

# Kilpailulaki 2010

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja  
Kilpailukyky  
4/2009



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ  
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET  
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY

# Kilpailulaki 2010 -työryhmän mietintö

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja

Kilpailukyky

4/2009

<p>Tekijät   Författare   Authors Kilpailulaki 2010 – työryhmä puheenjohtaja: Kristian Tammivuori sihteerit: Johanna Rihto-Kekkonen, Lauri Tenhunen, Leena Lindberg, Arttu Juuti</p>	<p>Julkaisu-aika   Publiceringstid   Date 29.1.2009</p> <p>Toimeksiantaja(t)   Uppdragsgivare   Commissioned by työ- ja elinkeinoministeriö, arbets- och näringsministeriet, Ministry of Employment and the Economy</p> <p>Toimielimen asettamispäivä   Organets tillsättningsdatum   Date of appointment 13.6.2007</p>
<p>Julkaisun nimi   Titel   Title Kilpailulaki 2010</p>	
<p>Tiivistelmä   Referat   Abstract</p> <p>Kauppa- ja teollisuusministeriö asetti 13. päivänä kesäkuuta 2007 työryhmän, jonka tehtäväksi annettiin selvittää kilpailunrajoituslain uudistustarpeet ja tehdä ehdotukset tarvittaviksi muutoksiksi.</p> <p>Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmassa todetaan, että hallitus selvittää kilpailunrajoituslain uudistamistarpeet ja toteuttaa tarvittavat muutokset. Työryhmän asettamiskirjeen mukaan tehokas kilpailupolitiikka edellyttää ajanmukaisia ja toimivia työkaluja, joilla voidaan puuttua vahingollisiin kilpailunrajoituksiin. Nykyinen kilpailunrajoituksista annettu laki (480/1992) tuli voimaan 1. päivänä syyskuuta 1992. Lakia on tämän jälkeen muutettu useita kertoja. Voimassa olevia säännöksiä voidaan pitää pääosin toimivina. Lukuisat uudistukset ovat kuitenkin heikentäneet lain systematiikkaa. Myös sisällöllisiin säännöksiin liittyy uudistamistarpeita, jotka johtuvat lain soveltamisesta saaduista kokemuksista, yhteisöläinsäädännön kehityksestä ja kilpailullisen toimintaympäristön muutoksista.</p> <p>Kilpailulain tavoitteena on terveen ja toimivan kilpailun turvaaminen. Keskeisenä tavoitteena on varmistaa, että kilpailumekanismi toimii. Tällainen toimintaympäristö palvelee yrityksiä, ja siitä hyötyvät myös asiakkaat ja kuluttajat. Lain tavoitteiden kannalta on välttämätöntä, että asioiden käsittely Kilpailuvirastossa on riittävän tehokasta ja nopeaa. Työryhmä on tarkastellut kilpailunrajoitusasioissa noudatettavaa menettelyä koskevien säännösten kehittämistarpeita. Tavoitteena on tasapaino menettelyn tehokkuuden ja yritysten oikeusturvan välillä. Keskeisiksi kehittämiskohteiksi ovat nousseet käsittelyn nopeuttaminen, asiakirjajulkaisuutta koskeva sääntely ja kilpailuviraston tutkintavaltuuksien kehittäminen. Lakiin otettaisiin myös erillisiä yritysten puolustautumisoikeuksia koskevia säännöksiä. Myös seuraamusmaksusta vapauttamista ja sen alentamista koskevaa ns. leniency-järjestelmää esitetään kehitettäväksi nykyistä ennakoitavammasiksi.</p> <p>Kilpailunrikkomusten seuraamusjärjestelmää on arvioitu hallinnollisen seuraamusmaksun, rikosoikeudellisen järjestelmän ja liiketoimintakiellon soveltamisen näkökulmasta. Työryhmä katsoo, että kilpailunrikkomusten seuraamusjärjestelmän tulee edelleen perustua hallinnolliseen seuraamusmaksuun. Seuraamusmaksua koskevia säännöksiä esitetään kuitenkin kehitettäväksi niin, että seuraamusten ennaltaehkäisevyys ja ennakotuvuus toteutuisivat nykyistä paremmin. Työryhmä ei ehdota kilpailunrajoituslain vastaisen toiminnan kriminalisointia eikä erillisen liiketoimintakiellojärjestelmän luomista kilpailunrajoitusasioita varten.</p> <p>Voimassa olevat yrityskauppalvontaa koskevat säännökset ovat osoittautuneet pääosin toimiviksi. Merkittävä osa työryhmän ehdotuksista selkeyttää ja päivittää nykyistä säännöstöä. Työryhmä esittää lakiin myös joitain uudistuksia, kuten yrityskauppojen arvioinnissa käytettävän testin muuttamista, ilmoitusvelvollisuudelle asetetun määräjän poistamista sekä käsittelymääräaikaisten jatkamismahdollisuutta.</p> <p>Kilpailulain vahingonkorvausta koskevat säännökset rakentuisivat voimassa olevan lain periaatteille. Tarkoituksena on poistaa nykyisiin säännöksiin liittyviä epäkohtia, selkeyttää vahingonkorvaussäännöstä ja lisätä oikeusvarmuutta.</p>	
<p>Asiasanat   Nyckelord   Key words kilpailu, kilpailunrajoitus</p>	
<p>ISSN 1797-3554</p>	<p>ISBN 978-952-227-149-5</p>
<p>Kokonaissivumäärä   Sidoantal   Pages 208</p>	<p>Kieli   Språk   Language Suomi, finska, finnish</p> <p>Hinta   Pris   Price 36€</p>
<p>Julkaisija   Utgivare   Published by työ- ja elinkeinoministeriö, arbets- och näringsministeriet, Ministry of Employment and the Economy</p>	<p>Kustantaja   Förläggare   Sold by Edita Publishing Oy / Ab / Ltd</p>

