ilmoittamisella, tutkimisella ja julkaisemisella, kilpailuolosuhteisiin kohdistuvalla tutkimustoiminnalla, kilpailunrajoitusten vahingollisten vaikutusten poistamisella sekä kieltämällä tietyt kilpailunrajoitustyyppit. Kilpailuasioita käsittelevät elinkeinohallitus, kilpailuasiamies ja kilpailuneuvosto sekä eräissä tapauksissa valtioneuvosto.

Kilpailunedistämislain 1 §:n mukaan yleiseltä kannalta hyväksyttävän taloudellisen kilpailun edistämisestä on voimassa mitä laissa säädetään. Laki ei koske kaikkea elinkeinotoimintaa. Ellei valtioneuvosto toisin määrää, lakia ei sovelleta sopimukseen tai järjestelyihin, jotka koskevat suomalaisten vientitarviden tai palvelusten tarjontaa ulkomaille siltä osin kuin se ei kohdistu suomalaisen asiakaspiiriin, eikä suomalaisen tonniston tarjontaan ulkomaanliikenteessä. Lakia ei sovelleta sopimukseen tai järjestelyihin, jotka koskevat työmarkkinoita, maatalouden harjoittamista, poronhoitoa tai kalastusta. Laki ei

myöskään koske pankkeja, luotto-osakeyhtiöitä eikä vakuutuslaitoksia.

Julkisuusperiaate ilmenee pääasiallisesti kilpailunrajoitusten ilmoittamista ja julkaisemista koskevista säännöksistä. Säännösten mukaan elinkeinonharjoittajien tai näiden yhdistysten, muiden yhteisöjen taikka yhdyselinten on ilmoitettava tietyt kilpailunrajoitukset oma-aloitteisesti elinkeinohallitukselle, kun taas tietyt kilpailunrajoitukset on ilmoitettava elinkeinohallitukselle tämän kehotuksesta. Oma-aloitteista ilmoitusvelvollisuutta koskevia säännöksiä tarkistettiin vuoden 1985 lainmuutoksella. Elinkeinonharjoittajien on ilmoitettava oma-aloitteisesti elinkeinohallitukselle sopimus, päätös tai muu järjestely, joka velvoittaa supistamaan tai rajoittamaan elinkeinotoimintaa tahi noudattamaan määrättyjä hintoja taikka hinnoitteluperusteita. Elinkeinonharjoittaja on elinkeinohallituksen kehotuksesta puolestaan velvollinen ilmoittamaan muun muassa, onko hänellä yksinoikeus tai muutoin tosiasiallisesti niin määräävä asema jollakin elinkeinotoiminnan alalla, että sillä voidaan olettaa olevan merkittävää vaikutusta kilpailuolosuhteisiin. Elinkeinohallitus laatii selvittämästään yleiseltä kannalta merkittävästä kilpailunrajoituksesta selostuksen, joka merkitään elinkeinohallituksessa pidettävään rekisteriin ja julkaistaan niin kuin asetuksella tarkemmin säädetään.

Laki sisältää säännöksiä niin ikään kilpailuolosuhteita koskevasta tutkimustoiminnasta. Elinkeinohallitus julkaisee harkitsemassaan laajuudessa suorittamiensa tutkimusten tulokset silloin kun niillä on huomattavaa merkitystä kuluttajille tai asianomaisen toimialan elinkeinonharjoittajille taikka niiden julkaiseminen muuten tarpeelliseksi.

Kilpailunrajoitusten vahingollisten vaikutusten poistamisessa noudatetaan väärinkäyttöperiaatetta, jonka mukaan kilpailunrajoituksiin voidaan puuttua ainoastaan silloin, kun niillä katsotaan olevan laissa nimenomaisesti määriteltyjä vahingollisia vaikutuksia. Kilpailunrajoituksella katsotaan vuoden 1985 lainmuutoksen jälkeen olevan vahingollisia vaikutuksia, jos se yleiseltä kannalta sopimattomalla tavalla vaikuttaa hinnanmuodotukseen, vähentää tehokkuutta elinkeinoelämän piirissä tai estää taikka vaikeuttaa toisen elinkeinon harjoittamista. Vahingollisten vaikutusten arvioinnissa on otettava huomioon erityisesti kuluttajien etu.

Jos kilpailunrajoituksella todetaan olevan mainittuja vahingollisia vaikutuksia, ryhdytään vahingollisten vaikutusten poistamiseksi neuvotte-

luun, joka tapahtuu kilpailuneuvostossa. Laissa ja taloudellisen kilpailun edistämisestä annetussa asetuksessa (479/73) on tarkempia säännöksiä kilpailuneuvoston kokoonpanosta, tehtävistä ja menettelytavoista. Neuvoston tehtävänä on neuvottelujen avulla saada vahingolliseksi havaittu kilpailunrajoitus puretuksi tai lievennetyksi. Milloin neuvottelu ei ole johtanut kilpailunrajoituksen vahingollisten vaikutusten poistamiseen, neuvosto on voinut vuoden 1985 lainmuutoksen jälkeen antaa uhkasakolla tehostettuja kieltopäätöksiä ja toimitusvelvoitteita. Samassa yhteydessä muutoksenhakuoikeutta kilpailuneuvoston päätöksistä laajennettiin.

Kieltoperiaate koskee nykyisen lain mukaan vain kahta kilpailunrajoituksen muotoa. Elinkeinonharjoittaja ei saa ilman lupaa vaatia seuraavalta myyntiportaalta, että kotimaassa myytävien tavaroiden kaupassa ei saa alittaa tiettyä hintaa eikä asettaa seuraavalle myyntiportaalle hinnoitteluohjeeksi tiettyä hintaa tai hinnoitteluperustetta, ellei samalla selvästi ilmoiteta, että asetettun hinnan tai asetettua hinnoitteluperustetta käyttäen lasketun hinnan saa alittaa. Sama koskee vastaavasti tavaraa vuokrattaessa sovellettavaa vastiketta tai vastikkeen määrätymisperustetta (määrähintakielto). Elinkeinonharjoittaja ei saa myöskään ilman lupaa tehdä tai soveltaa sellaista sopimusta tai muuta tosiasiallista järjestelyä, jonka mukaan eri elinkeinonharjoittajien tulee keskenään neuvotella tai olla muussa yhteistoiminnassa, ennen kuin joku heistä antaa tarjouksen tavarann myynnistä tai ostamisesta tai palveluksen suorittamisesta kotimaassa (tarjouskartellikielto).

Elinkeinohallitus (laki ja asetus elinkeinohallituksesta 421 ja 440/73) on kilpailun edistämiseen liittyvissä tehtävissä yleisviranomainen. Kilpailuasiamiehestä on säännöksiä paitsi kilpailun edistämislaisissa ja -asetuksessa myös kilpailuasiamiehestä annetussa laissa (424/73) ja asetuksessa (475/73). Kilpailuasiamiehen tehtävänä on toimia yleisen edun valvojana taloudellisen kilpailun edistämistä koskevilla asioissa. Lisäksi kilpailuasiamiehen tulee tehdä esityksiä kilpailuneuvostolle, seurata talouselämässä vallitsevia kilpailuolosuhteita ja tehdä aloitteita yleiseltä kannalta hyväksyttävän taloudellisen kilpailun edistämiseksi. Valtaosa viranomaisten selvitetävistä kilpailunrajoitusten vahingollisista vaikutuksista on pystytty poistamaan kilpailuasiamiehen toimenpitein. Jos kilpailuasiamies ei saa yrityksiä ryhtymään toimenpiteisiin, jotka poistaisivat kilpailunrajoituksen vahingolliset vaikutukset, kilpailuasiamiehen tulee ensisijaisesti esittää kilpailu-

neuvostolle neuvotteluun ryhtymistä kilpailunrajoituksen vahingollisten vaikutusten poistamiseksi.

Vuoden 1985 lainmuutoksen yhteydessä myös kilpailuasiamiehen toimintamahdollisuuksia parannettiin muuttamalla kilpailuasiamiehestä annettua lakia (124/85). Muutoksen jälkeen kilpailuasiamiehellä on mahdollisuus saada kilpailunrajoituksen selvittämiseksi tarpeellisia tietoja suoraan elinkeinonharjoittajalta. Lisäksi kilpailuasiamies voi hänen käsiteltävänänsä olevassa asiassa kehottaa elinkeinonharjoittajaa saapumaan kuultavaksi sekä velvoittaa tämän esittämään kilpailunrajoituksen selvittämiseksi tarpeelliset asiakirjat. Kilpailuasiamies voi asettaa määräämiensä velvoitteiden tehosteeksi uhkasakon.

2.1.2. Käytäntö

Elinkeinohallitus kilpailuasioiden yleisviranomaisena rekisteröi ja julkistaa kilpailua rajoittavia sopimuksia ja muita järjestelyjä. Rekisteröintiin liittyy usein selvitystyötä, jolla on pyritty arvioimaan rajoituksen mahdollisia vahingollisia vaikutuksia. Elinkeinohallituksessa on kilpailunrajoitusrekisterin tapahtumia vuosittain 100—150. Näistä uusia on 30—60 lopun ollessa joko muutoksia tai lakkaamisen rekisteröintejä. Voimassa olevien rekisteröintipäätösten määrä oli vuoden 1986 lopussa 635. Elinkeinohallitus tekee myös tutkimuksia, joilla selvitetään elinkeinoelämässä eri toimialoilla vallitsevia yleisiä kilpailuolosuhteita. 1980-luvulla kilpailuasiamies on lähettänyt elinkeinohallitukselle 45 tutkimus- ja selvityspyyntöä. Puolet näistä ajoittuu kahdelle viime vuodelle.

Elinkeinohallitus on vastuussa kiellettyjen kilpailunrajoitusten valvonnasta, mutta kilpailuasiamiehen tehtävänä on panna asia vireille tuomioistuimessa. Kilpailuasiamies voi pyytää virka-apua sekä poliisilta että elinkeinohallitukselta. Elinkeinohallituksella ei ole valtuuksia saattaa asiaa vireille kilpailuneuvostossa, vaikka se olisi valtaosin vastannut jonkin asian selvittämisestä.

Kilpailuasiamiehen toimistossa on käsitelty keskimäärin 30 kilpailunrajoitustapausta vuosittain. Tapausten määrä on viime vuosina kasvanut selvästi ja vuonna 1985 niitä oli 51. Kolmannes tapauksista on ollut luonteeltaan toimituskieltoja, toinen kolmannes tapauksista on poistettu käsittelestä. Viimeisestä kolmanneksesta suurin osa on liittynyt horisontaalisiin kartelleihin.

Kilpailuneuvosto toimii neuvotteluelimenä tapauksissa, joissa kilpailuasiamies ei ole saavuttanut tyydyttävää neuvotteluratkaisua. Kilpailuasiamiehen asiana on tehdä kilpailuneuvostolle esitys ryhtymisestä neuvotteluun kilpailunedistämislainsäädännön vahingollisten vaikutusten poistamiseksi. Mikäli kilpailuasiamies ei tee esitystä, sen voi tehdä myös elinkeinonharjoittaja, jota kilpailunrajoitus välittömästi koskee, asianomaista toimialaa edustava elinkeinonharjoittajien yhdistys tai muu yhteisö, kuluttajien asianosaiskelpoinen yhteenliittymä tai palkansaajien keskusjärjestö.

Mikäli kilpailunrajoituksella katsotaan olevan vahingollisia vaikutuksia, on neuvoston ryhdyttävä neuvotteluun. Milloin neuvottelu ei ole johtanut kilpailunrajoituksen vahingollisten vaikutusten poistamiseen, kilpailuneuvosto voi joko kieltää elinkeinonharjoittajaa soveltamasta tiettyä sopimusta tai muuta sellaista taikka velvoittaa elinkeinonharjoittajan toimittamaan hyödykkeen toiselle elinkeinonharjoittajalle vastaavanlaisilla ehdoilla kuin hän tarjoaa niitä muille vastaavassa asemassa oleville elinkeinonharjoittajille. Vuodesta 1973 lukien kilpailuneuvosto on käsitellyt kaikkiaan 13 tapausta, joista valtaosa on ollut toimituskielto tapauksia. Kilpailuneuvosto voi myös hakemuksesta myöntää poikkeusluvan kielletyistä kilpailunrajoituksista. Tällaisia hakemuksia ei toistaiseksi ole tehty.

2.1.3. Lain uudistamistarve

Nykyinen kilpailunedistämislaki ehdotetaan uudistettavaksi siten, että uudella kilpailunrajoituksia koskevalla lailla kumottaisiin nykyinen kilpailunedistämislaki. Tähän on päädytty ensinnäkin siitä syystä, että nykyisen lain säännöksiin on vuoden 1973 jälkeen tehty useita muutoksia. Tämän lisäksi ehdotetaan nyt lakiin tehtäväksi eräitä uusia materiaalisia muutoksia ja tarkennuksia.

Kilpailunrajoituksia koskeva lainsäädäntö koskee välittömästi yrityksiä. Kilpailunrajoituksiin liittyvät ristiriidat ilmenevät usein juuri yritysten keskinäisinä ristiriitoina. Tyypillisiä tapauksia ovat kartellien sisäiset ristiriidat jonkun jäsenen rikkoessa sovitua kilpailunrajoitusta tai kartellia taikka määräävässä markkina-asemassa olevan yrityksen ristiriidat niiden toiminnasta haittaa kärsivien yritysten kanssa. Tämän vuoksi lain rakenteessa ehdotetaan myös otettavaksi huomioon tämä näkökulma. Tämä puolestaan on vaikutta-

nut säännöshdotusten uuteen ryhmittelyyn laissa ja siihen, että eräistä viranomaisten toimintaa sääntelevistä asioista, kuten kilpailuneuvoston työskentelytavoista yksityiskohtaisemmin ja kilpailuosuhteita koskevasta tutkimustoiminnasta, ei säädettäisi tässä laissa vaan muualla. Nykyisen lain uudistamistarvetta puoltavat niin ikään lakiesitykseen liittyvät organisatoriset ratkaisut.

Hallituksen mielestä kilpailunrajoituslainsäädännön uudistamisen lähtökohtana tulee olla kilpailunrajoitukset periaatteessa torjuva asenne, johon ei kuitenkaan liity ylimitoitettua kilpailunrajoitusten valvontaa tai sanktiointia. Järjestelmän pitää kuitenkin mahdollistaa tarpeen vaatiessa tehokas reagointi räikeissä yksittäistapauksissa ja myös suotuisiksi havaittujen kilpailunrajoitusten toteuttamisen mahdollisuus. Lainsäädännön pääpainon tulee olla määräävän markkina-aseman väärinkäytön estämisessä ja markkinoille pääsyn turvaamisessa. Kilpailuhallinnollisen valvonnan tulee edelleenkin painottua väärinkäyttöperiaatteen mukaiseen yksittäistapaukselliseen harkintaan.

Lakiehdotuksessa ilmaistaan kilpailunrajoituslain yleiseksi tavoitteeksi terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaaminen vahingollisilta kilpailunrajoituksilta. Lain tavoitteena on siten nimenomaan kilpailun edellytysten turvaaminen, minkä vuoksi nykyisen lain nimi ehdotetaan muutettavaksi sen sisältöä ja vaikutuksia paremmin vastaavaksi.

Aikaisemmissa kilpailunedistämislakia koskevissa mietinnöissä on pidetty lähtökohtana sitä, että lain periaatteiden tulisi mahdollisimman yleispätevästi soveltua koko elinkeinoelämään. Myös vuonna 1987 mietintönsä antanut kilpailu- ja hintakomitea (komiteamietintö 1987:4) katsoi, että yleisen kilpailunrajoituksia koskevan lain tulisi nykyistä kattavammin koskea elinkeinoelämää. Lakiehdotuksen mukaan lakia sovellettaisiin nykyistä poiketen myös pankkien, luotto-osakeyhtiöiden ja vakuutuslaitosten toimintaan. Lakiehdotus koski niin ikään kalastusta ja poronhoitoa.

Pankki- ja vakuutustoiminnan nykyistä erityiskohtelua on perusteltu alan sääntelyn erityisavoitteilla, lähinnä tallettajien ja vakuutuksenottajien aseman turvaamisella, jotka saattavat olla ristiriidassa kilpailun edistämisen kanssa. Pankki- ja vakuutusalan kilpailuolujen valvonta edellyttää alan erityispiirteiden tuntemusta. Tämän vuoksi myös päävastuu pankkien ja vakuutuslaitosten keskinäisten kilpailua rajoittavien järjestelyjen valvonnassa — erityisesti asian saattamisessa kilpailuneuvoston käsiteltäväksi — olisi ehdotuksen

mukaan edelleen asianomaisilla erityisvalvontaviranomaisilla eli pankkitarkastusvirastolla ja sosiaali- ja terveysministeriön vakuutusosastolla.

Lain soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät nykyiseen tapaan työmarkkinat ja vienti samoin kuin maataloustuloa koskevissa säännöksissä tarkoitettujen tuotteiden alkutuotanto. Työsuhteen ehdot määräytyvät tulopoliittisessa mekanismissa, joka on selkeästi eriytynyt omaksi talous- ja sosiaalipoliittikan lohkokseen, jossa taloudellisen kilpailun merkitys ja luonne ovat erilaisia kuin elinkeinonharjoittajien keskinäisissä suhteissa. Maataloustuotteiden hinnanmuodostusta koskeva maataloustulojärjestelmä on tavoitteiltaan ja merkitykseltään rinnastettavissa työmarkkinoiden sääntelyyn. Maataloustulolailla (629/82) ja eräitä maataloustuotteita koskevalla erikoislacilla on luotu kollektiivinen neuvottelumenettely, jossa valtiolta on osapuolena. Järjestelmän tavoitteena on viljelijäväestön tulotason kehityksen sääntely. Toisaalta maatalouden ja sen liitännäiselinkeinöjen, kuten puutarha- ja turkistaloustuotteiden, hinnanmuodostus tapahtuu markkinamekanismin sääntelemänä. Nykyisen lain käyttämä maatilatalouden käsite poistaa maa- ja metsätalouden alkutuotannon yleisen kilpailunedistämislainsäädännön soveltamisalasta myös siltä osin, kuin poikkeusta ei voida perustella maataloustulojärjestelmän taustalla olevilla talous-, sosiaali- ja maatalouspoliittisilla tavoitteilla. Tämän vuoksi lakia ehdotetaan sovellettavaksi myös maatilataloutteen lukuun ottamatta maataloustuloa koskevissa säännöksissä tarkoitettujen tuotteiden alkutuotantoa.

Lain soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät nykyiseen tapaan niin ikään kilpailunrajoitukset, jotka perustuvat suoraan muussa lainsäädännössä oleviin säännöksiin tai määräyksiin samoin kuin kilpailunrajoitukset, jotka viranomaisen on aikaansaanut lainsäädännössä olevan valtuutuksen nojalla. Viimeksi mainitun kaltaiset kilpailunrajoitukset voisivat koskea luvan myöntämistä tai maksujen, hintojen tai näiden perusteiden taikka sopimus- tai toimitusehtojen vahvistamista.

Lain alueellista soveltamisalaa koskemaan esimerkiksi vientikartelleja tai muita suomalaisten yritysten toimeenpanemia ulkomailla vaikuttavia kilpailunrajoituksia ei ehdoteta laajennettavaksi. Sen sijaan ehdotetaan nykyistä täsmällisemmin säänneltäviksi ne poikkeustilanteet, jolloin Suomen kilpailulainsäädäntöä voitaisiin joutua soveltamaan suomalaisten yritysten vientiin tai muuhun ulkomailla vaikuttavaan toimintaan. Suomen kilpailunrajoituslainsäädännön soveltami-

nen Suomen markkinoiden ulkopuoliseen kilpailunrajoitukseen olisi ratkaistava kuten nykyisinkin kussakin yksittäistapauksessa erikseen valtioneuvostossa.

Nykyisen lain tapaan kiellettyjä kilpailunrajoituksia olisivat edelleen vertikaaliset määrähinnat ja tarjouskartellit. Kieltoperiaatetta ei ehdoteta laissa laajennettavaksi.

Määrähintakieltoa ja tarjouskartellikieltoa koskevia säännöksiä ehdotetaan osin tarkistettaviksi. Määrähintakielto koskisi ehdotuksen mukaan myös palveluksia ja säännös kirjoitettaisiin muotoinkin aiempaa selkeämpään muotoon. Rangaisuuhkaa ei liitettäisi menettelyyn, jossa ohjeelliseksi tarkoitettun hinnan tai hinnoitteluperusteen hintamerkinän ohjeellisuus on jäänyt erikseen ilmoittamatta.

Tarjouskartellikielto ehdotetaan koskemaan nimenomaan tarjouskilpailutilanteessa tapahtuvaa tarjoajien yhteistoimintaa. Säännöksessä mainitut tarjoajien yhteistoimintamuodot olisivat kiellettyjä siitä riippumatta, perustuuko yhteistoiminta etukäteiseen sopimukseen vai ei.

Esityksessä ehdotetaan rajoitettavaksi horisontaalisten hinta-, toimitusehto-, kiintiö- ja markkinoidenjakokartellien yksityisoikeudellista pätevyyttä. Tämänkaltaiseen kilpailunrajoitukseen liittyvä sopimussakko- ja vakuudenmenetysehto olisi tehoton. Tällaisen kilpailunrajoituksen rikkomisesta ei liioin saisi tuomita vahingonkorvausta taikka muuta seuraamusta, esimerkiksi antaa kieltotuomiota. Kun kilpailunrajoituksia ei näin voitaisi turvata liittännäisvelvoitteilla, voidaan olettaa, että myös itse päävelvoitteet jäisivät kestoajaltaan lyhyiksi, koska markkinamekanismi on itsessään kiihoke, joka saa jotkut kilpailunrajoituksen osapuolista luopumaan järjestelystä, mikäli niitä ei voida pakottaa sen jatkamiseen.