# Työ- ja elinkeinoministeriölle

Kauppa- ja teollisuusministeriö asetti 13. päivänä kesäkuuta 2007 työryhmän, jonka tehtäväksi annettiin selvittää kilpailunrajoituslain uudistustarpeet ja tehdä ehdotukset tarvittaviksi muutoksiksi.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmassa todetaan, että hallitus selvittää kilpailunrajoituslain uudistamistarpeet ja toteuttaa tarvittavat muutokset. Työryhmän asettamiskirjeen mukaan tehokas kilpailupolitiikka edellyttää ajankäytöllisiä ja toimivia työkaluja, joilla voidaan puuttua vahingollisiin kilpailunrajoituksiin. Nykyinen kilpailunrajoituksista annettu laki (480/1992) tuli voimaan 1. päivänä syyskuuta 1992. Lakia on tämän jälkeen muutettu useita kertoja. Voimassa olevia säännöksiä voidaan pitää pääosin toimivina. Lukuisat uudistukset ovat kuitenkin heikentäneet lain systematiikkaa. Myös sisällöllisiin säännöksiin liittyy uudistamistarpeita, jotka johtuvat lain soveltamisesta saaduista kokemuksista, yhteisöläinsäädännön kehityksestä ja kilpailullisen toimintaympäristön muutoksista.

Asettamiskirjeen mukaan tarkastelua tuli tehdä ainakin seuraavissa kysymyksissä:

- kilpailunrajoituslain rakenne, soveltamisala ja käsitteistö;
- tarve säännellä myös muita kuin kilpailunrajoituslain nykyisten kielto- ja rajoitussääntöjen piiriin kuuluvia kilpailunrajoituksia;
- yrityskauppavalvontaa koskevien sääntösten arviointi;
- kilpailunrajoitusasioissa noudatettavaa menettelyä koskevat säännökset sekä
- nykyisen päätöksenteko- ja seuraamusjärjestelmän toimivuus ja niiden kehittämistarve.

Työryhmän tuli työssään ottaa huomioon EU:ssa vireillä oleva kilpailuoikeudellinen kehitys.

Työryhmän puheenjohtajaksi kutsuttiin hallitusneuvos *Kristian Tammivuori* kauppa- ja teollisuusministeriöstä. Työryhmän jäseniksi nimettiin ylijohtaja *Juhani Jokinen* Kilpailuvirastosta, ylituomari *Kimmo Mikkola* markkinaoikeudesta, kaupallinen neuvos *Marjaana Aarnikka* kauppa- ja teollisuusministeriöstä, neuvotteleva virkamies, nykyään teollisuusneuvos *Petri Lehto* kauppa- ja teollisuusministeriöstä, tutkimuspäällikkö *Leena Passi*, nykyään *Leena Lindberg* Kilpailuvirastosta, johtava asiantuntija *Tytti Peltonen* Elinkeinoelämän Keskusliitto ry:stä, johtaja *Martti Pallari* Suomen Yrittäjät ry:stä ja pääsihteeri *Leila Kostainen* STTK ry:stä. Lisäksi johtaja *Martti Pallarin* sijaisena on muutamassa kokouksessa toiminut lainopillinen asiamies *Anja Tuomola* Suomen yrittäjät ry:stä.

Työryhmän sihteeriksi määrättiin ylitarkastaja *Johanna Rihto-Kekkonen* ja hallitussihteeri *Lauri Tenhunen*, molemmat kauppa- ja teollisuusministeriöstä ja

tutkimuspäällikkö *Arttu Juuti* Kilpailuvirastosta. Työryhmän jäsen tutkimuspäällikkö *Leena Lindberg* on toiminut myös työryhmän sihteerinä.

Työryhmä on työhönsä liittyen tilannut selvitykset professori Tomi Laamaselta sekä oikeustieteen tohtori Jari Råmanilta.

Työryhmä on kuullut seuraavia asiantuntijoita: lainsäädäntöneuvos Eija Siitari-Vanne oikeusministeriö, lainsäädäntöneuvos Tuomo Antila oikeusministeriö, erityisasiantuntija Markku Stenborg valtiovarainministeriö, hallitusneuvos Elise Pekkala työ- ja elinkeinoministeriö, neuvotteleva virkamies Arto Rajala työ- ja elinkeinoministeriö, johtaja Anja Peltonen Kuluttajavirasto, professori Raimo Lahti, dosentti Jussi Matikkala, valtiosyyttäjä Ari-Pekka Koivisto, hovioikeudenneuvos Liisa Lehtimäki, asianajaja Ilkka Leppihalme, asianajaja Niko Hukkinen.

Työryhmän sihteeristö on lisäksi kuullut seuraavia asiantuntijoita: **lainsäädäntöjohtaja** Antti Leinonen oikeusministeriö, lainsäädäntöneuvos Katri Kummoinen oikeusministeriö, lainsäädäntöneuvos Erkki Rajaniemi oikeusministeriö, markkinaoikeustuomari Jussi Karttunen, johtaja Petri Kuoppamäki Nokia Oyj, asianajaja Sari Hiltunen, asianajaja Erkko Ruohoniemi.

Lisäksi työryhmä on järjestänyt 20. päivänä toukokuuta 2008 avoimen kuulemistilaisuuden kilpailuoikeuden asiantuntijoille.

Työryhmä on pitänyt 25 kokousta. Työryhmän tuli toimeksiantonsa mukaisesti saada työnsä valmiiksi 31.12.2008 mennessä.

Saatuun tehtävänsä suorittanut työryhmä luovuttaa kunnioittavasti hallituksen esityksen muotoon laaditun ehdotuksensa työ- ja elinkeinoministeriölle. Työryhmän mietintö on yksimielinen.

Helsingissä 9. päivänä joulukuuta 2008

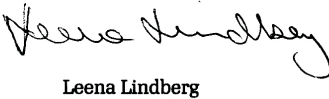
  
Kristian Tammivuori

  
Juhani Jokinen

  
Kimmo Mikkola

  
Marjaana Aarnikka

  
Petri Lehto

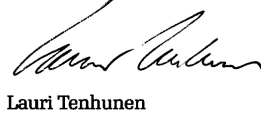
  
Leena Lindberg

  
Tytti Peltonen

  
Martti Pallari

  
Leila Kostiainen

  
Johanna Rihto-Kekkonen

  
Lauri Tenhunen

  
Arttu Juuti

## Sisälllys

### Kilpailulaki 2010 -työryhmän keskeiset ehdotukset

<b>1</b>	<b>Johdanto</b> .....	13
1.1	Kilpailulainsäädännön kehitys .....	13
1.2	Nykyinen lainsäädäntö.....	14
1.3	Uudistamisen lähtökohdat .....	17
<b>2</b>	<b>Kilpailulain tavoitteet</b> .....	21
<b>3</b>	<b>Menettelyä koskevat säännökset</b> .....	23
3.1	Käsittelyn nopeuttaminen ja mahdollisuus keskittyä kilpailun toimivuuden kannalta merkityksellisten kilpailunrajoitusten selvittämiseen.....	23
3.1.1	Tarve tehostaa kilpailuasioden käsittelyä .....	23
3.1.2	Vaihtoehtojen vertailua .....	24
3.1.3	Keskeiset ehdotukset .....	25
3.1.4	Tutkimatta jättäminen ja hallintolaki .....	27
3.1.5	Priorisoinnin suhde kilpailulain kielto­säännöksiin .....	28
3.1.6	Muutoksenhakuoikeuden rajoittaminen tutkimatta jättämistä koskevissa tapauksissa.....	29
3.2	Kilpailunrajoitusasiat ja asiakirja­julkisuus .....	30
3.2.1	Yleistä.....	30
3.2.2	Asiakirjojen julkisuutta koskevien säännösten soveltaminen kilpailunrajoitustapauksiin .....	31
3.2.3	Muutostarpeiden arviointi ja keskeiset ehdotukset....	32
3.3	Kilpailuviraston tutkintavaltuudet .....	36
3.3.1	Yleistä.....	36
3.3.2	Sähköinen tarkastus.....	37
3.3.3	Asiantuntijoiden käyttö tarkastuksilla.....	39
3.3.4	Tarkastukset ja perusoikeuksien toteutuminen.....	39
3.3.5	Tarkastukset muissa kuin elinkeinonharjoittajan liiketiloissa .....	41
<b>4</b>	<b>Seuraamusjärjestelmä</b> .....	44
4.1	Hallinnollinen seuraamusmaksu .....	44
4.2	Rikosoikeudellinen järjestelmä .....	46
4.2.1	Voimassaoleva lainsäädäntö .....	46
4.2.2	Ulkomainen lainsäädäntö.....	47
4.2.3	Johtopäätökset .....	50
4.3	Liiketoimintakielto .....	51
4.3.1	Liiketoimintakielto Suomen oikeusjärjestelmässä .....	51
4.3.2	Liiketoimintakielto Ruotsin oikeusjärjestelmässä .....	52