Kilpailunrajoitusten vahingollisten vaikutusten arvioimisessa noudatettavia perusteita ehdotetaan nykyiseen lakiin verrattuna erältä osin tarkistettaviksi ja lisättäviksi. Tähän lain soveltamisen kannalta keskeiseen yleislausekkeeseen ehdotetut muutokset johtuisivat osaksi lain muihin säännöksiin (1 § ja 2 § 2 mom.) ehdotetuista muutoksista. Tehokkuusperusteen osalta on nykyistä poiketen ehdotettu vahingolliseksi myös sellainen tilanne, että kilpailunrajoitus olisi omiaan vähentämään tehokkutta elinkeinoelämän piirissä. Määrävän markkina-aseman väärinkäyttö olisi uusi vahingollisten vaikutusten arvioimisperuste. Mainittuun lainkohtaan liittyen pykälään ehdotetaan otettavaksi esimerkkejä määrävän markkina-aseman väärinkäytöstä. Lakiin ehdotetaan

otettavaksi myös määrävän markkina-aseman määrittelmä.

Kilpailunrajoitusten ilmoittamista koskevat säännökset vastaisivat pääosin nykyisen lain säännöksiä.

Esityksessä ehdotetaan rajoitetun yrityskauppa-valvontajärjestelmän aikaansaamista osaksi määrävän markkina-aseman väärinkäytön valvontajärjestelmää. Järjestelmä kohdistuisi tiettyihin määrävässä markkina-asemassa oleviin yrityksiin, joiden osalta kilpailuviranomainen voisi asettaa velvoitteen ilmoittaa tietyt yrityshankintaa koskevat sopimukset. Ilmoitusvelvollisuus ei olisi yleinen vaan nimettyihin määrävässä markkina-asemassa oleviin yrityksiin kohdistuva ja määrätyt kriteerit täyttäviä kauppvoja koskeva. Ilmoituksen saatuaan kilpailuviranomaisen olisi tutkittava, saattaako ostajan määrävästä markkina-asemasta ja yrityshankinnasta aiheutua sellaisia vahingollisia vaikutuksia, että viranomaisen olisi ryhdyttävä toimenpiteisiin niiden estämiseksi. Mitään erityistä lupajärjestelmää yrityshankintojen varalle ei ehdoteta laissa luotavaksi.

Lakiehdotus sisältää säännöksiä kilpailuviraston tehtävistä kilpailunrajoitusten ja niiden vaikutusten selvittämiseksi sekä velvollisuudesta ryhtyä kulloinkin tarpeellisiin toimenpiteisiin kilpailunrajoituksen vahingollisten vaikutusten poistamiseksi. Vain siinä tapauksessa, että kilpailuvirasto ei omin neuvotteluihin tai muulla tavoin saisi vahingollisia vaikutuksia poistetuiksi, sen olisi tehtävä perusteltu neuvotteluesitys kilpailuneuvostolle.

Ehdotus sisältää niin ikään säännöksiä kilpailunrajoitusrekisteristä ja kilpailunrajoituksen selvittämisen yhteydessä kertyneen aineiston julkisuudesta. Laissa säänneltäisiin myös neuvotteluesityksen tekemiseen oikeutetuista tahoista. Esityksen voisi tietyissä tapauksissa tehdä myös pankkitarkastusvirasto ja sosiaali- ja terveysministeriön vakuutusosasto. Lakiehdotus sisältää eräitä säännöksiä myös kilpailunrajoituksen käsittelemisestä kilpailuneuvostossa. Yksityiskohtaisemmat säännökset kilpailuneuvostossa tapahtuvasta käsittelemisestä tulisivat kilpailuneuvostosta säädettävään lakiin.

Kilpailuneuvoston toimivaltuuksia esitetään laajennettaviksi. Kilpailuneuvosto voisi nykyistä poiketen määrätä kiellon ja toimitusvelvoitteen myös väliaikaisesti kilpailuneuvoston käsittelyä ajaksi.

Vaikka hallitus esittääkin erillisellä lakiehdotuksella (hallituksen esitys laiksi hintasulusta) hintavalvontalain kumoamista, voi julkisen val-

lan puuttuminen yritysten hinnoitteluun olla välttämätöntä kansantalouden vakavia häiriötilanteita lukuun ottamatta myös tilanteissa, joissa markkinamekanismi ei toimi tyydyttävästi markkinarakenteen vinoutumisen vuoksi. Markkinarakenteen vinoutumiseen eli rakenteelliseen kilpailun puuttumiseen voi olla syynä esimerkiksi määräävä markkina-asema. Vinoutuneen markkinarakenteen ilmetessä on voitava puuttua hinnoitteluun, jos se esimerkiksi johtaa hintatasoon, joka on Suomen erikoisolosuhteisiin suhteutettu kansainvälinen hintataso huomioon ottaen kohtuuttoman korkea. Hinnoitteluun puuttuminen vinoutuneen markkinarakenteen tilanteessa olisi lähinnä uhka, jonka avulla pyrittäisiin estämään yrityksiä kohtuuttomasti hyötymästä alansa kilpailuolosuhteiden poikkeuksellisuudesta. Hinnoitteluun puuttuminen olisi väliaikainen keino tilanteen rauhoittamiseksi. Ensisijaisesti tulisi etsiä keinoja, joilla vinoutunut markkinarakente saadaan tervehdytettäväksi. Edellä olevan johdosta ehdotetaan, että kilpailuneuvosto määräävän markkina-aseman väärinkäyttötapauksessa voisi määrätä enintään kuuden kuukauden määräajaksi kerrallaan, ettei määräävässä markkina-asemassa oleva elinkeinonharjoittaja tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä saa ylittää tai alittaa kilpailuneuvoston asettamaa hyödykkeen hintaa, vastiketta tai niiden määräytymisperustetta, mikäli hyödykkeen hinta, vastike tai niiden määräytymisperuste on muodostunut kohtuuttomaksi tai alhaisuutensa takia kilpailuolosuhteita olennaisesti vääristäväksi. Määräystä voitaisiin tehostaa uhkasakolla. Sitä vastoin määräystä ei voitaisi antaa väliaikaisena.

Lakiehdotus sisältää lisäksi säännöksiä muun muassa kilpailuviraston tarkastusoikeudesta, muutoksenhausta, liike- ja ammattisalaisuuksien suojasta sekä uhkasakon asettamisesta ja tuomitsemisesta eräissä tapauksissa. Säännökset vastaavat soveltuvin osin nykyisen lain säännöksiä. Rangaistussäännöksiä on esityksessä ehdotettu tarkistettaviksi rangaistusasteikkojen osalta samoin kuin siten, että kilpailunrajoitusrikosta ja -rikkomusta käsiteltäisiin normaaleina virallisen syytteen alaisina tekoina.

2.2. Asian valmistelu

Valtioneuvosto asetti marraskuussa 1985 komitean uudistamaan hinta- ja kilpailulainsäädäntöä ja selvittämään toimenpiteitä, joihin hinta- ja kilpailupolitiikassa olisi ryhdyttävä tarpeettoman

hintasäännöstelyn ja -valvonnan purkamiseksi ja taloudellisen kilpailun edistämiseksi maassamme. Komitea päätyi yksimielisesti muun muassa esittämään, että nykyinen laki taloudellisen kilpailun edistämiseksi kumottaisiin ja sen tilalle säädettäisiin uusi laki kilpailunrajoituksista. Komitean esitys laiksi kilpailunrajoituksista sisälsi säännösten uuden ryhmittelyn lisäksi eräitä materiaalisia muutoksia voimassa olevaan lakiin nähden. Nyt ehdotetut muutokset nykyiseen lakiin verrattuna perustuvat pääosin mainitun komitean tekemiin ehdotuksiin.

Kilpailu- ja hintakomitean mietinnöstä ja sen sisältämästä lakiehdotuksesta on saatu lausunnot oikeusministeriöltä, liikenneministeriöltä, sisäasiainministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä, ulkoasiainministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, elinkeinohallitukselta, kilpailuasiamieheltä, kuluttaja-asiamieheltä, kuluttajaneuvostolta, pankkitarkastusvirastolta, korkeimmalta hallinto-oikeudelta, Suomen Pankilta, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:ltä, Suomen Teknisten Toimihenkilöjärjestöjen Keskusliitto STTK ry:ltä, Toimihenkilö- ja Virkamiesjärjestöjen Keskusliitto TVK ry:ltä, Akava ry:ltä, Maataloustuottajain Keskusliitto MTK ry:ltä, Pankkien neuvottelukunnalta, Suomen Vakuutusyhtiöiden Keskusliitto ry:ltä, Suomen Ulkomaankauppaliitto ry:ltä, Pienteollisuuden Keskusliitto ry:ltä, Keskuskauppakamarilta, Elintarviketeollisuusliitto ry:ltä, Kaupan Keskusvaliokunnalta, Kuluttajaneuvontaliitto ry:ltä, kotitalous- ja kuluttajaneuvottelukunnalta, Pellervo-Seuralta, Oy Alko Ab:ltä, Neste Oy:ltä ja Valio Meijerien Keskusosuusliikkeeltä. Suomen Metsäteollisuuden Keskusliitto ry, Suomen Työnantajain Keskusliitto ry ja Teollisuuden Keskusliitto ry ovat antaneet yhteisen lausunnon.

Lausunnonantajat ovat suhtautuneet ehdotetuihin lainmuutoksiin pääosin myönteisesti. Ehdotusten eräistä yksityiskohdista esiintyy kuitenkin erilaisia mielipiteitä. Näitä ovat muun muassa ehdotetun tehottomuusseuraamuksen tarpeellisuus yleensä samoin kuin säännösehdotuksen sisältö, määräävän markkina-aseman määritelmä, ehdotetun uuden määrähintakieltosäännöksen sisältö sekä kilpailuneuvostolle ehdotetut valtuudet hintojen kohtuullistamiseksi. Eräät lausunnonantajat toivoivat myös pidemmälle meneviä muutoksia nykyiseen lakiin nähden. Näitä olivat muun muassa kieltoperiatteen laajentaminen laissa, ehdotettua laajemman yrityskauppavalonnan aikaansaaminen ja käännetyn todistustaan omaksuminen kilpailuasioissa.

Lausunnonantajien esittämiä näkökohtia on mahdollisuuksien mukaan otettu huomioon esitystä lopulliseen muotoon saatettaessa.

3. Kilpailunrajoituslainsäädännön uudistaminen eräissä muissa maissa

Kilpailu- ja hintapolitiikka on OECD-maiden piirissä voimakkaan muutosprosessin alaisena. Koko 1980-luvun on hintapolitiikka joutunut yhä enemmän taka-alalle kilpailupolitiikan astuessa tilalle. Kehitys on nähtävissä selvästi muun muassa kaikissa Pohjoismaissa.

Kilpailupolitiikassa kehitystä kansainvälisesti ohjaavat tällä hetkellä erityisesti kysymykset yrityshankintojen valvonnasta, kilpailupolitiikan ja kauppapolitiikan mahdollisista eturistiriidoista sekä — hiukan yleisempänä kysymyksenä — säännöstelyn purkaminen kaikilla taloudellisen toiminnan alueilla.

Ruotsissa tuli vuoden 1983 alusta voimaan uusi kilpailulaki. Vuonna 1985 Suomen kilpailunedistämislakiin tehdyt muutokset olivat pitkälti yhdenmukaisia Ruotsin uuden kilpailulain säännösten kanssa. Ruotsin kilpailulakiin sisältyy myös säännöksiä yrityshankintojen valvonnasta. Jos yrityshankinta johtaa ostajan määräävän aseman syntymiseen markkinoilla tai vahvistaa tällä joennestään olevaa määräävää asemaa ja yrityshankinnasta samalla aiheutuu lain tarkoittamia vahingollisia vaikutuksia, kilpailuasiamies voi puuttua yrityskauppaan. Hänellä on oikeus myös määrätä tiedonantovelvollisuus tietyissä yrityskaupoissa. Kilpailuasiamies voi viedä asian edelleen markkinatuomioistuimeen, jonka tulee ensisijaisesti pyrkiä neuvotteluilla poistamaan vahingolliset vaikutukset. Mikäli tässä ei onnistuta, markkinatuomioistuin voi viime kädessä kieltää yrityshankinnan. Markkinatuomioistuimen on kuitenkin alistettava kiello hallituksen vahvistetuksi. Yrityshankinta on pätemätön sen jälkeen kun hallitus on vahvistanut markkinatuomioistuimen antaman kiellon. Kokemukset Ruotsin yrityskauppavalvonnasta ovat toistaiseksi vähäiset.

Norjassa ollaan seuraamassa Ruotsin esimerkkiä. Valtioapäiville on keväällä 1987 annettu esitys yrityskauppavalvontavaltuuksien antamisesta hinta- ja kilpailuviranomaisille. Valtuudet tulisivat ehdotuksen mukaan sisältämään mahdollisuuden kieltää yrityskauppahanke, mikäli se on yleisen edun vastainen, eikä neuvotteluteitse ole löydetty

kilpailuviranomaisia tyydyttävää ratkaisua. Ehdotuksen mukaan ei tarkoituksena olisi määrätä yrityskauppoja yleisesti ilmoitusvelvollisuuden piiriin.

Tanskassa kilpailulainsäädännön kehittämistä tutkinut komitea katsoi elokuussa 1986 jättämässään mietinnössä, ettei Tanskassa ole syytä ryhtyä yrityskauppavalvontaan. Loppuvuodesta 1986 valmisteltu hallituksen esitys kansankäräjille uudeksi kilpailulaksi noudatteli tältä osin komitean esitystä. Esityksen mukaan monopoltilyynet voisi, jos kilpailunrajoituksen vahingollisia vaikutuksia ei saada poistetuiksi neuvotteluissa, myös määrätä muutettavaksi hintoja tai maksuja taikka vahvistaa niille enimmäismäärän niissä tapauksissa, joissa hinnat tai maksut ovat kohtuuttomia kilpailunrajoituksen johdosta.

4. Esityksen organisatoriset vaikutukset

Nykyisen lain mukaan taloudellisen kilpailun edistämistä koskevia asioita käsittelevät elinkeinohallitus, kilpailuasiamies, kilpailuneuvosto ja lain alueellisten soveltamisalakysymysten osalta valtioneuvosto. Hallituksen esittämät lainsäädännön uudistukset edellyttävät myös hallinnon kehittämistä. Hinta- ja kilpailuasioden painopisteen siirtäminen taloudellisen kilpailun edistämiseen ja markkinoiden toimivuuden valvontaan ja luopuminen samalla nykymuotoisesta hintavalvonnasta edellyttävät eräitä viranomaisorganisaatiota koskevia uudistuksia. Samalla on kehitettävä kilpailuasioden hallintoa ja ohjattava voimavaroja näihin tehtäviin.

Kilpailulainsäädännön uudistamisen tavoitteena on taloudellisen kilpailun edistäminen turvaamalla sitä entistä tehokkaammin kilpailunrajotusten vahingollisilta vaikutuksilta. Tämän vuoksi on tarpeen kehittää menettelyä, jossa selvitetään kilpailunrajoituksia ja ryhdytään kulloinkin tarpeellisiin toimenpiteisiin vahingollisten vaikutusten poistamiseksi. Edellä olevan johdosta on ehdotettu perustettavaksi kauppa- ja teollisuusministeriön alaisuuteen uusi kilpailuvirasto, jonka tehtävänä olisi terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaaminen vahingollisilta kilpailunrajoituksilta. Perustaminen tapahtuisi pääosin kokoamalla elinkeinohallituksen kilpailuhallinnon resurssit kilpailuasiamiesorganisaation ympärille. Kilpailuviraston asemasta ja tehtävistä säädettäisiin tarkemmin kilpailuvirasto koskevassa laissa ja asetuksessa. Samassa yhteydessä lakkau-

tehtäisiin kilpailuasiamiehen toimisto. Kilpailuvirastolla olisi kilpailunrajoituksia koskevan lakiehdotuksen mukaan keskeinen asema lain soveltamisessa ja valvonnassa. Sille kuuluisivat eräiden uusien tehtävien lisäksi pääosin samat tehtävät, joita nykyisen lainsäädännön mukaan hoitavat kilpailuasioissa elinkeinohallitus ja kilpailuasiamiehen toimisto.

Kilpailunrajoitusten vahingollisten vaikutusten poistamiseen liittyy myös kilpailuneuvoston aseman kehittäminen. Nykyisin kilpailuneuvostoa koskevat säännökset sisältyvät kilpailunedistämislakiin ja -asetukseen. Kun uudistuksen yhteydessä mainittu laki korvattaisiin lailla kilpailunrajoituksista, myös kilpailuneuvostoa koskevat säännökset ehdotetaan uudistettaviksi. Näin olisi mahdollista korostaa kilpailuneuvoston asemaa ja kehittää menettelyä. Kilpailuneuvoston aseman kehittämiseen liittyy myös sen kokoonpanon ja jäsenten nimitysmenettelyn uudistaminen. Kilpailuneuvoston asemasta ja tehtävistä säädettäisiin tarkemmin kilpailuneuvostoa koskevassa laissa.

Lain soveltamisalan laajentaminen koskemaan myös pankkien ja vakuutuslaitosten toimintaa merkitsisi ehdotuksen mukaan sitä, että pankki- ja vakuutusalan kilpailuolaja valvoisivat asianomaiset erityisvalvontaviranomaiset — pankkitarkastusvirasto ja sosiaali- ja terveysministeriön vakuutusosasto — yhteistyössä kilpailuviranomaisten kanssa. Laki sisältäisi säännökset mainittujen erityisvalvontaviranomaisten oikeudesta tehdä neuvotteluesitys kilpailuneuvostolle.

Kilpailuneuvosto voisi ehdotuksen mukaan nykylaista poiketen määrätä kiellon ja toimitusvelvoitteen myös väliaikaisesti kilpailuneuvoston käsittelyn ajaksi. Lisäksi kilpailuneuvosto voisi määrätyin edellytyksin antaa myös uhkasakolla tehostettuja hyödykkeen hintaa, vastiketta tai niiden määrääntymisperustetta koskevia päätöksiä. Päätöksistä olisi muutoksenhakuoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Rangaistussäännöksiä on esityksessä ehdotettu tarkistettaviksi rangaistusasteikkojen osalta samoin kuin siten, että kilpailunrajoitusrikosta ja -rikkomusta käsiteltäisiin normaaleina virallisen syytteen alaisina tekoina. Tämä merkitsisi sitä, että itsenäisen aloitteen rikosprosessin vireillepääntämiseksi voisi tehdä myös rikoksen varsinainen asianomistaja riippumatta kilpailuviraston kannanotosta.

5. Esityksen taloudelliset vaikutukset

Esityksen mukaan perustettavaksi ehdotetulla uudella kilpailuvirastolla olisi keskeinen asema kilpailunrajoituksia koskevan lain soveltamisessa ja valvonnassa. Pääosa viraston henkilökunnasta saataisiin kilpailuasiamiehen toimistosta ja elinkeinohallituksesta. Samalla voitaisiin elinkeinohallituksesta lakkauttaa vastaavia virkoja sekä lakkauttaa kilpailuasiamiehen toimisto. Tehtävien laajeneminen ja vaatimustason kohoaminen nykyisestä edellyttäisivät kuitenkin eräiden henkilöiden lisärekrytointia. Kilpailuviraston perustamisesta ja tehtävistä säädettäisiin tarkemmin kilpailuvirastoa koskevalla lailla, jota koskeva lakiehdotus sisältää myös tarkemmat selvitykset uudistuksen taloudellisista vaikutuksista.

Hinta- ja kilpailuhallinnon kustannukset ovat nykyään noin 12 miljoonaa markkaa, josta kilpailuasiamiehen osuus on vajaa miljoona, elinkeinohallituksen toimeenpano- ja tutkimusosastojen osuus noin kymmenen miljoonaa sekä laskennallinen osuus hallintopalveluista puolitoista miljoonaa markkaa. Kilpailuviraston perustaminen siirtämällä pääosa henkilökunnasta nykyisistä organisaatioista uuteen virastoon merkitsisi sitä, että uudistus voitaisiin toteuttaa valtiontalouden kannalta edullisesti lähes nykyisten kustannusten rajoissa. Esityksellä ei muutoin olisi mainittavia valtion menoja lisääviä vaikutuksia.

Kilpailunrajoitusten aiheuttamat hyvinvointitappiot ovat eräiden 1970-luvulla tehtyjen arvioiden mukaan 2—4 promillea bruttokansantuotteesta. Jos vaikutuksiin lasketaan mukaan määrävän markkina-aseman väärinkäytön todennäköisesti aiheuttamat tehokkuustappiot, joita on löydettävissä muun muassa luonnollisten ja alueellisten monopolien piiristä, on uudella ja aktiivisella kilpailupolitiikalla saavutettavissa merkittäviä kansantaloudellisia säästöjä. Niihin verrattuna olisivat uuden kilpailuhallinnon aiheuttamat lisäkustannukset vähäiset.

6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

Hallitus esittää kilpailu- ja hintakomitean ehdotuksen mukaisesti kilpailunrajoituksia koskevan lain antamisen lisäksi neljän muun lakiehdotuksen antamista.

Hintasulkua koskevalla lailla kumottaisiin nykyinen vuonna 1974 pääosin annettu hintaval-

vontalaki (156/74) ja -asetus (235/74) kokonaan. Hintasulkua koskeva laki perustuisi pitkälti nykyisen hintavalvontalain hintasulkua koskevien säännösten pohjalle.

Kilpailuneuvostoa koskeva laki sisältäisi säännöksiä kilpailuneuvoston kokoonpanosta sekä neuvoston sisäisistä työskentelytavoista. Laissa säänneltäisiin pitkälti samoista asioista, joista nykyisin on säännöksiä kilpailunedistämislain 6 luvussa ja kilpailunedistämisesetuksen 4 luvussa. Laki sisältäisi säännöksiä myös esikäsittelystä kilpailuneuvostossa.