4.3.3	Liiketoimintakieltoa koskevien säännösten soveltuminen kilpailunrajoitustapauksiin ja johtopäätökset.....	53
5	Seuraamusmaksusta vapautuminen ja seuraamusmaksun alentaminen .....	54
5.1	Nykyinen järjestelmä ja siihen liittyvät muutostarpeet .....	54
5.2	Keskeiset ehdotukset .....	56
6	Vahingonkorvaus.....	58
6.1	Yleistä .....	58
6.2	Eriyisen vahingonkorvaussäännöksen tarpeellisuus kilpailulaissa ja sen suhde vahingonkorvauslakiin.....	59
6.3	Nykytilan arviointi.....	59
6.4	Kilpailunrajoituksia koskevat vahingonkorvaussäännökset yhteisöläinsäädännössä ja eräissä muissa maissa.....	61
6.5	Keskeiset ehdotukset .....	62
7	Yrityskauppavalvonta .....	64
7.1	Yrityskauppavalvonnassa käytettävä testi .....	64
7.2	Muut yrityskauppavalvontaan liittyvät muutostarpeet .....	71
7.2.1	Ilmoitusvelvollisuus ja liikevaihtorajat .....	71
7.2.2	Ilmoitusvelvollisuudelle asetetun määräajan poistaminen	71
7.2.3	Ilmoitettujen tietojen muuttuminen .....	72
7.2.4	Selvitysten toimittamatta jättäminen, olennainen puutteellisuus ja virheellisyys .....	72
7.2.5	Yrityskaupan täytäntöönpanoa koskevat säännökset	73
8	Muita työryhmässä esillä olleita asiakokonaisuuksia .....	75
8.1	Julkisen vallan aikaansaamat kilpailunrajoitukset.....	75
8.2	Oligopolit .....	76
9	Esitysten vaikutukset.....	79
	<b>Ehdotus Kilpailulaiksi.....</b>	<b>80</b>
	- Yksityiskohtaiset perustelut .....	80
	- Läkiteksti: Kilpailulaki, Konkurrenslag .....	124
	<b>Ehdotus viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain muuttamisesta.....</b>	<b>162</b>
	- Yksityiskohtaiset perustelut	
	- Läkiteksti: Laki viranomaisen toiminnan avoimuudesta annetun lain muuttamisesta, Lag om ändring av lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet	



## LIITTEET

- Liite 1:** Yrityskauppavalvontaa koskevien säännösten toimivuutta tarkasteleva asiantuntijaselvitys
- Liite 2:** Asiantuntijalausunto: Kilpailuviranomaisen tarkastusvaltuudet – työntekijän yksityisyyden ja luottamuksellisen viestin suoja

# Kilpailulaki 2010 -työryhmän keskeiset ehdotukset

Kauppa- ja teollisuusministeriö asetti hallitusohjelman mukaisesti 13.6.2007 työryhmän, jonka tehtäväksi annettiin selvittää kilpailunrajoituslain uudistustarpeet ja tehdä ehdotukset tarvittaviksi muutoksiksi. Työryhmän tuli toimeksiantonsa mukaisesti saada työnsä valmiiksi 31.12.2008 mennessä. Työryhmän mietintö on yksimielinen.

Kilpailulaki 2010- työryhmä ehdottaa, että nykyinen kilpailunrajoituslaki kumotaan ja korvattaisiin uudella lailla. Lukuisten osittaisuudistusten ja kilpailulainsäädännön kehittymisen seurauksena nykyisen kilpailunrajoituslain rakenne, terminologia ja säännösten sijoittelu laissa ei ole kaikin osin looginen ja selkeä. Lain soveltamisen ja ymmärtämisen helpottamiseksi on aiheellista uudistaa lain rakenne niin, että se vastaa paremmin lainsäädännön selkeydelle asetettuja vaatimuksia.

Uuden lain nimi olisi kilpailulaki. Työryhmän näkemyksen mukaan kilpailulaki lain nimenä kuvastaa paremmin sitä, mitä lain säännöksillä tavoitellaan. Se antaisi positiivisen viestin siitä, että lain tavoitteena on terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaaminen vahingollisilta kilpailunrajoituksilta.

Työryhmä ehdottaa muutoksia yrityskauppavalvontaa koskeviin säännöksiin, kilpailunrajoitusasioissa noudatettavaa menettelyä ja seuraamusjärjestelmää koskeviin säännöksiin sekä lain vahingonkorvaussäännökseen. Lisäksi työryhmä ehdottaa, että lakiin lisättäisiin keskeiset elinkeinonharjoittajan puolustautumisoikeuksia koskevat säännökset.

## **Yrityskauppavalvonta**

Työryhmä ehdottaa, että yrityskauppavalvonnassa siirryttäisiin soveltamaan EU:n sulautuma-asetuksen mukaista SIEC- arviointitestiä. Ehdotetun yrityskauppatestin perusteella yrityskauppa voidaan kieltää, jos sen seurauksena kilpailu olennaisesti estyy Suomen markkinoilla tai niiden oleellisella osalla. Työryhmän näkemyksen mukaan uusi yrityskauppavalvonnan arviointitesti mahdollistaisi nykyistä tehokkaamman ja oikeasuhtaisemman yrityskauppavalvonnan Suomessa. Lisäksi työryhmä ehdottaa muutoksia ja täsmennyksiä tiettyihin yrityskauppavalvontaa koskeviin menettelysäännöksiin.

## **Kilpailunrajoitusasioissa noudatettava menettely**

Kilpailunrajoitusasioissa noudatettavaa menettelyä koskien työryhmä esittää säännöstä, jonka perusteella Kilpailuvirastolla olisi entistä paremmat mahdollisuudet keskittyä kaikkein merkittävimpien kilpailunrajoitusten selvittämiseen. Kilpailuvirasto asettaisi tehtävänsä tärkeysjärjestykseen ja jättäisi asian tutkimatta, jos sen

selvittäminen ei lain tavoitteen kannalta olisi tarpeen. Säännöksen tavoitteena olisi tehostaa ja nopeuttaa kilpailuasioiden käsittelyä.