Kilpailuvirastoa koskevalla lailla perustettaisiin uusi kilpailuvirasto. Laissa säädettäisiin viraston kilpailun edistämisen viranomaistehtävistä. Laki edellyttäisi annettavaksi myös kilpailuvirastoa koskevan asetuksen, jossa seikkaperäisemmin sää-

dettäisiin viraston organisaatiosta, tehtävistä ja menettelytavoista. Samassa yhteydessä tulisivat nykyiset vuonna 1973 annetut laki ja asetus kilpailuasiamiehestä tarpeettomina kumottaviksi.

Koska pääosa henkilökunnasta perustettavaan kilpailuvirastoon saataisiin kilpailuasiamiehen toimistosta ja elinkeinohallituksesta, olisi myös nykyistä elinkeinohallitusta koskevaa lakia ja asetusta tarkistettava muuttuneita olosuhteita vastaaviksi.

Lakiehdotukset kilpailunrajoituksista ja hintasulusta sekä toisaalta hallintoratkaisuja koskevat lainmuutosehdotukset muodostavat kokonaisuuden. Kilpailunrajoituksia koskevassa lakiehdotuksessa viitataan kilpailuvirastoon ja kilpailuneuvostoon. Tämän vuoksi mainitut lakiehdotukset tulisi käsitellä ja saattaa voimaan samanaikaisesti.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Laki kilpailunrajoituksista

1 §. Säännöksessä ilmaistaan lain yleiseksi tavoitteeksi terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaaminen vahingollisilta kilpailunrajoituksilta. Lain tavoitteena on nimenomaan kilpailun edellytysten turvaaminen, minkä vuoksi nykyisen lain nimi — laki taloudellisen kilpailun edistämisestä — ehdotetaan muutettavaksi lain sisältöä ja vaikutuksia paremmin vastaavaksi. Säännöksessä käytetyn ilmaisun tarkoituksena ei ole aikaansaada muutosta verrattuna nykyisen lain ilmaisuun ”yleiseltä kannalta hyväksyttävä taloudellinen kilpailu” vaan ilmaista konkreettisesti, mitä yleiseltä kannalta hyväksyttävä taloudellinen kilpailu on.

Ilmaisuulla terve taloudellinen kilpailu viitataan kahteen näkökohtaan. Yhtäältä lain suojaaman taloudellisen kilpailun tulee olla tervettä nimenomaan talouselämän dynaamisen ja staattisen tehokkuuden kannalta. Näin ollen laki suojaa toiminta- eli suorituskilpailua eli elinkeinonharjoittajien pyrkimystä saavuttaa kilpailuetu toisiin elinkeinonharjoittajiin verrattuna tuomalla markkinoille laatunsa, hintansa tai toimitusehtojensa suhteen edullisimpia hyödykkeitä. Taloudellinen kilpailu, joka ilmenee pyrkimyksenä tuhota kilpailijan toimintaedellytykset (valtakilpailu) tai pyrkimyksenä hankkia kilpailuetu pelkästään keinotekoisella markkinoinnilla (suggestiokilpailu),

ei ole lain turvaamaa tervettä kilpailua. Toisaalta tarkoitetaan ilmaisu säännöksessä sitä, että laki turvaa taloudellista kilpailua vain siinä määrin kuin se on lain ja hyvän liiketavan mukaista. Mikäli kilpailussa ylitetään sopimattoman menettelyn raja, toiminta ei saa turvaa kilpailunrajoituksia koskevan lain nojalla.

Ilmaisuulla toimiva taloudellinen kilpailu asetetaan normi, johon toteutunutta markkinakäyttäytymistä on lakia sovellettaessa verrattava. Toimivassa taloudellisessa kilpailussa hinnanmuodostus markkinoilla perustuu pääsäännön mukaan elinkeinonharjoittajien itsenäiseen hinnoitteluun ja sitä ohjaavaan markkinamekanismiin, eikä keinotekoisia alallepääsyn rajoituksia esiinny. Toimivassa kilpailussa on kilpailupolitiikan tavoitteena ennen kaikkea alalle pääsyn vapauden turvaaminen sekä tietyn hyödykkeen markkinoiden kilpailuolosuhteita vahingollisesti rajoittavien tai vääristävien kilpailunrajoitusten poistaminen.

Lain tavoitteena on säännöksen mukaan taloudellisen kilpailun turvaaminen vahingollisilta kilpailunrajoituksilta. Vahingollisia kilpailunrajoituksia ovat kilpailunrajoitukset, jotka joko on laissa suoraan kielletty tai jotka ovat periaatteessa sallittuja, mutta joiden yksityisoikeudellinen sitovuus on rajoitettu, sekä kilpailunrajoitukset, joilla on yksittäistapauksessa todettu olevan vahingollisia vaikutuksia. Tervettä ja toimivaa talou-

dellista kilpailua pyritään turvaamaan lakiehdotuksessa kiellettyjen kilpailunrajoitusten osalta rangaistussäännöksillä ja muiden osalta vahingollisten vaikutusten poistamiseen tähtäävällä viranomaismenettelyllä, minkä lisäksi eräiden terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun kannalta sopimattomien kilpailunrajoitustyyppien yksityisoikeudellista pätevyyttä ehdotetaan supistettavaksi.

Nykyisen lain yleislausekkeeseen liittyvä tulkintaohje kuluttajien edun huomioon ottamisesta kilpailunrajoitusten vahingollisten vaikutusten arvioinnissa ehdotetaan otettavaksi pykälään sen 2 momentiksi, koska sen tulisi ohjata lain kaikkien säännösten tulkintaa ja soveltamista. Terve ja toimiva taloudellinen kilpailu on yhtä lailla elinkeinonharjoittajien kuin kuluttajienkin edun mukaista. Koska laki suojaisi erityisesti elinkeinotoiminnan vapautta markkinoille pääsyä rajoitavilta järjestelyiltä, tämä näkökulma ehdotetaan myös otettavaksi pykälän 2 momenttiin.

2 §. Pykälä koskee lain asiallista ja alueellista soveltamisalaa. Pykälän 1 momentin mukaan lakia ei sovellettaisi nykyisen lain tapaan sopimuksiin tai järjestelyihin, jotka koskevat työmarkkinoita. Mikäli kuitenkin työehtosopimukseen sisältyy esimerkiksi määräyksiä, jotka eivät koske työsuhteen ehtoja vaan esimerkiksi työnantajan asiakassuhteiden rajoittamista, olisi viimeksi mainitussa tapauksessa kyse kilpailunrajoituslainsäädännön soveltamisalaa kuuluvasta ilmiöstä. Lakia ei ehdotuksen mukaan sovellettaisi myöskään sopimuksiin tai järjestelyihin, jotka koskevat maataloustuloa koskevissa säännöksissä tarkoitettujen tuotteiden alkutuotantoa. Muu elinkeinotoiminta kuuluisi lain soveltamisalaa, joka voimassa olevaan lakiin verrattuna laajenisi kattamaan pankkien ja luotto-osakeyhtiöiden sekä vakuutuslaitosten toiminnan, poronhoidon ja kalastuksen sekä maatalouden harjoittamisen siltä osin kuin kyse ei ole maataloustuloa koskevissa säännöksissä tarkoitettujen tuotteiden alkutuotannosta. Pykälän 1 momentissa on tosin nimenomaisesti ilmaistu se nykyäänkin voimassa oleva laintulkintaperiaate, että asianomaista elinkeinotoiminnan alaa koskevat erityissäännökset ja -määräykset, joiden nojalla kilpailunrajoituksia on aikaansaatu, syrjäyttävät yleisen kilpailulainsäädännön asianomaiselta osalta. Mikäli nämä erityissääntelyt ovat kilpailupoliittisesti epätydyttäviä, on kysymys ratkaistava uudistamalla kyseistä erityissääntelyä.

Pankki- ja vakuutus toiminta ovat vuodesta 1964 olleet yleisen kilpailulainsäädännön soveltamisalan ulkopuolella. Pankkitoiminnan valvonta

kuuluu pankkitarkastusvirastolle ja vakuutus toiminnan valvonta sosiaali- ja terveysministeriölle. Pankki- ja vakuutus toiminta ovat toiminnan luonteeseen liittyvän vahvan yleisen edun takia olleet maassamme suhteellisen voimakkaan sääntelyn ja viranomaisvalvonnan alaisina, joskin erityisesti rahamarkkinat ovat 1980-luvulla kehittyneet kilpailuhakuisemmiksi. Julkisen sääntelyn voimakkuus on aiemmin esitetty perusteluksi sille, ettei yleisen kilpailulainsäädännön tulisi koskea pankkeja ja vakuutusyhtiöitä. Hallituksen mielestä pankki- ja vakuutus toiminnan kilpailuolujen valvonnan tulisi niiden jatkuva kehitys huomioon ottaen kuulua yleisen kilpailulainsäädännön soveltamisalaa. Valvonnassa tulisi kuitenkin yhdistää kilpailuviranomaisten ja asianomaisten erityisvalvontaviranomaisten asiantuntemus.

Pankki- ja vakuutus toiminnan erityiskohtelua on aiemmin perusteltu myös alan sääntelyn erityistavoitteilla, lähinnä tallettajien ja vakuutus senottajien aseman turvaamisella, jotka saattavat olla ristiriidassa kilpailun edistämisen kanssa. Kilpailuviranomaisten toiminnan on aina perustuttava kyseessä olevan alan toimintaedellytysten arviointiin ja tuntemukseen, koska viranomaisreaktion kohteena olevan toiminnan tulee olla yleiseltä kannalta vahingollista. Kilpailunedistämistä koskevan lainsäädännön perusteella ei voida ryhtyä toimenpiteisiin, jotka vaarantaisivat asianomaisten elinkeinonharjoittajien asiakkaiden oikeuksia. Toisaalta ei pankki- ja vakuutus toiminnan edellyttämä elinkeinonharjoittajien vakavaraisuusvaatimus suinkaan tee oikeutetuksi menettelytapoja, jotka ylläpitävät tehottomuutta tai ovat vahingollisia pankkien ja vakuutusyhtiöiden asiakkaiden kannalta. Kaikilla elinkeinotoiminnan aloilla joudutaan kilpailupoliitikassa ottamaan huomioon taloudellisen kilpailun sopeuttaminen muihin alaa koskeviin lainsäädännössä vahvistettuihin arvoihin ja tavoitteisiin, eivätkä pankki- ja vakuutus toiminta muodosta tässä suhteessa poikkeusta.

Pankki- ja vakuutus toiminnan suhde muuhun elinkeinoelämään puoltaa niiden saattamista yleisen kilpailulainsäädännön soveltamisalan piiriin. Näiden alojen sulkeminen pois kilpailulainsäädännön piiristä tarjoaisi mahdollisuuden kilpailulainsäädännön kiertämiseen sisällyttämällä eri alojen kilpailunrajoituksia — esimerkiksi liikkeen perustamista tai asiakkaan valintaa rajoittavia määräyksiä — laina- tai vakuutus sopimusehtoihin. Pankit ja vakuutuslaitokset vaikuttavat elinkeinoelämässä paitsi rahamarkkina- ja vakuutus-

palvelusten tarjoajina myös rahoittajina ja omistajina ja tietyillä aloilla (esimerkiksi arvopaperivälitys, notariaattitoiminta ja rahoitusyhtiötoiminta) myös kilpailijoina. Tämä tosiasiallinen toimialan laajentuminen on eräänä perusteluna sille, että pankki- ja vakuutustoiminta ehdotetaan saatettavaksi kilpailunrajoituslain soveltamisalan piiriin.

Pankki- ja vakuutusalan kilpailuolojen valvonta edellyttää alan erityispiirteiden tuntemusta. Tämä erityisasiantuntemus on keskittynyt pankkitarkastusvirastoon ja sosiaali- ja terveysministeriön vakuutusosastoon, rahamarkkinoiden osalta myös Suomen Pankkiin. Toisaalta kilpailupolitiikan tavoitteiden ja keinojen tuntemus on hallinnossa nimenomaan kilpailuviranomaisilla. Ehdotuksen mukaan ensisijainen vastuu pankkien ja vakuutuslaitosten keskinäisten kilpailua rajoittavien järjestelyjen valvonnassa — erityisesti neuvotteluyhteyksien tekemisen osalta kilpailuneuvostolle — olisi edelleen asianomaisilla erityisvalvontaviranomaisilla, mutta myös kilpailuviranomaiset voisivat puuttua yhtäältä sellaisiin järjestelyihin, jotka koskevat sekä pankkeja tai vakuutuslaitoksia että muita aloja, ja toisaalta myös varsinaista pankki- ja vakuutuskilpailua koskeviin kilpailunrajoituksiin. Pankki- ja vakuutuskilpailua koskevien asioiden käsitteellinen kilpailuneuvostossa vaatisi myös erityisasiantuntemusta, joka edellyttää pankki- ja vakuutusasioihin erikoistuneiden lisäjäsenten käyttöönottamista.

Pykälän 1 momentissa viitataan maataloustuloa koskevassa lainsäädännössä tarkoitettujen tuotteiden alkutuotantoon. Viittaus kohdistuu kulloinkin voimassa olevaan lainsäädäntöön, joka koskee maataloustuotteita ja jonka tarkoituksena on maatalousväestön tulokehityksen turvaaminen. Kilpailunrajoituslaki soveltuisi kuitenkin näiden maataloustuotteiden hinnanmuodostukseen siltä osin, kuin kyse ei ole niiden alkutuotannosta. Näin ollen maataloustuotteiden kauppa samoin kuin niistä jalostettujen tuotteiden valmistus ja markkinointi kuuluisivat lain soveltamisalan piiriin.

Pykälän 1 momentin mukaan lakia ei yleislakina sovellettaisi sopimuksiin tai järjestelyihin, jotka perustuvat suoraan muussa lainsäädännössä oleviin säännöksiin tai määräyksiin. Lainsäädännöllä on voitu esimerkiksi estää tai vaikeuttaa alalle pääsyä. Lakia ei sovellettaisi myöskään sellaisiin kilpailua rajoittaviin järjestelyihin, jotka viranomaisen on aikaansaanut lainsäädännön perusteella. Tällaiset järjestelyt voivat koskea luvan myöntämistä tai maksujen, hintojen tai näiden

perusteiden taikka sopimus- tai toimistusehtojen vahvistamista. Kilpailunrajoituksia koskevan lain soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät esimerkiksi näin sanotuilta osin lakisääteiset vakuutukset sekä työntekijäin ryhmähenkivakuutukset.

Pykälän 2 momentti koskee lain alueellista soveltamisalaa. Säännös vastaa pääosin voimassa olevan lain 3 §:n 2 momenttia. Säännöksen mukaan lain alueellinen soveltamisala ratkaistaisiin ns. vaikutusperiaatteen mukaisesti. Kilpailunrajoitus kuuluisi lain soveltamisalaan, jos se vaikuttaa eli rajoittaa kilpailua Suomen markkinoilla Suomeen tuleva tuonti mukaan luettuna, ja vastaavasti lain ulkopuolelle jäisivät kilpailunrajoitukset, joiden vaikutus ei ulotu Suomeen. Lakia ei pääsäännön mukaan voitaisi siten soveltaa Suomen vientiä koskeviin kilpailunrajoituksiin tai suomalaisten yritysten ulkomaisten tytäryhtiöiden toimeenpanemiin ulkomaita koskeviin kilpailunrajoituksiin. Nykyisessä laissa on erikseen mainittu, ettei lakia sovelleta suomalaisen tonniston tarjontaan ulkomaanliikenteessä. Ulkomaanliikenteen tonniston mainitseminen erikseen on kuitenkin tarpeetonta, koska sitä koskevat kilpailunrajoitukset ovat Suomen ulkopuolella vaikuttavia.

Pääsäännöstä poiketen voisi kilpailunrajoituslain soveltamisala ehdotuksen mukaan ulottua Suomen ulkopuolisiin kilpailunrajoituksiin kahdessa tapauksessa. Ensinnäkin lakia sovellettaisiin Suomen ulkopuolella vaikuttaviin kilpailunrajoituksiin silloin, kun ne kohdistuvat suomalaisen asiakaspöytäin. Toiseksi voisi valtioneuvosto määrätä lain sovellettavaksi maan ulkopuolella vaikuttavaan kilpailunrajoitukseen. Määräys voitaisiin antaa, mikäli vieraan vallan kanssa tehty sopimus sitä edellyttäisi tai maan ulkomaankaupan etu sitä vaatisi.

EFTA-konvention 15 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot myöntävät kilpailua rajoittavien menettelytapojen sekä määräävän markkina-aseman epäoikeutetun hyväksikäytön olevan ristiriidassa sopimuksen kanssa, mikäli ne tekevät tyhjiksi tullien ja määrällisten rajoitusten poistamisesta tai niiden puuttumisesta jäsenvaltioiden keskinäisessä kaupassa odotetut edut. Suomen ja Euroopan talousyhteisön (EEC) välisen vapaakauppasopimuksen 23 artiklan 1 momentin mukaan kaikki yritysten väliset sopimukset, kaikki yritysten muodostamien ryhmien päätökset ja kaikki yritysten yhteisesti sopimat menettelytavat, joiden tarkoituksena tai seurauksena on kilpailun estäminen, rajoittaminen tai vääristäminen tavaroiden tuotannossa ja kaupassa sa-

moin kuin yhden tai useamman yrityksen määrävän markkina-aseman väärinkäyttäminen sopimuspuolen koko alueella tai tämän oleellisella osalla, ovat ristiriidassa sopimuksen moitteettoman toiminnan kanssa, sikäli kuin ne ovat omiaan vaikuttamaan haitallisesti Suomen ja talousyhteisön väliseen kauppaan.

Edellä mainituilla sopimusmääräyksillä ei ole välitöntä oikeusvaikutusta, mutta niiden sanktiomekanismi — vapaakauppaetujen poistaminen — saattaisi tehdä välttämättömäksi sen, että Suomi poistaisi suomalaisten yritysten toimeenpaneman toisen sopimuspuolen alueella vaikuttavan kilpailunrajoituksen. Lisäksi ehdotetaan, että lakia voitaisiin maan ulkomaankaupan edun vaatiessa soveltaa ulkomailla vaikuttavaan kilpailunrajoitukseen myös silloin, kun se ei perustu vastaavaan valtiosopimukseen. Tämä mahdollisuus soveltamisalan laajentamiseen olisi tarpeen ajatellen tilanteita, joissa Suomelle tärkeä, aktiivista kilpailupolitiikkaa noudattava valtio vaatii Suomea reagoimaan kilpailunrajoitukseen uhaten muuten Suomen viennin supistamisella tai vastaavalla vastatoimenpiteellä. Tämänkaltaisen tilanteen kannalta on välttämätöntä, että Suomen viranomaisilla on valtuudet puuttua tapaukseen. Koska ehdotuksen mukaan lain soveltaminen edellyttäisi valtioneuvoston päätöstä, kilpailuvirasto ja kilpailuneuvosto voisivat ryhtyä kilpailunrajoituksen ulkomaisia vaikutuksia koskeviin toimiin vasta kun valtioneuvosto on päättänyt lain soveltamisalan ulottamisesta tapaukseen.

3 §. Pykälän 1 momentti sisältää elinkeinonharjoittajan määritelmän. Määritelmä vastaa nykyisen lain 2 §:ää.

Määritelmässä on elinkeinonharjoittajan käsite tarkoitettu laajaksi. Lähinnä edellytetään elinkeinonharjoittajan toiminnan olevan taloudelliseen tulokseen tähtäävää toimintaa, johon liittyy yrittäjärisä. Toiminnan tulee määritelmän mukaan olla luonteeltaan ammattimaista. Toiminnalta ei kuitenkaan edellytetä välttämättä pitkää kestoaikaa. Henkilöä, joka on ostanut yrityksen tavara-
varaston ja myy sen loppuun, olisi tässä toiminnassaan pidettävä elinkeinonharjoittajana. Toiminnan ei tarvitse liioin olla kokopäiväistä tai ympärivuotista.

Elinkeinon harjoittaminen ei aina välttämättä edellytä, että toimintaa harjoitetaan taloudellisen voiton tavoittelemiseksi harjoittajalle itselleen tai toiselle. Elinkeinon harjoittaminen edellyttää kuitenkin yleensä, että toimintaan liittyy ansio-
tarkoitus. Tavallisesti tämä ilmenee siinä, että tavaroita tai palveluksia myydään vastiketta vas-

taan. Toiminta voi olla luonteeltaan vastikkeellista, vaikka jokaisesta suorituksesta ei vaaditakaan vastasuoritusta. Lakia voidaan soveltaa elinkeinonharjoittajaan vain silloin, kun tämä toimii tässä ominaisuudessaan. Jos esimerkiksi elinkeinon harjoittava myy liike- tai ammattitoimintansa ulkopuolella yksityishenkilönä aivan muun tavarain, ei tämä toiminta kuulu tämän lain soveltamisalan piiriin.

Lainkohdan mukaan elinkeinonharjoittajana pidettäisiin tässä laissa luonnollista henkilöä tai yksityistä tai julkista oikeushenkilöä. Se seikka, että oikeushenkilö, esimerkiksi osakeyhtiö, on kokonaan tai osaksi julkisyhteisön omistama, ei estä lain soveltamista tällaisen oikeushenkilön toimintaan. Lakia sovellettaisiin esimerkiksi valtion kokonaan tai osaksi omistaman osakeyhtiön elinkeinotoimintaan. Lakia voitaisiin soveltaa myös julkisyhteisöjen eräisiin toimintoihin, kuten kaupunkien sähkölaitoksiin ja teurastamoihin. Jos julkisyhteisö voi uskoa määrätyn toiminnan yksityiselle elinkeinonharjoittajalle, tai yksityiset elinkeinonharjoittajat muutoin harjoittavat kyseistä toimintaa, voidaan tätä yleensä pitää osoituksena siitä, että lakia voitaisiin soveltaa myös julkisyhteisön omaan vastaavaan toimintaan. Sitä vastoin terveys- ja sosiaalihuollon tai koulutoimen kaltainen julkisyhteisöjen lakisääteinen toiminta ei ole elinkeinon harjoittamista. Lainkohdassa sulkeisiin merkityllä hyödyke-ilmäisellä tarkoitetaan sekä tavaroita että palveluksia.