Työryhmä esittää muutoksia myös viranomaisen toiminnan avoimuutta koskevaan lakiin (julkisuuslaki). Muutosehdotusten tavoitteena on turvata Kilpailuviraston ns. tutkimusrauha tilanteissa, joissa tutkinta on kesken. Lisäksi ehdotetaan, että sakoista vapauttamista ja sakkojen alentamista koskevassa leniency-menettelyssä annetut tiedot olisivat salassa pidettäviä.

Kilpailuviraston tutkintavaltuuksia koskevia säännöksiä esitetään täsmennettäväksi. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan Kilpailuviraston ja lääninhallituksen virkamiehellä on tietyin edellytyksin kilpailulain säännösten noudattamisen valvomiseksi oikeus toimittaa tarkastus myös muissa kuin elinkeinonharjoittajien liiketiloissa, esimerkiksi yritysten työntekijöiden kodeissa. Muissa kuin elinkeinonharjoittajien liiketiloissa toimitettaviin tarkastuksiin on haettava lupa etukäteen markkinaoikeudelta. Euroopan komissiolla on vastaavanlainen oikeus tehdä tarkastuksia myös muihin kuin elinkeinonharjoittajien liiketiloihin.

### **Elinkeinonharjoittajien puolustautumisoikeudet**

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi keskeiset elinkeinonharjoittajan puolustautumisoikeuksia koskevat säännökset. Säännökset ovat luonteeltaan lähinnä informatiivisia, koska puolustuksen oikeudet on jo nykyisin otettava huomioon yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden ja hallinto-oikeudellisten säännösten perusteella.

### **Seuraamusjärjestelmä**

Myös hallinnollista seuraamusmaksua koskevaa säännöstä ehdotetaan täsmennettäväksi. Tavoitteena on sanktiojärjestelmän tehostaminen. Seuraamusmaksusäännöstä täsmennettäisiin niin, että sen perusteella määrättävän seuraamusmaksun määrä kussakin yksittäistapauksessa olisi nykyistä paremmin ennakoitavissa. Työryhmän ehdottama säännös mukailee Euroopan komission sakkosuuntaviivoissa omaksuttuja periaatteita, joiden mukaan muun muassa kilpailunrajoituksen kestolla on suora vaikutus seuraamusmaksun määrään.

Sakoista vapauttamista ja sakkojen alentamista koskevia säännöksiä ehdotetaan muutettavaksi. Säännösten perusteella kilpailunrajoitukseen osallinen elinkeinonharjoittaja saa tietyin edellytyksin vapautuksen seuraamusmaksusta tai sille määrättävää seuraamusmaksua voidaan alentaa, jos se avustaa Kilpailuvirastoa kilpailunrajoituksen selvittämisessä. Järjestelmä on luotu erityisesti kartellien selvittämisen helpottamiseksi. Tavoitteena on selkeyttää menettelyä niin, että järjestelmä olisi nykyistä ennakoitavampi ja kannustaisi elinkeinonharjoittajia ilmoittamaan Kilpailuvirastolle kartelleista, joissa ne ovat osallisina. Ehdotusten tavoitteena on myös yhdenmukaistaa lain säännökset vastaavien EU:ssa yleisesti noudatettavien säännösten kanssa.

Työryhmä on lisäksi laajemminkin pohtinut kilpailuoikeudellisen seuraamusjärjestelmän kokonaisuutta ja selvittänyt siihen liittyviä kansainvälisiä kehitystrendejä.

Mietintöön sisältyy rikosoikeudellista seuraamusjärjestelmää ja liiketoimintakieltoa koskevat luvut. Työryhmä ei kuitenkaan ehdota uusien rangaistusmuotojen käyttöönottoa.

### **Vahingonkorvaus**

Lain vahingonkorvaussäännöksen soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi niin, että jokaisella kilpailunrajoituksesta vahinkoa kärsineellä olisi oikeus korvaukseen. Työryhmä ehdottaa myös vahingonkorvauksen vanhentumisaikaa koskevan säännöksen täsmentämistä. Ehdotuksen mukaan vanhentumisajan alkamis- ja päättyemisajankohdat olisi laissa nykyistä selkeämmin määriteltävä.

# 1 Johdanto

## 1.1 Kilpailulainsäädännön kehitys

Suomen kilpailulainsäädäntöä on viime vuosikymmenten kuluessa kehitetty niin, että taloudellista kilpailua rajoittaviin toimenpiteisiin suhtaudutaan yhä tiukemmin. Suomen ensimmäinen vuonna 1958 voimaan tullut kilpailulaki edellytti kilpailunrajoitusten rekisteröintiä viranomaisten toimesta. Vähitellen ja useiden lakiuudistusten seurauksena Suomen kilpailulainsäädännöstä on tullut osa Euroopan unionin kilpailuvalvontaa. Suomen kilpailulainsäädäntö on käytännössä harmonisoitu EY:n kilpailusääntöjen kanssa ja lisäksi Suomessa on kansalliset yrityskauppavalvontaa koskevat säännökset. Kilpailuvalvonnasta huolehtii itsenäinen ja riippumaton viranomaisena, Kilpailuvirasto.