Pykälän 2 momentti sisältää määrävän markkina-aseman määritelmän. Nykyisen lain 9 §:n 2 momentin mukaan elinkeinonharjoittaja on velvollinen kehotuksesta ilmoittamaan, onko hänellä yksinoikeus tai muutoin tosiasiallisesti niin määrävä asema jollakin elinkeinotoiminnan alalla, että sillä voidaan olettaa olevan merkittävää vaikutusta kilpailuolosuhteisiin. Nyt ehdotettu määrävän markkina-aseman määrittely perustuu edellä mainittuun säännökseen, joskin ehdotuksessa on nykyistä säännöstä yksityiskohtaisemmin osoitettu määrävän markkina-aseman tunnusmerkkejä.

Määrävä markkina-asema voisi säännöksen mukaan olla ensinnäkin pykälän 1 momentissa tarkoitettulla elinkeinonharjoittajalla ja toiseksi näiden yhteenliittymällä. Elinkeinonharjoittajien yhteenliittymällä tarkoitetaan markkinoilla yhteinäisesti toimivaa elinkeinonharjoittajien ryhmää, jonka yhteistoiminta on organisoitunut tavalla, jota ei voida pitää täysin väliaikaisena. Elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän mainitsemisella säännöksessä pyritään selventämään sitä, että

määrävä markkina-asema voi tietyissä tilanteissa olla yhteisesti useammalla kuin yhdellä elinkeinonharjoittajalla.

Elinkeinonharjoittajien yhteenliittymänä on pidettävä erilliseksi oikeushenkilöksi organisoitua kartellia tai toimialayhdistystä tai osapuolensa myyntikonttorina tai vastaavana yhteisenä edustajana toimivaa elintä. Kyseeseen tulevia yhteisömuotoja ovat osakeyhtiö, avoin yhtiö, kommandiittiyhtiö, osuuskunta taikka muu taloudellinen tai aatteellinen yhdistys.

Myös oikeuskelpoisuutta vailla oleva yhteenliittymä voi kuulua määritelmän soveltamisalaan. Kysymykseen tulevia tapauksia ovat ensinnäkin niin sanotut yksinkertaiset eli siviiliyhtiöt (konsortiot), joille on tunnusomaista sopimukseen perustuva yhteistoiminta yhteisen taloudellisen tarkoituksen saavuttamiseksi siten, ettei yhteistoimintaa varten ole perustettu erillistä oikeushenkilöä. Esimerkiksi pitkäaikainen kartellisopimus, jonka täytäntöönpanoa ja noudattamisen valvontaa varten on sovittu jonkinlaisesta organisaatiosta, on tämänkaltaisen yhteenliittymä. Toiseksi voivat oikeuskelpoisuutta vailla olevista yhteenliittymistä tulla määritelmän piiriin rekisteröimättömät yhdistykset, jos niiden toimiala ja tarkoitus muodostuu jäsentensä taloudellisen toiminnan koordinoimisesta. Koska kilpailunrajoitusoikeudessa on oikeudellisen arvioinnin perustuttava järjestelyjen taloudelliseen sisältöön eikä niiden oikeudelliseen muotoon, voidaan elinkeinonharjoittajien yhteenliittymänä pitää myös vaikiintunutta yhteistä toimintalinjaa noudattavaa elinkeinonharjoittajien ryhmää, jos niiden voidaan osoittaa toimivan yhteisessä tarkoituksessa ja yhdessä vahvistetuin menettelymuodoin. Pelkkä käyttäytymisen yhdenmukaisuus esimerkiksi oligopolistisessa markkinarakenteessa ei kuitenkaan ole riittävää, vaan säännöksessä tarkoitettua yhteenliittymän olemassaolo edellyttää tietoista ja suunnitelmallista yhteistoimintaa.

Elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä kuuluu säännöksen piiriin vain, jos sen toiminta on sen laatuista, että se voi täyttää säännöksessä asetetut aineelliset tunnusmerkit. Tämä edellyttää sitä, että yhteenliittymä valvoo tai järjestelee jäsentensä käyttäytymistä markkinoilla eli että se on luonteeltaan kartellin, toimialayhdistyksen tai myyntiyhdistyksen kaltainen.

Säännöksen mukaan määrävässä markkina-asemassa olevalla elinkeinonharjoittajalla on yksinoikeus tai muu sellainen määrävä asema hyödykkeen kysynnässä tai tarjonnassa, että se merkittävästi ohjaa hyödykkeen hintatasoa tai toimi-

tusehtoja taikka vastaavalla muulla tavalla vaikuttaa kilpailuolosuhteisiin tietyllä tuotanto- tai jakeluportaalla.

Säännöksessä viitataan niin sanottuihin oikeudellisiin monopoleihin. Oikeudellinen monopoli voi perustua joko siihen, että tietty taloudellinen toiminta on lainsäädännössä myönnetty elinkeinonharjoittajan yksinoikeudeksi tai siihen, että toimilupa tietyn toiminnan harjoittamiseen koko valtakunnassa tai tietyllä alueella on myönnetty vain yhdelle elinkeinonharjoittajalle. Nämä julkisoikeudelliset monopolit ovat säännöksessä tarkoitettuja määrävässä markkina-asemassa olevia elinkeinonharjoittajia. Ehdotuksen 2 §:n 1 momentista tosin seuraa, että kilpailunrajoituksia koskevaa lakia sovellettaisiin yleislakina niiden toimintaan vain siltä osin, kuin niiden toiminnasta ei ole erikseen säädetty tai määrätty.

Säännöksessä tarkoitettuna yksinoikeutena voidaan pitää tietyissä tilanteissa esimerkiksi tuontilisenssiä, jos kilpailevalle tuonnille ei ole myönnetty lisenssejä, eikä merkittävää kotimaista kilpailua ole, tai patentti- tai tekijänoikeutta, jos kyse on markkinoiden hallintaan johtavasta teknologiasta tai jos elinkeinonharjoittaja on lisenssi- tai edunvalvontasopimuksilla hankkinut itselleen aseman, jonka avulla se voi määrätä hyödykkeen valmistuksesta tai markkinoinnista.

Yksinoikeuteen rinnastuu säännöksen mukaan tosiasiallinen markkinoiden hallinta. Tähän johtaa ensinnäkin niin sanottu luonnollinen monopoli eli tilanne, jossa hyödykkeen ominaisuudet ja markkinoiden rakenne johtavat siihen, että ainoastaan yksi elinkeinonharjoittaja voi toimia kannattavasti koko valtakunnassa tai tietyllä alueella. Luonnolliseen monopoliin perustuvasta määrävästä markkina-asemasta ovat esimerkkeinä muun muassa kunnalliset energia- ja vesilaitokset sekä kaapelitelevisioyhtiöt. Toisaalta tosiasiallinen markkinoiden hallinta voi johtua myös elinkeinonharjoittajan teknologisesta tai taloudellisesta ylivoimaisuudesta kansakilpailijoihinsa verrattuna.

Määrävän markkina-aseman aineelliset edellytykset on säännöksessä ilmaistu sanoilla ”ohjaa hyödykkeen hintatasoa tai toimitusehtoja taikka vastaavalla muulla tavalla vaikuttaa kilpailuolosuhteisiin tietyllä tuotanto- ja jakeluportaalla”. Näiden edellytysten soveltaminen on taloudelliseen tietoon perustuva tosiasiakysymys, jonka selvittäminen edellyttää asianomaisten markkinoiden rakenteen ja toiminnan analysointia. Arviointiin vaikuttavia seikkoja ovat muun muassa markkinoille pääsyn esteet, erityisesti yksinoikeu-

det, kilpailijoiden lukumäärä ja markkinaosuudet, kysynnän rakenne sekä hyödykkeen erityisominaisuudet. Säännöksen asettamat edellytykset täyttyvät aina silloin, kun yksi elinkeinonharjoittaja tai niiden yhteenliittymä yksinään tarjoaa tai kysyy hyödykettä tietyllä tuotanto- tai jakeluportilla. Mikäli markkinaportaalla kuitenkin toimii useita elinkeinonharjoittajia, edellyttää määräävän markkina-aseman olemassaolo sitä, että elinkeinonharjoittaja tai niiden yhteenliittymä kykenee merkittävästi käytännössä ohjaamaan hyödykkeen hintatasoa, toimitusehtoja tai vastaavalla muulla tavalla vaikuttaa kilpailuolosuhteisiin tietyllä tuotanto- tai jakeluportilla. Määräävä markkina-asema voi ilmetä myös vertikaalisessa suhteessa esimerkiksi siten, että tuottajalla tai tukkuportaana toimivalla yrityksellä on määräävä markkina-asema hyödykkeen vähittäiskaupassa. Määräävän markkina-aseman edellytyksenä olevaa markkinaosuutta ei voida määrittellä muuten kuin tapauskohtaisesti. Hallintokäytännössä on eräissä tapauksissa pidetty 25—50 %:n markkinaosuutta osoituksena määräävästä markkina-ase-
masta.

Olennessa määräävän markkina-aseman toteamiseen liittyvä kysymys koskee hyödykemarkkinaa, jonka suhteen määräävä asema on olemassa. Nykyisen lain 9 §:n 2 momentin ilmaus "jollakin elinkeinotoiminnan alalla" ehdotetaan korvattavaksi ilmauksella "hyödykkeen kysynnässä tai tarjonnassa". Näin sen vuoksi, ettei ensin mainittu ilmaus selkeästi ilmaise sitä, mistä taloudellisessa kilpailussa on kyse. Taloudellinen kilpailu ilmenee hyödykemarkkinoilla, jotka kilpailuprosessien kehittyessä eriytyvät tai yhdyntävät alueellisesti ja asiallisesti. Tämän vuoksi myös määräävä markkina-asema on olemassa taloudellisena ilmiönä nimenomaan tietyillä alueellisilla ja asiallisilla hyödykemarkkinoilla. Myös voimassa olevan lain ilmaus elinkeinotoiminnan ala on hallinto- ja oikeuskäytännössä tulkittu nimenomaan hyödykemarkkinaksi.

Tietyn hyödykemarkkinan määrittely on taloudellinen tosiasiakysymys, joka on selvitettävä markkina- tai vastaavalla tutkimuksella ja jonka selvittäminen on markkinaosuuksien määrittelyn edellytys. Alueelliset ja asialliset hyödykemarkkinat eriytyvät taloudellisten kilpailusuhteiden perusteella.

Olennessa kriteeri on asiakkaiden, siis tarjontapuolella kysyjien ja kysyntäpuolella tarjoajien, näkökulma. Hyödykemarkkinan asiallisessa määrittelyssä on selvitettävä, mitkä tavarat tai palvelukset ovat asiakkaiden näkökulmasta ominai-

suksiensa osalta siinä määrin samanarvoisia, että niitä voidaan pitää toisiaan korvaavina hyödykkeinä. Pääsäännön mukaan voidaan lähinnä nojautua samanlaiseen käytötarkoitukseen ja vertailukelpoiseen laatusuhteeseen.

Määräävä markkina-asema voi kattaa koko valtakunnan tai jonkin alueen. Myös markkinoiden alueellisen eriytymisen suhteen muodostavat todelliset taloudelliset kilpailusuhteet ratkaisevan kriteerin. Markkinointikanavien rakenne ja kuljetusolot jakavat valtakunnan eri hyödykkeiden osalta erilaisiin alueellisiin osamarkkinoihin, joiden rajat on yksittäistapauksissa selvitettävä tutkimalla kysynnän ja tarjonnan tosiasiallista suuntautumista. Tiettyjen hyödykkeiden osalta koko valtakunta muodostaa yhtenäisen markkina-alueen, toisten osalta se on jakautunut hyvinkin selväpiirteisiin ja eriytyneisiin alueisiin, jolloin alueellinen määräävä markkina-asema tulee kyseeseen.

Lakiehdotuksen mukaan määräävään markkina-asemaan ei liity välittömiä oikeusseurauksia, vaan sen ilmoittaminen tapahtuisi viranomaisen kehotuksesta ja muiden viranomaisreaktioiden edellytyksenä olisi todettu määräävän markkina-aseman väärinkäyttö.

4 §. Pykälä sisältää ns. määrä- eli bruttohintakieltoa koskevan säännöksen. Määrähintakiellon tarkoituksena on turvata elinkeinonharjoittajalle oikeus hintakilpailuun niin, ettei ylempi tuotanto- tai jakeluportas aseta sille esteitä. Samalla kiello on omiaan ylläpitämään ja synnyttämään koko kansantalouden kannalta tärkeänä pidettävää hintoja alaspäin painavaa hintakilpailua.

Voimassa olevan lain 23 §:n mukaan määrähintakiello kuuluu seuraavasti: "Elinkeinonharjoittaja ei saa ilman lupaa vaatia seuraavalta myyntiportaalta, että kotimaassa myytävien tavaroiden kaupassa ei saa alittaa tiettyä hintaa eikä asettaa seuraavalle myyntiportaalle hinnoitteluohejeeksi tiettyä hintaa tai hinnoitteluperustetta, ellei samalla selvästi ilmoiteta, että asetetun hinnan tai asetettua hinnoitteluperustetta käyttäen lasketun hinnan saa alittaa. Sama koskee vastaavasti tavaraa vuokrattaessa sovellettavaa vastiketta tai vastikkeen määräytymisperustetta". Määrähintakiellon rikkomisesta on säädetty rangaistus nykyisen lain 34 §:ssä.

Nykyisen määrähintakiellon mukaan on siten kiellettyä tietty aktiivinen toiminta sekä määrätyn velvoitteen laiminlyöminen. Kiellon aktiivisen toiminnan elementtiä edustaa vaatiminen alimman hinnan noudattamiseen. Kielletystä laiminlyönnistä on puolestaan kysymys silloin, kun

elinkeinonharjoittaja laiminlyö ilmoittaa, että asetetun hinnan tai asetettua hinnoitteluperustetta käyttäen lasketun hinnan saa alittaa.

Käytännössä kilpailuasiamiehen syyteilmoitusharkintaan tulleet hintamerkintöjen ohjeellisuuden ilmoittamisen laiminlyöntiä koskevat asiat ovat olleet säännöllisesti vähäpätöisiä, lähinnä laintuntemattomuudesta, unohduksesta tai painoteknisistä syistä johtuvia laiminlyöntejä. Laiminlyöntien ei ole voitu havaita estäneen hintakilpailua kyseessä olevilla hyödykkeillä eikä laiminlyöntien synnä ole voitu todeta hintakilpailun rajoittamisen tarkoitusta. Käytännössä on myös esiintynyt epäselvyyttä sen suhteen, millainen sisältö ohjeellisuutta osoittavalla ilmoituksella tulisi olla ja kenen tietoisuuteen tällaisen ilmoituksen on tultava.

Edellä olevan johdosta määrähintakieltoa koskeva säännös ehdotetaan muutettavaksi siten, että ylempää myyntiporrasta kielletään ainoastaan vaatimasta tietyn alimman hinnan tai hinnoitteluperusteen noudattamista seuraavassa myyntiportaassa. Sen sijaan säännöksessä ei edellytetä rangaistusuhkan liittämistä menettelyyn, jossa ohjeelliseksi tarkoitettua hinnan tai hinnoitteluperusteen hintamerkinnän ohjeellisuus on jäänyt erikseen ilmoittamatta. Tämän vuoksi ehdotus määrähintakielloksi ei sisällä voimassa olevan lain mukaista velvoitetta ilmoittaa erikseen, että asetetun hinnan tai asetettua hinnoitteluperustetta käyttäen lasketun hinnan saa alittaa.

Voimassa olevan lain mukaan määrähintakielto koskee elinkeinonharjoittajaa. Tämä merkitsee sitä, että määrähintakiellon rikkominen on rikos, johon voi syyllistyä vain elinkeinonharjoittajan asemassa olevan yhteisön vastuuhenkilö. Markkinoilla esiintyy kuitenkin tilanteita, joissa elinkeinonharjoittajien muodostama yhdistys tai muu yhteenliittymä asettaa myyntihinnan seuraavalle kaupan portaalle ja valvoo sen hinnoittelukäyttäytymistä. Tällaisia tilanteita silmällä pitäen ehdotetaan määrähintakiellon soveltamisalaa laajennettavaksi, josta puolestaan seuraa, että säännöksessä ehdotetaan käytettäväksi ilmaisua ”elinkeinotoiminnassa ei saa vaatia”.

Ehdotuksen ilmaisu ”vaatia” vastaa voimassa olevan lain ilmaisua. Ilmaisulla tarkoitetaan ylempään myyntiportaan nimenomaista tai hiljaista tahdonilmaisua tietyn alimman hinnan, vastikkeen tai sen määräytymisperusteen noudattamiseksi. Vaatimista tarkoittavan tahdonilmaisun luonteeseen kuuluu, että sen kohde tuntee liikesuhteidensa syntymisen tai jatkumisen taikka

elinkeinonharjoittamisen muutoin tulevan uhatuksi, jollei vaatimusta noudateta.

Voimassa oleva määrähintakieltosäännös koskee vain tavaroiden kauppaa ja vuokraamista. Markkinoiden monipuolistuminen sekä palvelujen tuotannon kasvu ovat johtaneet siihen, ettei määrähintakiellon rajaaminen tavaroiden markkinoihin ole riittävää kiellon tavoitteiden saavuttamiseksi. Tämän vuoksi ehdotetaan, että määrähintakielto koskisi myös palveluksia. Yhdenmukaisesti ehdotuksen 3 §:n 1 momentin kanssa säännöksessä käytettäisiin tavaroiden ja palvelusten yhteisnimikkeenä hyödyke-ilmaisua. Säännös koskisi nykyisen lain tapaan myös vuokraostointaa.

Säännöksen soveltamisen edellytyksenä ei ole, että ehdotuksessa tarkoitettua tietyn hinnan, vastikkeen tai sen määräytymisperusteen olisi asetettu vaatimuksen esittävä ylempi myyntiporras. Kielto ja rangaistusvastuu koskevat siten myös tilanteita, joissa hinnan tai hinnoitteluperusteen on asettanut esimerkiksi alemman kaupanportaan horisontaalinen hintakartelli, jonka päätöksiä ylempi myyntiporras täytännönpanee. Ehdotus ei tässä suhteessa merkitse muutosta nykytilanteeseen.

Pykälän 2 momentin mukaan määrähintakielto ei estäisi ohjeellisen hinnan, vastikkeen tai sen määräytymisperusteen esittämistä. Tällä on tarkoitus korostaa, ettei ohjeellisen hinnan esittämistä, vaikka ohjeellisuutta ei mitenkään ilmoitettaisikaan, voida pitää 1 momentissa tarkoitettuna vaatimisena ja siis rangaistavana käyttäytymisenä. Jos määrähintakiellon alan supistamisesta esitetyllä tavalla aiheutuisi hintajäykkyyttä markkinoilla, voitaisiin ylempään portaan käyttämiin hintamerkintöihin puuttua väärinkäyttöperiaatteen mukaisesti. Määrähintakiellon rikkomisesta seuraisi rangaistus ehdotuksen 24 §:n mukaisesti.

5 §. Pykälässä säädetään niin sanotusta tarjouskartellikiellosta. Tarjouskartellikiellolla pyritään suojaamaan ensiksikin tarjouksen pyytäjän luottamusta siihen, että tarjous edustaa sen antajan, eikä esimerkiksi kartellin kilpailumahdollisuuksia, sekä toiseksi kysyntä- ja tarjontasuhteisiin perustuvan hintamekanismin toimivuutta tarjouskilpailussa.

Tarjouskartelli, joka on erityinen muoto horisontaalisia kilpailunrajoituksia, on kielletty voimassa olevan lain 24 §:ssä. Kiellon rikkomisesta on säädetty rangaistus lain 34 §:ssä. Nykyisessä laissa tarkoitetaan kielletyllä tarjouskartellilla sopimusta tai vastaavaa tosiasiallista järjestelyä, jon-

ka mukaan eri elinkeinonharjoittajien tulee keskenään neuvotella tai olla muussa yhteistoiminnassa, ennen kuin joku heistä antaa tarjouksen tavarann myynnistä tai ostamisesta tahi palveluksen suorittamisesta kotimaassa.

Kilpailuasiamies on toistaiseksi lähettänyt syyteharkintaan seitsemän tarjouskartellitapausta. Näistä yksi tapaus on ratkaistu rangaistusmääräyksiin. Muista tapauksista kolme on hylätty näytön puuttumisen vuoksi ja kolmessa tapauksessa virallinen syyttäjä on tehnyt päätöksen syyttämättä jättämisestä. Erivapauksia kiellosta ei ole haettu.

Nykyisen säännöksen mukaan tarjousyhteistyö on kiellettyä vain silloin, kun tarjousten antajien välillä on olemassa sopimus tai vastaava tosiasiallinen järjestely tulevasta yhteistoiminnasta ennen tarjousten tekemistä. Säännös kieltää siten elinkeinonharjoittajia sopimasta tarjousyhteistyömuodossa tapahtuvasta yhteistoiminnasta, mutta ei kiellä tarjousyhteistoimintaa tapauksessa, jossa yhteistoiminta ei perustu sitä edeltävään sopimukseen. Tarjousyhteistoiminnasta sopiminen on toisaalta kiellettyä siitä riippumatta, toteutuuko yhteistyö käytännössä vai ei.