Kilpailulainsäädännön kehitysvaiheet kuvastavat myös suomalaisen yhteiskunnan ja talouden rakennetta eri aikoina. Suomessa luovuttiin hintasääntelystä lopullisesti vuonna 1988, ja kilpailulainsäädännössä suuntauduttiin entistä enemmän kilpailun edistämiseen. Suomi liittyi Euroopan unionin jäseneksi vuonna 1995. Suomen jäsenyys Euroopan unionissa on ratkaisevasti vaikuttanut siihen, miten kilpailulainsäädäntöä Suomessa on kehitetty. Jo ennen EU:n jäsenyyttä vuoden 1992 kilpailunrajoituslaissa omaksuttiin EY:n kilpailuoikeudellisia periaatteita. Tällöin Suomen kilpailulainsäädännössä otettiin käyttöön EY:n kilpailuoikeuden mukainen kieltoperiaate hallinnollisine seuraamusmaksuineen.

Vuonna 1998 Suomen kilpailunrajoituslakiin lisättiin yrityskauppavalvontaa koskevat säännökset. Niiden tarkoituksena on estää sellaiset yrityskaupat, joiden seurauksena syntyy tai vahvistuu sellainen määräävä markkina-asema, joka merkittävästi estää kilpailua Suomen markkinoilla tai niiden olennaisella osalla.

Toukokuussa 2004 voimaan tulleella kilpailunrajoituslain muutoksella lain kieltosäännökset yhdenmukaistettiin EY:n kilpailusääntöjen kanssa. Lakiin lisättiin myös säännös, jonka mukaan kartellissa mukana ollut yritys voi tietyin edellytyksin vapautua kilpailunrajoituslain nojalla määrättävästä seuraamusmaksusta, jos se avustaa Kilpailuvirastoa kartellin paljastamisessa ja selvittämisessä. Kilpailuvirastossa on jo ollut tutkittavana muutamia leniency-ilmiantoon perustuvia kartellitapauksia.

### Suomen kilpailulainsäädännön vaihteita

- Suomen ensimmäinen kilpailulaki, laki talouselämässä esiintyvien kilpailunrajoitusten valvonnasta, tuli voimaan vuonna 1958. Lain mukaan viranomaisten tehtävänä oli selvittää ja rekisteröidä kilpailunrajoituksia. Tarjouskartellit olivat lain mukaan kiellettyjä.

- Kilpailulainsäädännössä otettiin vuonna 1964 käyttöön niin sanottu väärinkäyttöperiaate ja siihen liittyvä neuvottelumenettely. Väärinkäyttöperiaatteen mukaan kilpailunrajoituksiin voidaan puuttua yksittäistapauksissa, jos niillä on vahingollisia vaikutuksia. Määrä hinnoittelu kiellettiin lailla.
- Lakiin tehtiin pienempiä uudistuksia vuosina 1973, 1977 ja 1985.
- Vuonna 1988 lakiin lisättiin määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskeva säännös, ja eräisiin horisontaalisiin kilpailunrajoituksiin liittyvät pakotteet säädettiin yksityisoikeudellisesti tehottomiksi. Vuonna 1988 perustettiin myös itsenäinen ja riippumaton kilpailuviranomainen Kilpailuvirasto.
- Vuoden 1992 kilpailunrajoituslaissa otettiin käyttöön EY:n kilpailuoikeuden mukainen kieltoperiaate. Kieltoperiaatteen mukaan kilpailua rajoittavat yritysten väliset sopimukset ovat lähtökohtaisesti kiellettyjä. Ainoastaan vertikaalisia kilpailunrajoituksia, eli eri tuotanto- tai jakeluportaalla toimivien yritysten välisiä kilpailunrajoituksia, arvioitiin edelleen väärinkäyttöperiaatteen mukaisesti.
- Suomen kilpailulainsäädäntöön lisättiin yrityskauppa-valvontaa koskevat säännökset vuonna 1998.
- Kilpailunrajoituslain viimeisin 1.5.2004 voimaan tullut uudistus on seurausta EY:n kilpailusääntöjen uudesta täytäntöönpanojärjestelmästä. Lain muutoksella Suomen kilpailunrajoituslain kieltosäännökset harmonisoitiin EY:n kilpailusääntöjen kanssa. Kielletyt kilpailunrajoitukset määritellään nyt Suomessa samoin kuin EY:n perustamissopimuksessa. Kilpailunrajoituslaki sisältää EY:n perustamissopimuksen 81 artiklan horisontaalisia ja vertikaalisia kilpailunrajoituksia koskevan kiellon ja 82 artiklan määräävän aseman väärinkäytön kieltoa vastaavat säännöt. Uudistus merkitsi sitä, että kaikkiin Suomen alueella vaikuttaviin kilpailunrajoituksiin sovelletaan samanlaisia sääntöjä siitä riippumatta, onko niillä vaikutusta EU:n jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Sekä EY:n että Suomen kilpailulainsäädännössä siirryttiin sopimuksellisten kilpailunrajoitusten (EY:n perustamissopimuksen 81 artikla) ennakoalvonnasta jälkikäteisvalvontaan. Yritysten ei enää tarvitse eivätkä ne myöskään voi ennakolta hakea viranomaiselta hyväksyntää kilpailua rajoittavalle toiminnalleen. Elinkeinonharjoittajat arvioivat itse, täytyvätkö toiminnan hyväksyttävyyden edellytykset. Tässä arvioinnissa tulkintaohjeena toimivat Kilpailuviraston ja komission tulkintaohjeet.