Tarjousyhteistyön yhteiskunnallista vahingollisuutta arvioitaessa on yksittäistapauksena, ilman edeltävää sopimusta ilmenevä kilpailun rajoittaminen tarjousmenettelyssä vahingollisempaa kuin pelkkä yhteistoiminnasta sopiminen. Kun tarjousyhteistyön kielteiset vaikutukset liittyvät pääosin juuri toteutuneeseen yhteistyöhön, on hallituksen mielestä tarpeetonta edellyttää viranomaisten vielä hankkivan selvitystä siitä, perustuuko yhteistyö sopimukseen vai ei. Voimassa oleva kielto aiheuttaa merkittäviä vaikeuksia kielletyn toiminnan todistettavuuden osalta eikä säännös ole omiaan edistämään luonnollisten ja tehokkaiden kilpailuolosuhteiden syntymistä tai säilymistä. Voimassa olevan kiellon epäkohtana voidaan edelleen pitää sitä, että kielto koskee kaikenlaista ennen tarjouksen antamista ilmenevää yhteistoimintaa. Kiellon sanamuoto saattaisi esimerkiksi koskea sellaista hyväksyttävänä pidettävää tilannetta, jossa kilpailuun osallistuvat rakennusurakoitsijat käyttävät yhteistä asiantuntijaa rakennustyön massalaskelmien tarkistamiseksi tai laskentakustannusten vähentämiseksi.

Edellä olevan johdosta tarjouskartellikieltoa koskeva säännös ehdotetaan muutettavaksi tavalla, joka merkitsisi seuraavia olennaisia muutoksia nykyiseen sääntelyyn verrattuna. Ensinnäkin kielto koskisi vain sopimuksen tai siihen rinnastettavan järjestelyn soveltamista, mutta ei pelkkää

yhteistoimintaan velvoittavan sopimuksen tekemistä. Toiseksi laissa luettelaisiin millaisista velvollisuuksista tai tarjousehdoista sopiminen olisi kiellettyä. Kolmanneksi ehdotuksessa mainitut yhteistoimintamuodot olisivat kiellettyjä siitä riippumatta, perustuuko yhteistoiminta etukäteen sopimukseen vai ei.

Yhdenmukaisesti määrähintakieltoa koskevan ehdotuksen kanssa tarjouskartellikiellossa käytettäisiin ilmaisua ”elinkeino toiminnassa ei saa ...”. Muutoksella pyritään osoittamaan, että kielto koskee muitakin talouselämässä toimivia yksiköitä, kuin pelkästään lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentissa tarkoitettuja elinkeinonharjoittajia. Toisaalta ilmaisulla pyritään rajoittamaan kiellon soveltamisalaa niin, että yksityisten kansalaisten tai kansalaisjärjestöjen yhteistoiminta ei tulisi kiellon piiriin.

Tarjousyhteistyö voi perustua suulliseen tai kirjalliseen sopimukseen. On myös mahdollista, että potentiaaliset kilpailijat yksissä tuumin soveltavat ilman velvoitetta yhteistä menettelyä tai toimintamallia. Näitä tilanteita silmällä pitäen ehdotuksessa kielletään paitsi nimenomaisen sopimuksen soveltaminen myös muun sellaisen järjestelyn soveltaminen, joka perustuu kilpailijoiden yhteisymmärrykseen. Ehdotuksen mukaan yhteistoiminta saattaisi nykyisen lain tapaan koskea tavarann myymistä, ostamista tai palveluksen suorittamista.

Voimassa olevan lain mukaan kielletyn yhteistoiminnan tulee koskea tavarann myymistä tai ostamista tahi palveluksen suorittamista kotimaassa. Esimerkiksi aliurakoitsijoiden tarjousyhteistoiminta, joka kohdistuu sellaiseen suomalaiseen pääurakoitsijaan, jonka rakennusprojekti on ulkomailla, voi jäädä voimassa olevan kiellon soveltamisalan ulkopuolelle. Koska tämän suhteen ei ehdoteta muutosta ja koska lain alueellinen soveltamisala määritellään jo ehdotuksen 2 §:n 2 momentissa, ei tarjouskartellikiellon enempi rajoittaminen alueellisessa suhteessa, tämän säännöksen kohdalla ole tarpeen.

Tarjouskartellia koskevan kansainvälisen käsitelmän mukaisesti ehdotetaan kieltoon otettavaksi selvä ilmaisu siitä, että kielletty toiminta esiintyy tarjouskilpailutilanteessa. Tarjouskilpailuun kuuluu olennaisesti, että ostaja tai myyjä pyytää tarjouksia usealta elinkeinonharjoittajalta. Tarjouskilpailu tapahtuu usein siinä muodossa, että tarjouksia pyydetään samanaikaisesti useammilta, esimerkiksi lehti-ilmoittelun avulla tai valitulle joukolle suunnatuilla tarjouspyynnöillä. Käsitteeseen ei kuitenkaan kuulu sellaista rajoi-

tusta, että tarjouspyynnöt olisi tehtävä samanaikaisesti. Kielto koskee sen vuoksi muun muassa tapausta, jossa tarjouksia samasta suorituksesta on pyydetty useammalta elinkeinonharjoittajalta, mutta eri aikoina. Tarjouspyynnössä ilmoitetaan usein, että tarjouksia on pyydetty usealta, mutta tarjouskilpailutilanteen olemassaolo voi ilmetä myös toimialalla vallitsevasta tavasta tai muuten olosuhteista.

Ensimmäinen pykälän 1 momentissa mainituista kielletyistä toimenpiteistä on, että joku yhteistoimintaan osallinen joutuu luopumaan tarjouksen tekemisestä. Tällainen tilanne syntyy ensinnäkin silloin, kun kilpailijat järjestävät yhteistoiminnan keskenään niin, että he jakavat pyydetty toimitukset keskenään kiintiöiden tai muiden normien mukaan. Tällöin vuorossa oleva tekee tarjouksen ja voi, koska muut luopuvat kilpailuun osallistumisesta, määrätä tarjoushinnan ilman, että hänen tarvitsisi joutua alttiiksi yhteistyökumppaneiden taholta tulevalle hintakilpailulle. Kiellon soveltamisesta ei ole merkitystä sillä, onko näin syntynyttä tarjoushintaa pidettävä kohtuullisena vai ei.

Tarjouksen tekemisestä voidaan luopua myös siinä muodossa, että tarjouksen tekijä peruuttaa tarjouksen kilpailijan kanssa tekemänsä sopimuksen mukaisesti. Myös niin sanotun asiakassuojosopimuksen soveltaminen saattaa johtaa kiellettyyn tarjouksen tekemisestä luopumiseen. Tällöin esimerkiksi yksi sopijapuolista on kilpailematta tarjouksesta, jos tarjouksen pyytjä on toisen sopijapuolen asiakas.

Sopimus tai muu järjestely, jonka mukaan kilpailijan on luovuttava kilpailemasta toisen kanssa, saattaa olla myös sellainen, että hän tosin osallistuu tarjouskilpailuun, mutta antaa korkeamman tai alemman tarjouksen kuin toinen tarjouksentekijä. Menettelyn vaikutus on käytännössä sama kuin siinä tapauksessa, että se, jonka tarjous olisi ollut edullisin, olisi luopunut tarjouskilpailuun osallistumisesta. Pykälän 1 momentin 2 kohta koskee tällaista tilannetta ja yleisemminkin sopimusta tai järjestelyä, jonka mukaan jonkun kilpailijan on annettava korkeampi tai alempi tarjous kuin toisen.

Yhteistyö, jonka tarkoituksena on vaikuttaa hinnanmuodostukseen tarjouskilpailussa, voi tapahtua muussakin muodossa kuin siten, että toinen luopuu kilpailusta jättämällä tarjouksen antamatta tai tekemällä korkeamman tai alemman tarjouksen kuin toinen. On mahdollista, että yhteistyön osapuolet osallistuvat kilpailuun, mutta esittävät yhtä suuret tarjoukset tai ovat

muulla tavoin yhteistyössä tarjousta tehdessään tarjoushinnan, ennakon tai luottoehtojen osalta. Pykälän 1 momentin 3 kohta kieltää myös tällaisen yhteistoiminnan. Myös sellainen yhteistoiminta, joka koskee osaa tarjoushinnasta, olisi kiellettyä. Edelleen olisi kiellettyä toimia hinnan osalta yhteistyössä siten, että kaikki yhteisymmärryksessä korottavat tietyllä määrällä muutoin itsenäisesti asettamaansa hintaa.

Monilla toimialoilla elinkeinonharjoittajien yhdistykset jakavat tietoa tietyinä ajankohtana tapahtuneesta kustannuskehityksestä tai julkisissa indekseissä tapahtuneista muutoksista. Tällainen aineisto, joka käytetään yritysten itsenäisten tarjoushintojen laskemista varten, ei olisi ehdotuksessa tarkoitettua kiellettyä yhteistoimintaa tarjoushinnan suhteen.

Pykälän 2 momentti sisältää poikkeussäännöksen tarjouskartellikiellosta. Kielto ei koskisi sopimusta tai muuta järjestelyä, jonka mukaan tarjouksen antajat ovat liittyneet yhteen tehdäksään yhteisen tarjouksen yhteisestä suorituksesta. Tunnusomaista tällaiselle tilanteelle on, että suoritus, jota tarjouskilpailu koskee, on liian suuri yksittäiselle yhteistoimintaan osallistuvalla yritykselle. Poikkeussäännös edellyttää, että jokaisen yhteistyöhön osallistuneen on myös osallistuttava jollakin tavalla itse suorituksen täyttämiseen.

Tarjouskartellikiellon rikkomisesta seuraisi rangaistus ehdotuksen 24 §:n mukaisesti.

6 §. Pykälässä ehdotetaan rajoitettavaksi horisontaalisten hinta-, toimitusehto-, kiintiö- ja markkinoidenjakokartellien yksityisoikeudellista pätevyyttä. Tämänkaltaiseen kilpailunrajoitukseen liittyvä sopimussakko- tai vakuudenmenetysehto olisi tehoton. Kilpailunrajoituksen rikkomisesta ei liioin saisi tuomita vahingonkorvausta taikka muuta seuraamusta, esimerkiksi antaa kieltotuomiota.

Säännöksen tarkoituksena on poistaa yksityisoikeudellinen oikeussuoja horisontaalisilta kartelleilta, jotka sääntelevät hintoja, vastikkeita tai niiden määräytymisperusteita, toimitusehtoja tai -määriä taikka markkina-alueita. Tämänkaltaiset rajoitukset pysytetään usein voimassa nimenomaan niihin liittyvien yksityisoikeudellisten sanktioiden avulla. Kilpailupoliittisesti ei ole perusteltua antaa yksityisoikeudellista oikeussuojaa tämänkaltaisille rajoituksille, jotka ovat tavoitteiltaan ja vaikutuksiltaan ristiriidassa terveen toimivan taloudellisen kilpailun kanssa.

Pykälän 1 momentissa mainittujen liitännäisvelvoitteiden tehotomuus samoin kuin päävelvoitteen eli kilpailusta pidättäytymisen rikkomis-

sesta määrättävien vahingonkorvaus- ja muiden seuraamusten poistaminen koskisivat kilpailunrajoituksen osapuolten välisten sopimusten ehtoja sekä heidän keskinäisten yhteenliittymiensä sääntöjen määräyksiä ja päätöksiä. Säännös ei koski vertikaalisia sopimuksia eikä liioin sopimuksia, sääntöjä tai päätöksiä siltä osin, kuin ne eivät rajoita kilpailua horisontaalisesti.

Pykälän 2 momentissa viitataan varallisuusoi-keudellisista oikeustoimista annetun lain 36 ja 38 §:ään kilpailunrajoituksen kohtuuttomuuden suhteen. Viimeksi mainitut säännökset rajoittavat kilpailunrajoituksen pätevyyttä kohtuusperusteilla eli jonkun kilpailunrajoituksen osapuolen yksilöllisen edun perusteella. Pykälän 1 momentti perustuu sen sijaan yleiseen kilpailupoliittiseen etuun. Terveen ja toimivan kilpailun kannalta on tarpeen rajoittaa kilpailunrajoitusten sitovuutta 1 momentissa tarkoitettujen kilpailunrajoitusten osalta, eikä säännöksen soveltamisen edellytyksenä siten ole se, että rajoitus olisi osapuolen kannalta kohtuuton.

7 §. Pykälän 1 momentti sisältää yleislausekkeen, jossa asetetaan väärinkäyttöperiaatteen mukaisesti kilpailunrajoituksen vahingollisten vaikutusten tunnusmerkit. Toisessa momentissa täsmennetään, mitä on pidettävä pykälän 1 momentissa tarkoitettuna määräävän markkina-ase- man väärinkäyttönä. Ensimmäisessä momentissa asetetut vahingollisten vaikutusten tunnusmerkit ovat samalla kilpailuneuvostossa käytävän neuvo- ttelun edellytyksiä.

Pykälän 1 momentin mukaan kilpailunrajoit- kulla olisi vahingollisia vaikutuksia, jos se terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun kan- nalta sopimattomalla tavalla

- 1) vaikuttaa hinnanmuodostukseen;
- 2) vähentää tai on omiaan vähentämään tehok- kuutta elinkeinoelämän piirissä;
- 3) estää tai vaikeuttaa toisen elinkeinonharjoit- tamista;
- 4) johtaa määräävän markkina-ase- man väärin- käyttöön, tai
- 5) on yhteensopimaton Suomea velvoittavan kansainvälisen sopimuksen kanssa.

Pykälän 1 momentissa oleva kilpailunrajoituk- sen vahingollisuuden yleinen edellytys eli ilmaus ”terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun kan- nalta sopimattomalla tavalla” kytkee kilpailunra- joituksen vaikutusten arvioinnin lain 1 §:ssä ase- tettuun tarkoitukseen. Ilmaisu osoittaa perusteet, joiden valossa kilpailunrajoituksen hyväksyttävyy- s yleisen edun kannalta on tutkittava. Perusteet ovat joustavia ja niiden soveltamisessa on otettava

huomioon elinkeinotoiminnan eri alojen erityis- olosuhteet ja vallitsevat kilpailupoliittiset tavoit- teet. Kilpailun rajoittuminen tai keskittynyt markkinarakenne ei itsessään ole vahingollista, mikäli kilpailua voidaan kuitenkin pitää toimiva- na ja kyse ei ole menettelystä, jota on pidettävä epäterveenä. Kilpailun toimivuuden asettaminen kilpailunrajoituksen vahingo- lisuuden edellytyk- seksi merkitsee myös sitä, ettei taloudellisesti vähämerkityksellisiä kilpailunrajoituksia ole pi- dettävä vahingollisina, mikäli ne eivät samalla edusta periaatteellisesti epätervettä menettelyta- paa.

Säännöksessä asetettu peruste sopivuus tarkoi- ttaa samalla tavalla kuin nykyisessä laissa sitä, että kilpailunrajoituksen hylättävyyden edellytyksenä on se, ettei sillä ole hyväksyttävää syytä. Kilpai- lunrajoituksella ei ole vahingollisia vaikutuksia, jos sillä on peruste, jota voidaan pitää sopivana terveen ja toimivan kilpailun näkökulmasta. Hy- väksyttävä syy voi olla esimerkiksi toisten elinkei- nonharjoittajien sopimattomien menettelytapo- jen vastustaminen, suojautuminen liikekumppa- nien maksukyvyttömyydeltä tai puolustautumi- nen määräävässä markkina- asemassa olevan kil- pailijan markkinavoimaa vastaan.

Pykälän 1 momentin asettamista kilpailunra- joituksen vaikutuksen vahingollisuuden erityisistä edellytyksistä vastaisivat 1 ja 3 kohta nykyistä lakia. Toisessa kohdassa on nykyisen lain sään- nöstä laajentaen myös ehdotettu vahingolliseksi sellainen tilanne, että kilpailunrajoitus olisi omi- aan vähentämään tehokkuutta elinkeinoelämän piirissä. Potentiaalisen tehokkuuden vähentymis- sen ottaminen perusteeksi perustuu siihen, ettei voida pitää tarkoituksenmukaisena, että yhteis- kunnan tulisi odottaa tehokkuuden tosiasiallista vähentymistä ennen kuin se reagoi kilpailunrajoit-ukseen. Tehokkuuden vähentyminen on pitkäai- kainen tuotanto- ja markkinointiprosessin kehi- tuskulku, eikä ole kilpailupoliittisesti aiheellista antaa vahingon tapahtua, ennen kuin sen syihin voidaan puuttua, jos riittävällä todennäköisyydel- lä voidaan ennustaa menettelyn johtavan tehok- kuuden vähentymiseen elinkeinoelämän piirissä. Tehokkuuden vähentyminen poikkeaa tässä suht- eessa kilpailunrajoituksen vaikutuksesta hinnan- muodostukseen, joka hintamuutosten nopeuden vuoksi voidaan usein havaita välittömästi kilpai- lunrajoituksen toimeenpanon jälkeen.

Pykälän 1 momentin 4 kohdassa on kilpailun- rajoituksen vaikutusten vahingollisuuden yhdeksi muodoksi ehdotettu se, että kilpailunrajoitus johtaa määräävän markkina- ase- man väärinkäyt-

toon. Määräävä markkina-asema on rakenteellinen kilpailunrajoitus, eikä sitä taloudellisena tosiasiana siten voida viranomaisten toimenpiteillä poistaa. Tämän vuoksi väärinkäyttöperiaate määrävän markkina-aseman sääntelyssä kohdistuu nimenomaan niihin toimenpiteisiin, joilla määrävää markkina-asemaa käytetään yleisen edun kannalta hylättävällä tavalla.

Pykälän 2 momentissa on esimerkkiluettelo, jossa todetaan menettelytapoja, joita olisi muun ohella pidettävä määrävän markkina-aseman väärinkäyttönä.

Ensimmäisenä menettelytapana 2 momentissa mainitaan liikesuhteesta pidättäytyminen ilman asiallista syytä. Määrävän markkina-aseman leimaamalla markkinoilla asiakkaat ovat pitkälti riippuvaisia määrävässä asemassa olevasta yrityksestä. Määrävä markkina-asema antaa sille mahdollisuuden ratkaisevasti vaikuttaa omalla asiakaspolitiikallaan toisten yritysten kohtaloihin. Tämä vaikutusvalta edellyttää terveen ja toimivan kilpailun näkökulmasta sitä, että määrävässä asemassa olevalle yritykselle asetetaan sellainen tasapuolisuusvaatimus asiakassuhteissaan, joka ei olisi perusteltu muunlaisessa markkina-asemassa olevien yritysten osalta. Liikesuhteesta pidättäytymistä on määrävässä markkina-asemassa olevan yrityksen osalta siten pidettävä sopimattomana, mikäli menettelylle ei ole asiallista syytä. Asiallisena synnä voitaisiin pitää esimerkiksi asiakkaan maksukyvyttömyyttä, kapasiteettiongelmia tai muita vastaavia perusteluja.

Toinen muoto määrävän markkina-aseman väärinkäyttöä olisi ehdotuksen mukaan hyvään kauppatapaan perustumattomien asiakkaan toimintavapautta rajoittavien liikesuhteen ehtojen käyttäminen. Määrävässä markkina-asemassa oleva yritys voi pitkälti yksipuolisesti sanella liikesuhteessa käyttämänsä toimitus- ja muut ehdot. Näitä ehtoja voidaan käyttää kilpailun rajoittamiseen, esimerkiksi asiakkaan velvoittamiseen rajoittamaan liikesuhteitaan toisiin yrityksiin. Tämänkaltaista asiakkaan toimintavapauden rajoittamista olisi kuitenkin pidettävä määrävän markkina-aseman väärinkäyttönä, mikäli toimintavapautta rajoittavat ehdot eivät ole hyvän kauppatapan mukaisia, koska asiakkaalla ei markkinarakenteen vuoksi ehkä ole käytännössä edellytyksiä olla alistumatta ehtoihin. Säännöksessä tarkoitettu hyvä kauppatapa olisi siviilioikeuden kauppatapakäsityksen mukaisesti alalla noudatettu yleinen, tasapuolinen ja kohtuullinen velvoittavaksi tunnustettu käytäntö. Säännöstä sovellettaessa ei kauppatapana luonnollisestikaan voitaisi

pitää käytäntöä, joka perustuu asianomaisen määrävässä markkina-asemassa olevan yrityksen noudattamaan markkinakäyttäytymiseen. Jos määrävä markkina-asema leimaa kyseessä olevan alan kauppatapoja, on säännöstä sovellettaessa pidettävä mittapuuna sellaisten vertailukelpoisten lähialojen kauppatapoja, joilla vallitsee toimiva ja terve kilpailu. Todistustaakka kauppatavan olemassaolosta ja sisällöstä olisi yleisten sääntöjen mukaisesti siihen vetoavalla.

Kolmantena esimerkinä määrävän markkina-aseman väärinkäytöstä mainitaan ehdotuksessa kohtuuttoman tai kilpailun rajoittamista ilmeisesti tarkoittavan hinnoittelukäytännön soveltaminen. Määrävä markkina-asema antaa yritykselle mahdollisuuden asettaa hintatasonsa riippumattomana kilpailevista yrityksistä. Tämä voi johtaa kohtuuttoman korkeaan monopolihinnoitteluun tai toisaalta polkumyynnin luonteiseen hinnoitteluun, jonka tarkoituksena on estää voimavaroiltaan heikompien yritysten alalle pääsy tai tuhota jäljellä olevien kilpailijoiden toimintaedellytykset.

Neljäntenä esimerkinä määrävän markkina-aseman väärinkäytöstä mainitaan 2 momentissa sen hyväksikäyttö muiden hyödykkeiden tuotantoa tai markkinointia koskevan kilpailun rajoittamiseksi. Määrävän markkina-aseman nojalla elinkeinonharjoittaja voi pyrkiä kilpailun rajoittamiseen toisilla toimialoilla ja sitä kautta määrävän markkina-aseman saavuttamiseen myös viimeksi mainitulla toimialalla.

Pykälän 1 momentin 5 kohtana mainitaan kilpailunrajoituksen vaikutusten vahingollisuuden edellytyksenä se, että kilpailunrajoitus on yhteensopimaton Suomea velvoittavan kansainvälisen sopimuksen kanssa. Tämän kohdan soveltaminen edellyttäisi sitä, että valtioneuvosto on ehdotuksen 2 §:n 2 momentin nojalla määrännyt lain sovellettavaksi ulkomaita koskevaan kilpailunrajoitukseen. Kilpailunrajoituksia koskevaa lakia voitaisiin ehdotuksen mukaan poikkeuksellisesti soveltaa Suomen ulkopuolella vaikuttavaan kilpailunrajoitukseen. Tuonkaltaisen kilpailunrajoituksen vahingollisuuden perusteena eivät luonnollisestikaan voi olla sen vaikutukset kilpailuolosuhteisiin Suomessa vaan se uhka, joka kilpailunrajoituksen toimeenpanemisesta itsessään tai toisten valtioiden reaktioiden johdosta voisi seurata Suomen ulkomaankaupalle.

8 §. Pykälä sisältää säännökset siitä, minkälaiset kilpailunrajoitukset kuuluvat oma-aloitteisen ilmoitusvelvollisuuden piiriin.

Pykälän 1 momentti vastaa sisällöltään voimassa olevan lain 8 §:n 1 momenttia muilta osin paitsi, että voimassa olevan lain sanonta "Sopimus, päätös tai muu järjestely, joka velvoittaa ..." on täsmennetty sanonnalla "Sopimus, päätös tai muu järjestely, jonka mukaan elinkeinotoimintaa on ...". Muutoksen tarkoituksena on osoittaa, että ilmoitusvelvollisuus koskee osapuolensa noudatettavaksi tarkoittamia järjestelyjä. Ilmoitusvelvollisuus kattaisi siten yhtäältä yksityisoikeudellisesti pätevällä tavalla velvoittavat kilpailunrajoitukset riippumatta siitä, onko niiden noudattamisen takeeksi sovittu erityisestä sanktiosta vai jäävätkö rajoituksen rikkomisen sanktiot määrättäväksi yleisten sopimusoikeudellisten sääntöjen perusteella, ja toisaalta yksityisoikeudellisesti velvoittamattomat mutta epävirallisilla sanktioilla vahvistetut tosiasialliset järjestelyt. Suosituksenluonteiset rajoitukset jäisivät sen sijaan edelleenkin oma-aloitteisen ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle. Ne olisi ilmoitettava kilpailuvirastolle vain viraston kehotuksesta.

Pykälän 1 momentin mukaan ilmoitusvelvollisuus koskisi sopimusta, päätöstä tai muuta järjestelyä, jonka mukaan elinkeinotoimintaa on suositettava tai rajoitettava tahi noudatettava määrättyjä hintoja tai hinnoitteluperusteita. Säännöksen mukaan olisi oma-aloitteisesti ilmoitettava muun muassa elinkeinonharjoittajien sopimus, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän päätös tai sääntöjen määräys ja elinkeinonharjoittajien tosiasiallisesti noudattama tai toimeenpanema järjestely, joka rajoittaa osapuolensa tai ulkopuolisten elinkeinonharjoittajien välistä taloudellista kilpailua. Ilmoitusvelvollisuuden kannalta ei siis olisi merkitystä sillä, onko kyse yksittäisten elinkeinonharjoittajien aikaansaamasta kilpailunrajoituksesta vai kilpailunrajoituksesta, joka on aikaansaatu tai toimeenpantu elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän toimesta tai välityksellä. Ilmoitusvelvollisuus koskisi vastaavasti myös tällaisiin sopimuksiin, päätöksiin ja järjestelyihin tehtyjä muutoksia. Ilmoitusvelvollisuus koskisi ehdotetusta soveltamisalan laajentamisesta johtuen myös muun muassa pankkeja ja vakuutuslaitoksia.

Ilmoitus olisi tehtävä kilpailuvirastolle kirjallisesti kolmenkymmenen päivän kuluessa sopimuksen tai päätöksen tekemisestä taikka muun järjestelyn aikaansaamisesta. Säännös vastaa sanamuodoltaan nykyisen lain 8 b §:ää muuten, paitsi että nykyiseen lakiin sisältyvä erillinen vaatimus tarpeellisen selvityksen liittämisestä ilmoitukseen ehdotetaan jätettäväksi tarpeettomana

pois, koska vaatimus jo sisältyy ilmoitusvelvollisuuteen.

Pykälän 2 momentissa luetellaan poikkeukset kilpailunrajoitusten oma-aloitteisesta ilmoitusvelvollisuudesta. Säännös on voimassa olevan lain 8 §:n 2 momentin mukainen.

Pykälän 3 momentti sisältää säännökset siitä, kenen on tehtävä 1 momentissa tarkoitettu ilmoitus kilpailuvirastolle. Säännös on samansisältöinen kuin voimassa olevan lain 8 a §:n 1 ja 2 momentti muilta osin, paitsi että voimassa olevan lain sanonta "elinkeinoharjoittajien yhdistys tai muu yhteisö taikka yhdyselin" ehdotetaan korvattavaksi näitä vastaavalla käsitteellä "elinkeinoharjoittajien yhteenliittymä". Säännöksen mukaan elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä olisi ilmoitusvelvollinen vain silloin kun 1 momentissa tarkoitettu sopimus, päätös tai muu järjestely on aikaansaatu tai toimeenpantu sen toimesta tai välityksellä. Ensisijainen ilmoitusvelvollisuus olisi yhteenliittymän hallituksella, mutta ellei sellaista ole, olisi ilmoitusvelvollinen se henkilö, jonka tehtävänä on yhteenliittymän päätösten täytäntöönpanosta huolehtiminen.

Pykälän 4 momentin mukaan kilpailuvirasto voisi määrätyin edellytyksin hakemuksesta myöntää jonkun tai joidenkin ilmoitusvelvollisten osalta poikkeuksia ilmoitusvelvollisuudesta. Säännös vastaa sanamuodoltaan voimassa olevan lain 8 a §:n 3 momenttia. Säännöksen mukaan kilpailuvirasto voisi erityisestä syystä myöntää poikkeuksia siitä, kuka on velvollinen tekemään ilmoituksen kilpailuvirastolle. Tällainen erityinen syy saattaisi olla kysymyksessä esimerkiksi silloin, kun tavaran toimittaja on tehnyt samansisältöisiä sopimuksia lukuisten jälleenmyyjien kanssa. Tällöin saatettaisiin pitää riittävänä, että ainoastaan tavaran toimittaja olisi ilmoitusvelvollinen, jolloin jälleenmyyjät eivät joutuisi tekemään ehkä satojakin asiallisesti samansisältöisiä ilmoituksia.

9 §. Pykälässä säädetään kilpailunrajoitusten ja niiden muutosten ilmoittamisesta kilpailuviraston kehotuksesta. Säännös vastaa asiallisesti sisällöltään voimassa olevan lain 9 §:ää muuten, paitsi että kaikkien kolmen momentin osalta ehdotetaan, että niissä elinkeinonharjoittajan lisäksi ilmoitusvelvollisia olisivat myös elinkeinonharjoittajien yhteenliittymät. Edelleen on voimassa olevan lain 9 §:n 2 momentissa tarkoitettu käsite "yksinoikeus tai muutoin tosiasiallisesti niin määräävä asema jollakin elinkeinotoiminnan alalla, että sillä voidaan olettaa olevan merkittävää vaikutusta kilpailuolosuhteisiin" ehdotuksensa korvattu käsitteellä "määrävä markkina-ase-

ma". Muutos liittyy lakiehdotuksen 3 §:n 2 momenttiin.

10 §. Pykälä vastaa sisällöltään voimassa olevan lain 11 §:ää muuten, paitsi että voimassa olevan lain 11 §:n 1 momentin sanonta "joka osallistuu" on ehdotuksessa korvattu sanonnalla "elinkeinonharjoittaja tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä, joka on osallisena". Uudella sanamuodolla ilmaistaan se, että tietojenantovelvollisuus voisi kohdistua esimerkiksi elinkeinonharjoittajien yhteenliittymään, joka ei ole kilpailunrajoitussopimuksen osapuoli, mutta jonka toimesta sen jäsenenäkin kilpailunrajoitus on saatu aikaan. Lisäksi voimassa olevan lain 11 §:n 1 momentissa oleva käsite "erikoisasema" on korvattu käsitteellä määräävä markkina-asema. Muutos liittyy 9 §:n 2 momenttiin ehdotettuun muutokseen. Ehdotuksen 23 §:n 1 momentin mukaan kilpailuvirasto voisi asettaa säännöksessä tarkoitettujen tietojenantamis- ja asiakirjojen esittämisvelvollisuuden tehosteeksi uhkasakon.

11 §. Pykälä koskee yrityshankinnan ilmoittamisvelvollisuutta eräissä tapauksissa. Pykälän mukaan voitaisiin määräävässä markkina-asetmassa oleva elinkeinonharjoittaja eräissä tapauksissa velvoittaa ilmoittamaan kilpailuvirastolle yrityshankinnat, joilla voidaan olettaa olevan merkittävää vaikutusta kilpailuolosuhteisiin.

Hallitus katsoo, ettei Suomessa ole riittäviä perusteita toteuttaa laajamittaista yrityskauppojen valvontaa tai niihin liittyvää ilmoitus- ja lupamenettelyä. Kilpailupoliittisesti olisi sen sijaan tarpeen, että kilpailuviranomaiset saisivat tietoonsa määräävässä markkina-asetmassa olevien elinkeinonharjoittajien suorittamat kilpailuolosten kannalta merkittävät yrityshankinnat. Tämänkaltaisella ilmoitusvelvollisuudella olisi myös ennalta ehkäisevää vaikutusta sen suhteen, ettei määräävässä markkina-asetmaa vahvisteta yrityshankinnoilla kilpailuolosten kehityksen kannalta epäterveellä tavalla.

Pykälän 1 momentin mukaan kilpailuvirasto voisi velvoittaa määräävässä markkina-asetmassa olevan elinkeinonharjoittajan ilmoittamaan yrityshankinnan, jolla voidaan olettaa olevan merkittävää vaikutusta kilpailuolosuhteisiin. Ilmoitusvelvollisuus voitaisiin asettaa ainoastaan elinkeinonharjoittajalle, jolla on todettu olevan ehdotuksen 3 §:n 2 momentissa tarkoitettu määräävä markkina-asema. Ilmoitusvelvollisuutta ei voitaisi asettaa elinkeinonharjoittajien yhteenliittymälle, vaikka se olisi määräävässä markkina-asetmassa, mikäli yhteenliittymä itse ei täyttäisi eh-

dotuksen 3 §:n 1 momentissa asetettuja elinkeinonharjoittajan tunnusmerkkejä.

Ilmoitusvelvollisuus asetettaisiin kilpailuviraston päätöksellä. Velvollisuus voisi koskea ainoastaan sellaisia yrityshankintoja, joilla voidaan olettaa olevan merkittävää vaikutusta kilpailuolosuhteisiin. Kilpailuviraston olisi päätöksessään täsmennettävä, mitä kunkin elinkeinonharjoittajan suorittamien yrityshankintojen osalta on pidettävä merkittävänä vaikutuksena kilpailuolosuhteisiin. Tunnusmerkit täsmennettäisiin yksilöimällä hankittavan yrityksen toimiala sekä asettamalla hankittavan yrityksen liikevaihtoa ja markkinaosuutta koskevat vähimmäisvaatimukset.

Pykälän 1 momentissa on yrityshankintaa kuvattu käsitteillä liikkeen hankkiminen, osake-enemmistön ostaminen tai muu toisen elinkeinonharjoittajan toimintaa koskevan määräämisvallan hankkiminen. Yrityshankinta olisi siten määräämisvallan hankkimista toisen elinkeinonharjoittajan toiminnan suhteen ja se voisi toteutua joko hankkimalla tuotantolaitos tai muu liike toiselta elinkeinonharjoittajalta, hankkimalla osake-enemmistöön perustuva määräämisvalta toisessa yrityksessä tai muulla vastaavalla tavalla. Lainkohdan tarkoittamia muita vastaavia määräämisvallan hankkimistapoja olisivat esimerkiksi henkilötyöiden yhtiöosuusien hankinta, osake-enemmistön hankkiminen osakeyhtiön emoyhtiönä toimivassa holdingyhtiössä tai fuusiosopimus, jossa määräävässä markkina-asetmassa oleva elinkeinonharjoittaja on vastaanottavana yhtiönä. Kilpailunrajoitusoikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti ratkaisevana perusteena olisi pidettävä reaalityöidellistä määräämisvaltaa, ei järjestelyn oikeudellista muotoa sinänsä.

Säännöksessä tarkoitettu ilmoitusvelvollisuus koskisi vain lopullisia yrityshankintaa koskevia sopimuksia, ei sen sijaan esisopimuksia tai yrityshankintaa koskevia sopimusneuvotteluja.

Pykälän 2 momentin mukaan kilpailuvirasto voisi velvoittaa 1 momentissa tarkoitettua elinkeinonharjoittajan toimittamaan tarvittavia lisäselvityksiä ilmoituksen kohteena olevasta toimenpiteestä. Yrityshankinnan toista osapuolta ei sen sijaan voitaisi velvoittaa antamaan selvityksiä yrityshankinnasta.

Kilpailuvirasto voisi ehdotuksen 23 §:n mukaan asettaa 11 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettua ilmoitus- ja tietojenantamisvelvoitteen tehosteeksi uhkasakon.

Koska pykälässä tarkoitettu ilmoitusvelvollisuus voisi koskea ainoastaan määräävässä markkina-asetmassa olevaa elinkeinonharjoittajaa, olisi

yrityshankinnan vaikutuksessa kilpailuoloihin kyse kilpailunrajoituksen — siis määräävän markkina-aseman — vaikutuksista. Mikäli ne havaitaisiin vahingollisiksi, voitaisiin ryhtyä ehdotuksen 4 luvussa tarkoitettuihin toimenpiteisiin.

Yrityshankinta, jossa elinkeinonharjoittaja, joka ei vielä ole määräävässä markkina-asemassa, saavuttaa yrityshankinnalla määräävän markkina-aseman, ei kuuluisi pykälän soveltamisalaan. Yrityshankinnan tuloksena syntyvään määräävään markkina-asemaan voitaisiin kuitenkin puuttua 4 luvun säännösten perusteella, mikäli sillä olisi vahingollisia vaikutuksia.

12 §. Pykälän 1 momentin mukaan kilpailuvirasto selvittää kilpailunrajoituksia ja niiden vaikutuksia. Säännöksen mukaan kilpailuvirasto voisi laatia selvittämästään kilpailunrajoituksesta selostuksen, joka merkittäisiin kilpailuvirastossa pidettävään julkiseen rekisteriin. Selostuksessa olisi esitettävä kaikki esille tulleet tosiseikat, jotka välittömästi koskevat kysymyksessä olevaa kilpailua rajoittavaa sopimusta, muuta vastaavanlaista järjestelyä tai määräävää markkina-asemaa. Säännöksen mukaan kilpailuvirasto voisi määrätä kilpailunrajoituksen selvittämisen yhteydessä kertyneen aineiston julkiseksi siltä osin kuin se ei sisällä tietoja liike- tai ammattisalaisuuksista. Ehdotuksen 20 §:n 3 momentin mukaan saisi kilpailuviraston mainitun säännöksen nojalla antamaan päätökseen hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Kilpailuvirastolla on katsottava olevan parhaimmat edellytykset käytettävissään olevan aineiston ja tekemiensä kilpailunrajoitusten vaikutuksia koskevien selvitysten perusteella harkita ja ratkaista, mitkä kilpailunrajoitukset on otettava neuvottelujen kohteiksi. Tekemiensä selvitysten perusteella virasto kykenisi ensivaiheessa parhaiten päättämään, ovatko kulloinkin kysymyksessä olevan kilpailunrajoituksen vaikutukset sellaisia, että ne olisi ehdotuksen 7 §:n perusteella katsottava vahingollisiksi ja tämän vuoksi pyrittävä saamaan ne poistetuiksi. Edellä esitetyn perusteella ehdotetaan pykälän 2 momentissa, että kilpailuviraston olisi ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin kilpailunrajoituksen vahingollisten vaikutusten poistamiseksi. Säännös edellyttää, että viraston tulisi kaikin käytettävissään olevin keinoin pyrkiä tähän päämäärään. Käytännössä keskeisimmiksi tässä menettelyssä tulisivat rajoitusten vahingollisten vaikutusten poistamiseen tähtäävät neuvottelut rajoituksissa osallisina olevien elinkeinonharjoittajien kanssa. Mikäli kilpailuvirasto ei käymisään neuvotteluissa tai muulla

tavoin onnistuisi poistamaan kilpailunrajoituksen vahingollisia vaikutuksia, sen olisi 3 momentin mukaan tehtävä esitys kilpailunrajoituksen käsittelemisestä kilpailuneuvostossa.

Kilpailuviraston tekemään esitykseen olisi aina liitettävä viraston asiasta tekemä perusteltu selvitys. Erityisesti hinnoitteluun liittyvissä kysymyksissä esitykseen olisi lisäksi liitettävä viraston kanta siitä, mihin se on käymisään neuvotteluissa pyrkinyt hyödykkeen hinnan, vastikkeen tai niiden määräytymisperusteen osalta.

13 §. Pykälän 1 momentin mukaan voitaisiin kilpailunrajoitus ottaa käsiteltäväksi kilpailuneuvostossa sen vahingollisten vaikutusten poistamiseksi. Voimassa olevasta laista poiketen säännöksessä ehdotetaan puhuttavaksi kilpailunrajoituksen käsittelystä kilpailuneuvostossa eikä kilpailuneuvostossa käytävästä neuvottelusta, koska neuvotteluedellytysten tutkiminen on osoittautunut vähintään yhtä tärkeäksi osaksi kilpailuneuvoston menettelyä kuin varsinainen neuvottelukin.

Pykälän 2 momentin mukaan voisi elinkeinonharjoittaja, jota kilpailunrajoitus välittömästi koskee tai elinkeinonharjoittajien tai kuluttajien etujen valvomiseksi toimiva yhteisö tehdä esityksen kilpailunrajoituksen käsittelemisestä kilpailuneuvostossa, mikäli kilpailuvirasto ei tee esitystä. Säännös vastaa asiallisesti pääosin voimassa olevaa lakia. Sitä on kuitenkin sanonnallisesti yksinkertaistettu. Kilpailunrajoitus voisi välittömästi koskea sekä kilpailunrajoituksen osapuolia että sen kohteeksi joutunutta elinkeinonharjoittajaa.

14 §. Pykälä koskee neuvotteluesityksen tekemistä pankki- ja vakuutustoimintaa koskevan kilpailunrajoituksen osalta. Pykälän 1 momentin mukaan tekisi pääasiassa pankkitoimintaa koskevasta kilpailunrajoituksesta neuvotteluesityksen ensisijaisesti pankkitarkastusvirasto, pääasiassa vakuutustoimintaa koskevasta kilpailunrajoituksesta vastaavasti sosiaali- ja terveysministeriö.

Pykälän 2 momentin mukaan voisi myös kilpailuvirasto tehdä neuvotteluesityksen 1 momentissa tarkoitetuista kilpailunrajoituksista siinä tapauksessa, että pankkitarkastusvirasto tai sosiaali- ja terveysministeriö ei tee neuvotteluesitystä. Edellytyksenä kilpailuviraston neuvotteluesityksen tekemiseksi olisi siten, että pankkitarkastusvirasto tai sosiaali- ja terveysministeriö olisi tehnyt asiassa kielteisen päätöksen kilpailuviraston esimerkiksi kiinnitettyä asianomaisten erityisvalvontaviranomaisten huomiota vahingolliseksi katsoomaansa kilpailunrajoitukseen. Kilpailuviraston ollessa esityksentekijänä olisi asianomaiselle erityisvalvontaviranomaiselle varattava tilaisuus an-

taa lausuntonsa esityksestä. Kilpailuviraston asiantuntemus ja kokemus kilpailuasioissa saattaa johtaa sen arvioimaan kilpailunrajotusta eri näkökulmasta kuin erityisvalvontaviranomainen, minkä vuoksi on perusteltua antaa myös sille mahdollisuus neuvotteluesityksen tekemiseksi huolimatta siitä, että päävastuu pankki- ja vakuutusalan kilpailuolojen valvonnasta kuuluisi nykyiseen tapaan erityisvalvontaviranomaisille.

Pankki- ja vakuutuskilpailuasioden osalta ei ehdoteta 13 §:n 2 momentissa mainittua toisijaista esityksenteko-oikeutta.

Pankki- ja vakuutuskilpailua koskevien asioiden käsitteleminen kilpailuneuvostossa vaatisi myös kyseisen toimialan erityisasiantuntemusta, joka edellyttäisi pankki- ja vakuutusasioihin erikoistuneiden lisäjäsenten käyttämistä. Koska pankkien ja vakuutuslaitosten asiakkaat eivät ole organisoituneet erityisiksi edunvalvontajärjestöiksi, edustaisivat kuluttajien ja palkansaajien edustajat heidän etujaan kilpailuneuvostossa. Mikäli käsiteltävä asia koskisi sekä pankki- tai vakuutus-alaa että muita elinkeinoja, kilpailuneuvosto käsitelisi asian normaalissa kokoonpanossaan. Tässä kokoonpanossaan se ratkaisisi myös kysymyksen siitä, onko kyseessä erikoiskokoonpanon käyttöä edellyttävä asia. Kilpailuneuvoston kokoonpanosta ja tehtävistä säädettäisiin tarkemmin kilpailuneuvostoa koskevassa laissa.

15 §. Pykälän 1 momentissa säädetään neuvottelun edellytysten tutkimisesta kilpailuneuvostossa. Neuvotteluedellytysten tutkimista kutsutaan esikäsittelyksi. Esikäsittelyn suorittaisi neuvoston puheenjohtaja.