## 1.2 Nykyinen lainsäädäntö

Voimassa oleva kilpailunrajoituksista annettu laki (480/1992) tuli voimaan 1. syyskuuta vuonna 1992. Tämän jälkeen lakiin on tehty useita osittaismuutoksia. Niissä on muun muassa täsmennetty kilpailunrajoituslain asiallista soveltamisalaa, otettu käyttöön yrityskauppa-valvontaa koskevat säännökset ja harmonisoitu kilpailunrajoituslain kiellot vastaamaan EY:n kilpailusääntöjä sekä muutettu kilpailuasioita

selvittävän viranomaisen Kilpailuviraston ja kilpailuasioita käsittelevän tuomioistuimen markkinaoikeuden välistä toimivallanjakoa.

Voimassa olevan kilpailunrajoituslain kiellot vastaavat sisällöltään Euroopan yhteisön kilpailusääntöjä. Vuonna 2004 voimaan tulleen modernisaatioasetuksen mukaisesti Suomessa sovelletaan EY:n kilpailusääntöjä niihin tapauksiin, joilla voi olla vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Jos järjestelyllä ei ole vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, sovelletaan kilpailunrajoituslain säännöksiä. Koska kuitenkin kilpailunrajoituslain kieltosäännökset on harmonisoitu vastaamaan EY:n kilpailusääntöjä, kaikkiin Suomen alueella vaikuttaviin kilpailunrajoituksiin sovelletaan samanlaisia sääntöjä siitä riippumatta, onko niillä kauppavaikutusta vai ei.

Kilpailunrajoituslain yleisenä tavoitteena on terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaaminen vahingollisilta kilpailunrajoituksilta. Sen soveltamisalaan kuuluvat lähes kaikki talouden sektorit. Lakia ei kuitenkaan sovelleta sopimuksiin tai järjestelyihin, jotka koskevat työmarkkinoita. Lakia ei myöskään tietyin edellytyksin sovelleta maataloustuottajien tai heidän yhteisönsä tekemiin maatalouden alkutuotantoa koskeviin sopimuksiin, päätöksiin tai näihin rinnastettaviin menettelyihin. Ellei valtioneuvosto toisin määrää, lakia ei sovelleta kilpailunrajoitukseen, joka rajoittaa taloudellista kilpailua Suomen ulkopuolella, paitsi jos rajoitus kohdistuu suomalaiseen asiakaspiiriin.

Kilpailunrajoituslaki perustuu kieltoperiaatteelle. Kiellettyjä kilpailunrajoituksia ovat esimerkiksi määrähinnat, tarjouskartellit, hintakartellit sekä kartellit, jotka rajoittavat tuotantoa tai jakavat markkinoita tai hankintalähteitä, sekä määräävän markkina-aseman väärinkäyttö. Elinkeinonharjoittajalle, joka rikkoo lain kieltoja, määrätään hallinnollinen seuraamusmaksu, jollei menettely ole pidettävä vähäisenä tai seuraamusmaksun määräämistä kilpailun kannalta muutoin perusteettomana. Maksun suuruus on enintään 10 prosenttia kunkin kilpailunrajoitukseen osallistuvan elinkeinonharjoittajan tai näiden yhteenliittymän edellisen vuoden liikevaihdosta. Seuraamusmaksun määrää markkinaoikeus Kilpailuviraston esityksestä. Lisäksi Kilpailuvirasto voi määrätä elinkeinonharjoittajan tai näiden yhteenliittymän lopettamaan lain vastaisen menettelyn. Kilpailunrajoitukseen osallinen elinkeinonharjoittaja voidaan tietyin edellytyksin vapauttaa seuraamusmaksusta tai elinkeinonharjoittajalle määrättävää seuraamusmaksua voidaan alentaa, jos se avustaa Kilpailuvirastoa kilpailunrajoituksen selvittämisessä.

Kilpailunrajoituslain yrityskauppavalvontaa koskevien säännösten perusteella tietyt liikevaihtorajat ylittävät yrityskaupat on ilmoitettava Kilpailuvirastolle. Markkinaoikeus voi Kilpailuviraston esityksestä kieltää yrityskaupan, jos sen seurauksena syntyy tai vahvistuu sellainen määräävä markkina-asema, joka merkittävästi estää kilpailua Suomen markkinoilla tai niiden oleellisella osalla. Jos kuitenkin yrityskaupan haitalliset vaikutukset voidaan välttää asettamalla yrityskaupan toteuttamiselle ehtoja, Kilpailuviraston tulee ensisijaisesti neuvotella ja määrätä toteutettavaksi tällaiset ehdot. Kilpailuvirasto tutkii yrityskauppaa koskevan ilmoituksen välittömästi. Jos se ei anna päätöstä jatkoselvitykseen ryhtymisestä kuukauden

kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta tai jollei se aseta ehtoja tai tee esitystä yrityskaupan kieltämiseksi kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun se päätti jatkoselvitykseen ryhtymisestä, yrityskaupan katsotaan tulleen hyväksytyksi. Markkinaoikeus voi pidentää tätä määräaikaa enintään kahdella kuukaudella.