Pykälän 2 momentti koskee kilpailuneuvostossa käytävää neuvottelua, johon olisi ryhdyttävä, mikäli neuvosto havaitsee kilpailunrajotuksella olevan vahingollisia vaikutuksia. Esikäsittelystä ja neuvottelusta ehdotetaan tarkempia säännöksiä kilpailuneuvostoa koskevaan lakiin.

16 §. Pykälä koskee kilpailuneuvoston käytävissä olevia pakotteita tapauksessa, jossa neuvottelu ei ole johtanut kilpailunrajotuksen vahingollisten vaikutusten poistamiseen. Pykälän 1 momentin 1 ja 2 kohta, joiden mukaan kilpailuneuvosto voisi antaa kieltopäätöksiä ja toimitusvelvoitteita, sekä pykälän 2 momentti vastaavat voimassa olevan lain 22 §:n 1 ja 2 momenttia.

Pykälän 1 momentin 3 kohdassa ehdotetaan kilpailuneuvostolle annettavaksi oikeus korkeintaan kuuden kuukauden pituiseksi määräajaksi kerrallaan määrätä, ettei määräävässä markkina-asetmassa oleva elinkeinonharjoittaja tai niiden yhteenliittymä saa ylittää tai alittaa kilpailuneu-

voston asettamaa hyödykkeen hintaa, vastiketta tai niiden määräytymisperustetta, mikäli hyödykkeen hinta, vastike tai niiden määräytymisperuste on muodostunut kohtuuttomaksi tai alhaisuutensa takia kilpailuolosuhteita olennaisesti vääristäväksi. Säännös antaisi kilpailuneuvostolle oikeuden puuttua määräävässä markkina-asetmassa olevan elinkeinonharjoittajan hinnoitteluun korkeintaan kuuden kuukauden pituiseksi määräajaksi kerrallaan. Edellytyksenä olisi, että yrityksen hinnoittelukäytännön olisi todettu ilmentävän vahingollista kilpailunrajotusta ehdotuksen 7 §:ssä tarkoitettulla tavalla ja että kilpailuneuvostossa käyty neuvottelu ei olisi saanut elinkeinonharjoittajaa oikaisemaan hinnoittelukäytäntöään. Kilpailuneuvosto voisi tuolloin asettaa hyödykkeelle ylimmän sallitun hinnan, vastikkeen tai niiden määräytymisperusteen, mikäli ne olisivat muodostuneet kohtuuttomiksi. Kohtuullisuuden arvioinnin mittapuuna olisi pidettävä hintatasoa, joka todennäköisesti saavutettaisiin terveen ja toimivan kilpailun vallitessa ja hintaa voitaisiin vastaavasti pitää kohtuuttomana, jos se ilmentäisi määräävän markkina-asetman hyväksikäyttöä hinnoittelussa tavalla, jota voidaan pitää määräävän markkina-asetman väärinkäyttönä. Hinnan kohtuullisuuden arvioinnissa olisi kiinnitettävä huomiota toisaalta Suomen olosuhteisiin suhteutettuihin hintoihin ulkomailla, lähinnä muissa Pohjoismaissa, sekä määräävässä markkina-asetmassa olevan elinkeinonharjoittajan saamaan pääoman tuottoon verrattuna sellaisilla vertailukelpoisilla aloilla saavutettavaan tulokseen, joilla kilpailumekanismi toimii.

Kilpailuneuvosto voisi ehdotuksen mukaan asettaa hyödykkeelle myös alimman sallitun hinnan, vastikkeen tai niiden määräytymisperusteen. Tämä tulisi kysymykseen silloin, kun hinta olisi alhaisuutensa takia muodostunut kilpailuolosuhteita olennaisesti vääristäväksi eli kun määräävässä markkina-asetmassa oleva elinkeinonharjoittaja pyrkii polkumyynnillä tai vastaavalla alihinnoittelulla vahvistamaan asemaansa jäljellä olevan kilpailun nujertamiseksi tai uusien kilpailijoiden alalle pääsyn estämiseksi.

Mikäli kilpailuneuvosto olisi asettanut hinnan sillä perusteella, että se on muodostunut kohtuuttomaksi, olisi ylimmäksi sallituksi hinnaksi määrättävä kohtuullinen hinta. Asetettavan hinnan ei tarvitsisi perustua määräävässä markkina-asetmassa olevan yrityksen esittämiin näkemyksiin hyödykkeen tuotantokustannuksista, vaan kohtuullisena hintana voitaisiin pitää hintaa, jonka hyvin ja tehokkaasti hoidettu yritys olisi saavutta-

nut terveen ja toimivan kilpailun alaisilla markkinoilla. Asetettaessa ylin sallittu hinta on otettava huomioon yleiset hallinto-oikeudelliset oikeus-suojaperiaatteet niin, että menettelyllä ei pyritä muihin kuin mainitussa lainkohdassa säädettyihin tarkoituksiin.

Mikäli kilpailuneuvosto määräisi alimman sallitun hinnan, se olisi asetettava tasolle, joka poistaa kilpailuolosuhteiden vääristymän.

17 §. Pykälän 1 momentti koskee ehdotuksen 16 §:n 1 momentissa tarkoitettua kiellon, velvoitteen tai määräyksen tehosteeksi asetettavaa uhkasakkoa. Uhkasakon asettaisi kilpailuneuvosto.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi mahdollisuus asettaa 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettu kiello ja velvoite väliaikaisesti kilpailuneuvoston käsittelyn ajaksi. Säännös olisi tarpeen erityisesti tapauksissa, joissa menettely estää tai vaikeuttaa toisen elinkeinon harjoittamista. Sen sijaan 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettua hintaa, vastiketta tai niiden määrätymisperustetta koskevaa määräystä ei voitaisi asettaa väliaikaisesti.

Pykälän 3 momentti koskee kilpailuneuvoston asettaman uhkasakon määräämistä maksettavaksi. Ehdotuksen mukaan tämä määräämistehtävä annettaisiin kilpailuneuvostolle. Voimassa olevan kilpailunedistämislain 19 ja 22 §:n mukaan kilpailuneuvoston asettaman uhkasakon tuomitsee maksettavaksi asianosaisen kotipaikan lääninhallitus. Ehdotusta laadittaessa on katsottu, että kilpailuneuvosto pystyy itse parhaiten arvioimaan kysymystä siitä, onko sen asettaman uhkasakon määrääminen maksettavaksi aiheellista. Kilpailuneuvoston asema ja kokoonpano on myös sellainen, että uhkasakon maksettavaksi määräämisen antaminen neuvoston tehtäväksi on oikeusturvan kannalta mahdollista. Samanlainen järjestely uhkasakkojen maksettavaksi tuomitsemisessa on nykyisin käytössä markkinatuomioistuimissa. Hallintomenettelylain säännöksistä seuraa, että asianosaista olisi kuultava sekä ennen uhkasakon asettamista että sen tuomitsemista maksettavaksi.

Pykälän 4 momentin mukaan ehdotuksen 4 tai 5 §:n taikka kilpailuneuvoston antaman kiellon, velvoitteen tai määräyksen vastaista kilpailunrajoituksen ehtoa ei saisi soveltaa. Säännös on luonteeltaan informatiivinen ja se vahvistaa muutoinkin voimassa olevan yleisen periaatteen.

18 §. Pykälässä ehdotetaan kilpailuneuvostolle annettavaksi mahdollisuus rajoittaa 4 ja 5 §:n kieltojen sekä 6 §:n yksityisoikeudellisten sään-

nösten soveltamisalaa yksittäistapauksessa. Poikkeuksen soveltamisedellytykset vastaavat voimassa olevan lain 25 §:ää.

19 §. Kilpailuviraston tehtävänä olisi muun muassa valvoa laissa säädettyjen kieltojen noudattamista, ilmoitusvelvollisuuden täyttämistä sekä ilmoitusvelvollisuudesta ja kielletyistä kilpailunrajoituksista myönnettyjen poikkeuslupien käyttöä. Lisäksi kilpailuviraston tulisi valvoa kilpailuneuvoston antamien kieltojen, velvoitteiden ja määräysten noudattamista. Näiden tehtävien hoitamiseksi on välttämätöntä, että kilpailuvirastolla olisi mahdollisuus suorittaa tarkastuksia. Tarkastus, joka voitaisiin toimittaa elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän toimitiloissa, tulisi kysymykseen silloin, kun tarkastus on välttämätön valvontatehtävien suorittamiseksi ja kun tarkastuksen kohde ilmeisesti on menetellyt mainittujen kieltojen tai määräysten vastaisesti taikka kun tältä todennäköisesti saataisiin selvitystä sellaisesta menettelystä.

Määräys tarkastuksen toimittamisesta voitaisiin antaa kussakin tapauksessa erikseen taikka se voitaisiin liittää tiettyyn virka-asemaan.

Kilpailuvirastoa koskevin organisaatiosäännöksiin on tarkoitus järjestää tilanne siten, että lääninhallitukset toimisivat taloudellisen kilpailun edistämistä koskevista asioista nykyiseen tapaan piirihallintoviranomaisina. Tästä johtuen ehdotetaan pykälän 1 momentissa, että säännökset tarkastusoikeudesta koskisivat myös lääninhallitusten virkamiehiä näiden suorittaessa kilpailuviraston osoittamaa tarkastustehtävää.

Pykälän 2 momentin mukaan elinkeinonharjoittajan ja elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän olisi esitettävä tarkastusta varten liikekirjeenvaihtonsa, kirjeenvaihtonsa ja muut asiakirjat, joilla voisi olla merkitystä valvonnan suorittamisessa. Sen seikan arvointi, onko jollakin asiakirjalla merkitystä valvonnassa, kuuluisi tarkastuksen toimittavalle virkamiehelle. Asiakirjojen esittämisvelvollisuuden rikkomisesta aiheutuisi ehdotuksen 24 §:n 2 momentin mukainen rangaistusseuraamus. Pykälän 3 momentin mukaan poliisiin tulisi tarvittaessa antaa virka-apua tarkastuksen toimittamisessa.

Pykälä vastaa asiallisesti voimassa olevan lain 31 a §:ää.

20 §. Pykälä sisältää säännöksiä muutoksenhausta kilpailuneuvoston ja kilpailuviraston tämän lain nojalla antamiin päätöksiin. Pykälän 1 ja 2 momentti koskevat kilpailuneuvoston päätöksiä ja 3 momentti kilpailuviraston päätöksiä.

Pykälän 1 momentissa säännellään tilanteet, joissa muutoksen hakeminen kilpailuneuvoston päätöksiin olisi sallittua. Ehdotuksen mukaan muutosta voisi hakea korkeimmalta hallinto-oikeudelta ensinnäkin kilpailuneuvoston 16 §:n 1 momentin nojalla antamaan päätökseen. Muutoksenhaun kohteena voisivat siten olla kaikki 16 §:n 1 momentin 1—3 kohdassa tarkoitetut päätökset eli kiello-, toimitusvelvoite- ja hinnan ym. määräämistä koskevat päätökset. Muutoksenhakuoikeus koskisi vain lopullisia päätöksiä. Ehdotus vastaisi kiellon ja toimitusvelvoitteen osalta voimassa olevaa lakia.

Ehdoruksen mukaan muutosta voisi nykyistä poiketen hakea myös 16 §:n 1 momentin nojalla annetun päätöksen tehosteeksi asetetusta uhkasakkopäätöksestä, jonka kilpailuneuvosto on antanut 17 §:n 1 momentin nojalla. Ehdotuksen 16 §:n 1 momentin ja 17 §:n 1 momentin liitännäisyydestä kuitenkin johtuu, ettei uhkasakon asettamista koskevasta päätöksestä saisi 2 momentin mukaan kuitenkaan erikseen valittaa, ellei pääasiansa samalla haeta muutosta. Ehdotuksen mukaan myös uhkasakon määräämistä maksettavaksi koskevaan kilpailuneuvoston päätökseen saisi aina hakea valittamalla muutosta. Voimassa olevan lain tapaan muutosta saisi hakea valittamalla niin ikään kilpailuneuvoston päätökseen, jolla neuvostolle tehty esitys jätetään tutkimatta tai hylätään.

Pykälän 2 momentin mukaan muutosta ei saisi hakea valittamalla muihin kuin ehdotuksen 1 momentissa mainittuihin kilpailuneuvoston päätöksiin. Siten esimerkiksi neuvotteluun ryhtymistä koskeva kilpailuneuvoston päätös olisi lopullinen.

Pykälän 3 momentin mukaan asianosainen saisi valittaa kilpailuviraston päätöksestä, joka koskee kilpailunrajoituksen rekisteröintiä ja selvityksessä kertyneen aineiston määräämistä julkiseksi. Valitusoikeus koskisi myös ehdotuksen 8 §:n 4 momentissa tarkoitettua sellaista päätöstä, jolla hakemus poikkeuksen myöntämisestä ilmoitusvelvollisuudesta on hylätty. Muutoin kilpailuviraston antamaan päätökseen ei saisi hakea muutosta valittamalla. Valituskielto koskisi siten muun muassa päätöstä, jolla kilpailuvirasto on asettanut uhkasakon määräämänsä tietojen ja asiakirjojen esittämismenettelyjen tehosteeksi. Tältä osin ehdotus vastaa asiallisesti nykyisen lain 30 §:n 2 momentin säännöstä.

21 §. Pykälä vastaa voimassa olevan lain 32 §:n 1 momentin säännöstä. Ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle jätetyillä teknisluontoisilla ammatti-

salaisuuksilla tarkoitetaan muun muassa valmisteiden kemiallista koostumusta, valmistusmenetelmiä, teknisiä laskelmia jne. Sitä vastoin ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle eivät jäisi liikesalaisuuksiin usein luettavat seikat kuten myynnin suuruus, välityspalkkiot, alennukset jne.

22 §. Yhdenmukaisesti voimassa olevan lain 33 §:n kanssa ehdotetaan lakiin sisällytettäväksi säännös salassapitovelvollisuudesta. Salassapitovelvollisuuden rikkominen ehdotetaan saatettavaksi rangaistusuhan alaiseksi ehdotuksen 25 §:n mukaisesti, koska myös työsuhteessa kilpailuvirastoon oleva henkilökunta sekä ulkopuoliset asiantuntijat voivat saada tietoja elinkeinonharjoittajien liike- tai ammattisalaisuuksista.

23 §. Esityksen 10 §:ssä tarkoitettujen tietojen antamis- ja asiakirjojen esittämismenettelyjen tehosteeksi pykälässä ehdotettu uhkasakkosäännös on yhdenmukainen voimassa olevan lain 11 §:n 2 momentin kanssa muuten, paitsi että uhkasakon asettajana olisi elinkeinohallituksen sijasta kilpailuvirasto. Lisäksi ehdotetaan, että kilpailuvirasto voisi asettaa uhkasakon myös 11 §:ssä tarkoitettujen ilmoitus- ja tietojen antamismenettelyjen tehosteeksi. Uhkasakon tuomitsisi 2 momentin mukaan maksettavaksi asianomaisen kotipaikan lääninhallitus.

24 §. Voimassa olevassa laissa rangaistussäännökset on koottu yhteen pykälään. Kaikki nykyisen lain 34 §:ssä luetellut teot ja laiminlyönnit on asetettu saman rangaistusuhkan — sakkoa tai vankeutta enintään 6 kuukautta — alaiseksi. Epäkohtana mainitussa rangaistussäännöksessä on pidettävä sitä, että säännös asettaa saman rangaistusuhkan alaiseksi teot, jotka yhteiskunnalliselta paheksuttavuudeltaan ja vaikutuksiltaan poikkeavat olennaisesti toisistaan. Lisäksi määrähintakiellon ja tarjouskartelliellon rikkomisesta säädettyä rangaistustasoa on tekojen yleinen paheksuttavuus, kansantalouden toimivuudelle aikaansaamat haitat sekä muualla lainsäädännössä omaksuttu rangaistustaso huomioon ottaen pidettävä liian alhaisina.

Edellä olevan johdosta ehdotetaan ensinnäkin, että pykälän 1 momentissa säädettäisiin rangaistus niitä tapauksia varten, joissa on rikottu ehdotuksen 4 ja 5 §:ssä tarkoitettuja kieltoja. Kiellet koskevat määrähintajärjestelmää ja tarjouskartellia. Rangaistusasteikoksi ehdotetaan sakkoa tai vankeutta enintään yksi vuosi. Ankaramman rangaistusuhkan käyttämisellä pyritään korostamaan kiellettyjen kilpailunrajoitusten paheksuttavuutta ja edistämään kieltojen ennalta ehkäisevää vaikutusta.

Ehdotettu rangaistustason korottaminen merkitsisi rikoksen avunantajan sekä rikoslain 16 luvun 20 §:ssä tarkoitetun rikoksen suosijan joutumista rangaistusvastuuseen kilpailunrajoitusrikoksesta.

Pykälän 2 momentin mukaan rangaistaisiin ehdotuksen 8 ja 9 §:n mukaisen ilmoitus- tai tietojenantovelvollisuuden laiminlyönti, 19 §:n 2 momentin mukaisen asiakirjojen esittämisvelvollisuuden laiminlyönti sekä väärän tiedon antaminen kilpailuvirastolle tai kilpailuneuvostolle. Ehdotus vastaa tältä osin sekä sisällöltään että rangaistusastoltaan voimassa olevaa lakia.

Pykälän 1 momentin ankaramman rangaistusasteikon mukaan rangaistavaksi tulevien teko- ja muotojen rikosnimikkeeksi ehdotetaan kilpailunrajoitusrikosta, lievemmän asteikon sisältävässä 2 momentissa ehdotetaan käytettäväksi rikosnimikkeenä kilpailunrajoitusrikkomusta.

Pykälän 3 momentissa on viittaussäännös rikoslain 2 luvun 16 §:ään, jonka mukaan rikoksen joko tekijälleen tai sille, jonka puolesta tahi hyväksi hän on toiminut, tuottama taloudellinen hyöty on oikeuden vapaan harkinnan mukaan arvioitava ja tuomittava menetetyksi, katsomatta siihen, onko syytettyä sitä vastaan tehty, jonka puolesta rikoksen tekijä on toiminut. Menettämisseuraamus voi joissain tapauksissa merkitä tekijälle varsinaista rangaistusta ankarampaa seuraamusta. Menettämisseuraamuksella saattaa lisäksi eräissä tapauksissa olla huomattavaakin ennalta ehkäisevää vaikutusta potentiaalisen rikosentekijän arvoidessa suunnittelemansa rikoksen kannattavuutta. Näistä syistä ehdotetaan viittaussäännöksen sisällyttämistä lakiin.

25 §. Pykälän mukaan rangaistaisiin se, joka rikkoo ehdotuksen 22 §:n mukaisen salassapitovelvollisuuden. Rikosnimikkeeksi ehdotetaan kilpailunrajoituksista annetussa laissa säädetyn salassapitovelvollisuuden rikkomista. Ehdotettu rangaistustaso vastaa nykyisen lain 34 §:n rangaistustasoa.

Salassapitovelvollisuuden rikkomista koskevan asian esitutkintaan ja tuomioistuinkäsittelyyn liittyvä julkisuus saattavat vaarantaa niitä etuja, joiden turvaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty. Tämän vuoksi on perusteltua säätää rikkomus asianomistajarikokseksi, jolloin tutkinnan aloittaminen ja tuomioistuinkäsittely jäävät riippumaan asianomistajan aloitteesta. Tältä osin ehdotus vastaa kilpailuasiamiehestä annetun lain 5 §:n 3 momenttia.

26 §. Voimassa olevan lain 35 §:n 1 momentin mukaan rangaistusvaatimusta kilpailunedistämislain

nojjalla ei saa esittää, ellei kilpailuasiamies ole ilmoittanut rikosta syyttäjäviranomaiselle syytteen nostamista varten. Hallitus ei pidä perusteltuna vastaavansisältöisen säännöksen ehdottamista kilpailuviraston osalta. Ehdotus merkitsisi muutosta nykyiseen tilanteeseen sikäli, että ehdotuksen 24 §:ssä tarkoitetut teot tulisivat virallisen syytteen alaisiksi teoiksi. Tämä merkitsisi sitä, että itsenäisen aloitteen rikosprosessin vireillepanemiseksi voisi tehdä myös rikoksen varsinainen asianomistaja riippumatta kilpailuviraston kannanotosta. Tekojen saattaminen virallisen syytteen alaisiksi teoiksi olisi omiaan myös yksinkertaistamaan ja nopeuttamaan asioiden vireillepanoa tuomioistuimessa. Muutoksella pyritään lisäksi korostamaan tekojen yleistä paheksuttavuutta sekä lisäämään poliisi- ja syyttäjäviranomaisten valvonta-aktiiviteettia kilpailuasioissa.

Kilpailuviraston keskeinen asema ehdotetussa kilpailuvalvonnassa toisaalta ja kilpailunrajoitusoikeuden erityisluonne toisaalta edellyttävät kuitenkin, että kilpailuvirastolla on mahdollisuus osallistua kilpailunrajoitusrikosta ja -rikkomusta koskevaan prosessiin. Tämän mukaisesti ehdotetaan säädettäväksi, että tuomioistuimen olisi mainittuja rikoksia ja rikkomuksia käsitellessään varattava virastolle tilaisuus tulla kuulluksi.

Yhdenmukaisesti voimassa olevan lain 35 §:n 2 momentin kanssa ehdotetaan 2 momentissa säädettäväksi, että syyteoikeuden vanhentumisai-ka ilmoitusvelvollisuuden laiminlyömisestä laskeaan alkavaksi siitä, kun sopimus, päätös tai muu järjestely on ilmoitusvelvollisen osalta lakannut olemasta voimassa.

27 §. Pykälän mukaan tarkempia säännöksiä kilpailunrajoituslain täytäntöönpanosta annettaisiin tarvittaessa asetuksella. Asetuksella voitaisiin säätää muun muassa siitä, mitä asiakirjoja olisi liitettävä ehdotuksen 8 §:n 1 momentissa sekä 9 §:n 1 ja 3 momentissa tarkoitettuun ilmoitukseen, mitä ja miten kilpailunrajoituksesta olisi ilmoitettava silloin kun se ei perustu sopimukseen tai päätökseen ja mitä 9 §:n 2 momentissa tarkoitettussa tapauksessa olisi ilmoitettava. Lisäksi asetukseen voitaisiin ottaa tarkemmat säännökset kilpailunrajoitusrekisteristä ja kilpailunrajotusten rekisteröintimenettelystä.

28 §. Pykälä sisältää voimaantulosäännöksen. Kilpailunrajoituksia koskevalla lailla kumottaisiin nykyinen kilpailunedistämislaki.

Laki ei sisältäisi erityisiä voimaantulosäännöksiä sellaisten tapausten osalta, joissa vanhan lain voimassaoloaikana vireille tulleita asioita jouduttaisiin käsittelemään uuden lain voimaantulon

jälkeen. Tässä kohden sovellettaisiin sitä yleistä periaatetta, että ellei toisin säädetä, aineellisoikeudellisilla säännöksillä ei ole taannehtivaa vaikutusta ja että prosessuaalisia säännöksiä sovelletaan vireillä olevissa asioissa niihin prosessitoimiin, joihin ryhdytään säännöksen voimaantulon jälkeen.

2. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

kilpailunrajoituksista

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaamisesta vahingollisilta kilpailunrajoituksilta on voimassa, mitä tässä laissa säädetään.

Tätä lakia sovellettaessa on erityisesti otettava huomioon kuluttajien etu ja elinkeinotoiminnan harjoittamisen vapauden turvaaminen perusteetomilta esteiltä ja rajoituksilta.

2 §

Tätä lakia ei sovelleta sopimuksiin tai järjestyihin, jotka koskevat työmarkkinoita tai maataloustuloa koskevilla säännöksillä tarkoitettujen tuotteiden alkutuotantoa taikka jotka perustuvat muussa lainsäädännössä oleviin säännöksiin tai määräyksiin taikka viranomaisen niiden nojalla tekemiin päätöksiin.

Ellei valtioneuvosto toisin määrää, tätä lakia ei sovelleta kilpailunrajoitukseen, joka rajoittaa taloudellista kilpailua Suomen ulkopuolella, siltä osin, kuin se ei kohdistu suomalaiseen asiakaspiiriin. Valtioneuvosto voi määrätä lain sovellettavaksi ulkomaita koskevaan kilpailunrajoitukseen, mikäli vieraan valtion kanssa tehty sopimus sitä edellyttää tai maan ulkomaankaupan etu sitä vaatii.

3 §

Elinkeinonharjoittajalla tarkoitetaan tässä laissa luonnollista henkilöä tai yksityistä tai julkista oikeushenkilöä, joka ammattimaisesti pitää kau-

pan, ostaa, myy tai muutoin vastiketta vastaan hankkii tai luovuttaa tavaroita tai palveluksia (*hyödyke*).

Määrävä markkina-asema katsotaan olevan elinkeinonharjoittajalla tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymällä, jolla koko maassa tai tietyllä alueella on yksinoikeus tai muu sellainen määrävä asema hyödykkeen kysynnässä tai tarjonnassa, että se merkittävästi ohjaa hyödykkeen hintatasoa tai toimitusehtoja taikka vastaavalla muulla tavalla vaikuttaa kilpailuolosuhteisiin tietyllä tuotanto- tai jakeluportaalilla.

2 luku

Kilpailunrajoituksista

4 §

Elinkeinotoiminnassa ei saa vaatia seuraavalta myyntiportaalta, että kotimaassa tarjottavien hyödykkeiden myynnissä tai vuokrauksessa ei aliteta tiettyä hintaa, vastiketta tai sen määräytymisperustetta.

Mitä 1 momentissa on säädetty, ei estä ohjeellisen hinnan, vastikkeen tai sen määräytymisperusteen esittämistä.

5 §

Elinkeinotoiminnassa ei saa soveltaa sopimusta tai yhteisymmärryksessä toisen kanssa muuta järjestelyä, jonka mukaan tavaran myymistä, ostamista tai palveluksen suorittamista koskevassa tarjouskilpailussa

1) jonkun on luovuttava tarjouksen tekemisestä;

2) jonkun on annettava korkeampi tai alempi tarjous kuin toisen; tai

3) tarjoushinta, ennakko tai luottoehto muutoin perustuu tarjoajien yhteistoimintaan sellaisessa tarjouskilpailussa.

Mitä 1 momentissa on säädetty, ei koske sopimusta tai muuta järjestelyä, jonka mukaan tarjouksen antajat ovat liittyneet yhteen tehdäkseen yhteisen tarjouksen yhteisestä suorituksesta.

6 §

Samaa hyödykettä samalla tuotanto- tai jakeluportaalla kysyvien tai tarjoavien elinkeinonharjoittajien välisen sopimuksen ehto tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän sääntöjen määräys tai päätös, jossa on hyödykkeiden hintojen tai vastikkeiden tai niiden määräytymisperusteiden taikka toimitusehtojen tai toimitusmäärien tai markkina-alueiden asettamiseksi määrätty sopimussakosta tai vakuuden menetyksestä, on tehoton. Tämänkaltaisen velvoitteen rikkomisesta ei saa tuomita vahingonkorvausta tai muuta seuraamusta.

Kilpailua rajoittavan oikeustoimen kohtuuttomuudesta on säädetty varallisuus oikeudellisista oikeustoimista annetun lain (228/29) 36 ja 38 §:ssä.

7 §

Kilpailunrajoituksella katsotaan olevan vahingollisia vaikutuksia, jos se terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun kannalta sopimattomalla tavalla

1) vaikuttaa hinnanmuodostukseen;

2) vähentää tai on omiaan vähentämään tehokkuutta elinkeinoelämän piirissä;

3) estää tai vaikeuttaa toisen elinkeinon harjoittamista;

4) johtaa määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön; tai

5) on yhteensopimaton Suomea velvoittavan kansainvälisen sopimuksen kanssa.

Määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä pidetään muun ohella liikesuhteesta pidättäytymistä ilman asiallista syytä, hyvään kauppatapaan perustumattomien asiakkaan toimintavapautta rajoittavien liikesuhteen ehtojen käyttämistä, kohtuuttoman tai kilpailun rajoittamista ilmeisesti tarkoittavan hinnoittelukäytännön soveltamista ja määräävän markkina-aseman käyttämistä hyväksi muiden hyödykkeiden tuotantoa tai markkinointia koskevan kilpailun rajoittamiseksi.

3 luku

Kilpailunrajoitusten ilmoittaminen

8 §

Sopimus, päätös tai muu järjestely, jonka mukaan elinkeinotoimintaa on supistettava tai rajoitettava taikka noudatettava määrättyjä hintoja tai hinnoitteluperusteita, on ilmoitettava kilpailuvirastolle kirjallisesti 30 päivän kuluessa niiden aikaansaamisesta siten kuin jäljempänä säädetään. Sama koskee tällaiseen järjestelyyn tehtyä muutosta.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu ilmoitusvelvollisuus ei koske sellaista sopimusta, päätöstä tai muuta järjestelyä taikka niiden muutosta, joka on tarkoitettu ilmeisen lyhytaikaiseksi tai johon osallistuvien yritysten yhteinen markkinaosuus vaikutusalueellaan on järjestelyn alaisen hyödykkeen osalta vähäinen.

Ilmoituksen on velvollinen tekemään elinkeinonharjoittaja, joka on osallisena 1 momentissa tarkoitetussa sopimuksessa, päätöksessä tai muussa järjestelyssä. Elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän puolesta ilmoituksen on velvollinen tekemään yhteenliittymän hallitus tai, jos sellaista ei ole, henkilö, jonka tehtävänä on yhteenliittymän päätösten täytäntöönpanosta huolehtiminen.

Kilpailuvirasto voi myöntää jonkun tai joidenkin ilmoitusvelvollisten osalta poikkeuksen ilmoitusvelvollisuudesta, milloin siihen katsotaan olevan erityisiä syitä.

9 §

Elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän on kilpailuviraston kehotuksesta kirjallisesti ilmoitettava sille muutkin kuin 8 §:ssä tarkoitetut kilpailunrajoitukset.

Elinkeinonharjoittaja tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä on myös velvollinen kilpailuviraston kehotuksesta kirjallisesti ilmoittamaan, onko hänellä tai sillä määräävä markkina-asema.

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettuja kilpailunrajoituksia koskevat muutokset elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän on ilmoitettava kilpailuvirastolle tämän kehotuksesta. Ilmoitus on tehtävä kirjallisesti, ja siihen on liitettävä tarpeellinen selvitys.

10 §

Elinkeinonharjoittaja tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä, joka on osallisena 8 §:ssä tai 9 §:n 1 momentissa tarkoitetussa sopimuksessa, päätöksessä tai muussa järjestelyssä taikka jolla on 9 §:n 2 momentissa tarkoitettu määräävä mark-

kina-asema, on velvollinen kilpailuviraston kehoksesta antamaan tälle kaikki kilpailunrajoituksen sisällön, tarkoituksen ja vaikutuksen selvittämiseksi tarpeelliset tiedot ja asiakirjat.

11 §

Kilpailuvirasto voi velvoittaa määräävässä markkina-asemassa olevan elinkeinonharjoittajan ilmoittamaan sellaiset liikkeen hankkimista, osake-enemmistön ostamista tai muuta toisen elinkeinonharjoittajan toimintaa koskevan määräämisvallan hankkimista koskevat sopimukset, joilla voidaan olettaa olevan merkittävää vaikutusta kilpailuolosuhteisiin.

Kilpailuvirasto voi velvoittaa 1 momentissa tarkoitetun elinkeinonharjoittajan toimittamaan tarvittavia lisäselvityksiä ilmoituksen kohteena olevasta toimenpiteestä.

4 luku

Kilpailunrajoitusten vahingollisten vaikutusten poistaminen

12 §

Kilpailuvirasto selvittää kilpailunrajoituksia ja niiden vaikutuksia. Selvittämästään kilpailunrajoituksesta kilpailuvirasto voi laatia selostuksen, joka merkitään kilpailuvirastossa pidettävään julkiseen rekisteriin. Kilpailuvirasto voi määrätä kilpailunrajoituksen selvittämisen yhteydessä kertyneen aineiston julkiseksi siltä osin kuin se ei sisällä tietoja liike- tai ammattisalaisuuksista.

Jos kilpailuvirasto katsoo kilpailunrajoituksella olevan 7 §:ssä tarkoitettuja vahingollisia vaikutuksia, sen on ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin niiden poistamiseksi.

Mikäli kilpailuvirasto ei ole neuvotteluin tai muulla tavoin kyennyt poistamaan kilpailunrajoituksen vahingollisia vaikutuksia, sen on tehtävä esitys kilpailunrajoituksen käsittelemisestä kilpailuneuvostossa.

13 §

Kilpailunrajoituksen vahingollisten vaikutusten poistamiseksi voidaan kilpailunrajoitus ottaa käsiteltäväksi kilpailuneuvostossa.

Mikäli kilpailuvirasto ei tee 12 §:n 3 momentissa tarkoitettua esitystä kilpailunrajoituksen käsittelemisestä kilpailuneuvostossa, sen voi tehdä elinkeinonharjoittaja, jota kilpailunrajoitus välittömästi koskee tai elinkeinonharjoittajien tai kuluttajien etujen valvomiseksi toimiva yhteisö.

Kilpailuvirastolle on varattava tilaisuus antaa lausuntonsa esityksestä.

14 §

Jos kilpailunrajoitus koskee pääasiassa pankki-toimintaa, esityksen kilpailunrajoituksen käsittelemisestä kilpailuneuvostossa tekee pankkitarkastusvirasto. Pääasiassa vakuutus toimintaa koskevista kilpailunrajoituksesta tekee esityksen sosiaali- ja terveysministeriö. Kilpailuvirastolle on varattava tilaisuus antaa lausuntonsa esityksestä.

Mikäli 1 momentissa tarkoitettua esitystä ei tehdä, voi kilpailuvirasto tehdä esityksen 1 momentissa tarkoitetun kilpailunrajoituksen käsittelemisestä kilpailuneuvostossa. Pankkitarkastusvirastolle tai sosiaali- ja terveysministeriölle on vastaavasti varattava tilaisuus antaa lausuntonsa esityksestä.

15 §

Edellä 12—14 §:ssä tarkoitetun esityksen saavuttua kilpailuneuvostoon on neuvoston puheenjohtajan suoritettava esikäsittely, mikäli puheenjohtaja ei esitä neuvostolle esityksen tutkimatta jättämistä tai hylkäämistä heti perusteettomana.

Kilpailuneuvoston on esikäsittelyn jälkeen tutkittava, onko kilpailunrajoituksella 7 §:ssä tarkoitettuja vahingollisia vaikutuksia. Kilpailuneuvoston tulee ryhtyä asianosaisten kanssa neuvotteluun kilpailunrajoituksen vahingollisten vaikutusten poistamiseksi.

16 §

Milloin neuvottelu ei ole johtanut kilpailunrajoituksen vahingollisten vaikutusten poistamiseen, kilpailuneuvosto voi

1) kieltää elinkeinonharjoittajaa tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymää soveltamasta sopimusta tai muuta kilpailua rajoittavaa järjestelyä taikka siihen rinnastettavaa menettelyä;

2) velvoittaa elinkeinonharjoittajan toimittamaan hyödykkeen toiselle elinkeinonharjoittajalle vastaavanlaisilla ehdoilla kuin hän tarjoaa niitä muille vastaavassa asemassa oleville elinkeinonharjoittajille; tai

3) määrätä enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan, ettei määräävässä markkina-asemassa oleva elinkeinonharjoittaja tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä saa ylittää tai alittaa kilpailuneuvoston asettamaa hyödykkeen hintaa, vastiketta tai niiden määräytymisperustetta, mikäli hyödykkeen hinta, vastike tai niiden määräytymisperuste on muodostunut kohtuuttomaksi tai

alhaisuutensa takia kilpailuolosuhteita olennaisesti vääristäväksi.

Kilpailuneuvoston päätöstä on valituksesta huolimatta noudatettava, jollei korkein hallinto-oikeus toisin määrää.

17 §

Kilpailuneuvosto voi asettaa 16 §:n 1 momentissa tarkoitettun kiellon, velvoitteen tai määräyksen noudattamisen tehosteeksi uhkasakon.

Edellä 16 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettu kiello ja velvoite voidaan asettaa myös väliaikaisesti kilpailuneuvoston käsittelyn ajaksi. Tällöin on vastaavasti noudatettava, mitä 1 momentissa on säädetty.

Uhkasakon määrää maksettavaksi kilpailuneuvosto.

Sopimukseen, sääntömääräykseen, päätökseen tai muuhun oikeustoimeen tai järjestelyyn sisältyvää ehtoa, joka on 4 tai 5 §:n taikka kilpailuneuvoston antaman kiellon, velvoitteen tai määräyksen vastainen, ei saa soveltaa tai panna täytäntöön.

5 luku

Erinäiset säännökset

18 §

Kilpailuneuvosto voi hakemuksesta määrätä, ettei 4—6 §:n säännöksiä ole sovellettava kilpailunrajoitukseen. Hakemuksen johdosta on kuuluttava kilpailuvirastoa.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu poikkeus voidaan myöntää, jos kilpailunrajoituksen harkitaan aiheuttavan kustannusten säästöä, joka pääosaltaan tulee kuluttajien tai asiakkaiden hyväksi, tai muulla tavoin edistävän yleiseltä kannalta hyväksyttävää järjestelyä. Kilpailuneuvostolla on oikeus määrätä poikkeuksen ehdoista.

Jos poikkeuksen ehtoja rikotaan tai jos olosuhteet ovat poikkeuksen myöntämisen jälkeen olennaisesti muuttuneet, kilpailuneuvosto voi kilpailuviraston esityksestä peruuttaa luvan. Peruuttamisesta on kuuluttava luvanhaltijaa.

Mikäli 6 §:n 1 momentissa tarkoitettua kilpailunrajoitusta koskeva hakemus tulee kilpailuneuvostossa vireille ennen kuin siinä tarkoitettua sopimusta, määräystä tai päätöstä koskeva riita- asia on jätetty päätettäväksi alioikeudessa, alioikeus ei saa antaa ratkaisua asiassa ennen kilpailuneuvoston hakemuksen johdosta antamaa päätöstä.

19 §

Kilpailuviraston määräämällä virkamiehellä on oikeus tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamisen valvomiseksi toimittaa tarkastus. Sama koskee lääninhallituksen virkamiestä tämän suorittaessa kilpailuviraston osoittamaa tarkastustehtävää.

Elinkeinonharjoittajan ja elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän on vaadittaessa esitettävä 1 momentissa tarkoitettulle virkamiehelle tarkastusta varten liikekirjeenvaihtonsa, kirjanpitoinsa ja muut asiakirjat, joilla voi olla merkitystä tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten noudattamisen valvonnassa.

Poliisin tulee tarvittaessa antaa virka-apua 1 momentissa tarkoitettun tarkastuksen toimittamisessa.

20 §

Kilpailuneuvoston 16 §:n 1 momentin nojalla antamaan päätökseen, 17 §:n 1 momentin nojalla annettuun uhkasakon asettamista koskevaan päätökseen, 17 §:n 3 momentissa tarkoitettuun uhkasakon maksettavaksi määräämistä koskevaan päätökseen samoin kuin päätökseen, jolla kilpailuneuvostolle tehty esitys jätetään tutkimatta tai hylätään, saa hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta siinä järjestyksessä kuin muutoksenhausta hallintoasioissa annetussa laissa (154/50) on säädetty.

Kilpailuneuvoston 17 §:n 1 momentin nojalla antamaan uhkasakon asettamista koskevaan päätökseen ei saa kuitenkaan erikseen hakea muutosta valittamalla eikä muutosta saa hakea myöskään muihin kuin 1 momentissa mainittuihin kilpailuneuvoston tämän lain nojalla antamiin päätöksiin.

Kilpailuviraston 12 §:n 1 momentin nojalla antamaan päätökseen samoin kuin 8 §:n 4 momentin nojalla antamaan päätökseen, jolla hakemus on hylätty, saa hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta siinä järjestyksessä kuin muutoksenhausta hallintoasioissa annetussa laissa on säädetty. Muutoin kilpailuviraston tämän lain nojalla antamaan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

21 §

Edellä 8—11 §:ssä säädetty ilmoitus- ja tietojenantovelvollisuus sekä 19 §:n 2 momentissa säädetty velvollisuus asiakirjojen esittämiseen eivät koske teknisluonteista ammattisalaisuutta.

22 §

Joka tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä suorittaessaan on saanut tietoja elinkeinonharjoittajan liike- tai ammattisalaisuudesta, ei saa niitä ilmaista eikä käyttää oikeudettomasti, ellei niitä säädetystä järjestyksessä ole määrätty julkisiksi tai ellei se, jonka hyväksi salassapitovelvollisuus on säädetty, anna tähän suostumustaan.

23 §

Kilpailuvirasto voi asettaa 10 §:ssä tarkoitetun tietojenantamis- ja asiakirjojen esittämisvelvollisuuden sekä 11 §:ssä tarkoitetun ilmoitus- ja tietojenantamisvelvollisuuden tehosteeksi uhkasakon siltä varalta, että velvollisuutta ei täytetä sitä varten asetetussa määräajassa.

Uhkasakon tuomitsee maksettavaksi asianomaisen kotipaikan lääninhallitus.

24 §

Joka tahallaan rikkoo 4 tai 5 §:n säännöksiä, on tuomittava *kilpailunrajoitusrikoksesta* sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

Joka jättää täyttämättä 8 tai 9 §:ssä säädetyn ilmoitus- tai tietojenantovelvollisuuden tai 19 §:n 2 momentissa säädetyn asiakirjojen esittämisvelvollisuuden, taikka tahallaan antaa kilpailuvirastolle tai kilpailuneuvostolle näissä tapauksissa tai muutoin väärän ilmoituksen tai muun tiedon, on tuomittava, jollei teosta ole muualla laissa säädetty ankarampaa rangaistusta, *kilpailunrajoitusrikkomuksesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Rikoksen tuottaman hyödyn tuomitsemisesta valtiolle on voimassa, mitä rikoslain 2 luvun 16 §:ssä on säädetty.

25 §

Joka tahallaan rikkoo 22 §:ssä säädetyn kiellon, on tuomittava *kilpailunrajoituksista annettussa laissa säädetyn salassapitovelvollisuuden rikkomisesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Virallinen syyttäjä ei saa nostaa syytettä 1 momentissa tarkoitettusta rikoksesta, ellei asianomistaja ole ilmoittanut sitä syytteeseen pantavaksi.

26 §

Tuomioistuimen on kilpailunrajoitusrikosta ja -rikkomusta koskevaa asiaa käsitellessään varattava kilpailuvirastolle tilaisuus tulla kuulluksi.

Syyteoikeuden vanhentumisaika 8 §:n mukaisen ilmoitusvelvollisuuden laiminlyömisestä lasketaan alkavaksi siitä, kun 8 §:n 1 momentissa tarkoitettu sopimus, päätös tai muu järjestely on ilmoitusvelvollisen osalta lakannut olemasta voimassa.

27 §

Tarkempia säännöksiä tämän lain täytäntöönpanosta annetaan tarvittaessa asetuksella.

28 §

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 19 _____.

Tällä lailla kumotaan taloudellisen kilpailun edistämisestä 25 päivänä toukokuuta 1973 annettu laki (423/73) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.

Helsingissä 30 päivänä lokakuuta 1987

Tasavallan Presidentti
MAUNO KOIVISTO

Ministeri Pertti Salolainen