Lain mukaan elinkeinonharjoittajalla on velvollisuus antaa kilpailuviranomaiselle sen tarvitsemat tiedot ja asiakirjat. Kilpailuvirastolla on myös kilpailunrajoituslain säännösten valvomiseksi oikeus tehdä tarkastus elinkeinonharjoittajan liiketiloihin. Lain mukaan Euroopan komissiolla on tietyin edellytyksin oikeus markkinaoikeuden luvalla tehdä tarkastus myös muihin kuin elinkeinonharjoittajan liiketiloihin, esimerkiksi kilpailunrajoituksesta epäillyn yrityksen työntekijöiden koteihin. Kilpailuvirastolla on komission pyynnöstä velvollisuus avustaa komissiota näissä tarkastuksissa.

Kilpailuasioita käsittelevät Kilpailuvirasto, markkinaoikeus ja korkein hallinto-oikeus sekä lääninhallitukset.

## **Kilpailuvirasto**

Kilpailuvirasto on riippumaton ja itsenäinen kilpailuviranomainen, jonka tehtävänä on terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaaminen. Kilpailuvirasto tutkii kilpailuolosuhteita, selvittää kilpailunrajoituksia, ryhtyy toimenpiteisiin kilpailunrajotusten vahingollisten vaikutusten poistamiseksi sekä tekee aloitteita kilpailun edistämiseksi. Kilpailuvirasto tekee ensi asteena päätökset kaikissa muissa paitsi yrityskaupan kieltämistä tai seuraamusmaksun määräämistä koskevissa asioissa. Kilpailuvirasto voi myös antaa väliaikaisia määräyksiä. Kilpailuviraston päätöksiin voi hakea muutosta markkinaoikeudelta. Kilpailuvirasto on myös osa Euroopan unionin kilpailuviranomaisten yhteistyöverkostoa ja huolehtii kilpailuvalvonnasta EY:n kilpailusääntöjen edellyttämällä tavalla.

## **Markkinaoikeus**

Markkinaoikeus on kilpailuasioita käsittelevä tuomioistuin, joka tutkii Kilpailuviraston päätöksistä tehdyt valitukset. Markkinaoikeus tekee Kilpailuviraston esityksestä päätökset yrityskaupan kieltämisestä ja seuraamusmaksun määräämisestä. Markkinaoikeuden päätöksistä voi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

## **Lääninhallitukset**

Lääninhallitukset selvittävät Kilpailuviraston alaisina viranomaisina kilpailunrajoituksia. Niillä ei ole itsenäistä päätöksentekovaltaa kilpailuasioissa.



## 1.3 Uudistamisen lähtökohdat

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmassa todetaan, että hallitus selvittää kilpailunrajoituslain uudistamistarpeet ja toteuttaa tarvittavat muutokset. Tehokas kilpailupolitiikka edellyttää ajanmukaisia ja toimivia työkaluja, joilla voidaan puuttua vahingollisiin kilpailunrajoituksiin. Voimassa oleva kilpailunrajoituslaki (480/1992) on vuodelta 1992. Lakiin on tämän jälkeen tehty useita muutoksia, joista monet ovat olleet laajakantoisia. Nykyisiä säännöksiä voidaan pitää edelleen pääosin toimivina. Lukuisat muutokset ovat kuitenkin heikentäneet lain systematiikkaa, ja myös lain sisällöllisiin säännöksiin liittyy uudistamistarpeita. Muutostarpeet ovat seurausta lain soveltamisesta saaduista kokemuksista, yhteisöainsäädännön kehityksestä ja kilpailullisen toimintaympäristön muutoksista.

Kilpailunrajoituslain uudistamista selvittävän työryhmän tehtävänä on ollut arvioida ainakin seuraavia asiakokonaisuuksia:

### Lain rakenne ja käsitteistö

Nykyisen kilpailunrajoituslain rakenne on luotu vuonna 1992 toteutetun kilpailunrajoituslain uudistuksen yhteydessä. Tämän jälkeen lakia on muutettu osittain useampaan kertaan. Muutoksissa on muun muassa täsmennetty Kilpailuviraston toimivaltuuksien sisältöä. Suurimmat muutokset ovat liittyneet yrityskauppavalvontaa koskevan sääntelyn käyttöönottoon vuonna 1998 ja EY:n modernisaatioasetuksen täytäntöönpanoon vuonna 2004.

Lukuisten osittaisuudistusten ja kilpailulainsäädännön kehittymisen seurauksena nykyisen kilpailunrajoituslain rakenne, terminologia ja säännösten sijoittelu laissa ei ole kaikin osin looginen ja selkeä. Lain soveltamisen ja ymmärtämisen helpottamiseksi on aiheellista uudistaa lain rakenne niin, että se vastaa paremmin lainsäädännön selkeydelle asetettuja vaatimuksia. Työryhmän näkemyksen mukaan kilpailunrajoituslain nimi tulisi muuttaa kilpailulaksi. Kilpailulaki nimenä antaa oikeamman kuvan siitä, mitä lailla tavoitellaan. Lain tavoitteenahan on terveen ja toimivan kilpailun turvaaminen vahingollisilta kilpailunrajoituksilta.

### Yrityskauppavalvontaa koskevat säännökset

Kilpailunrajoituslain yrityskauppavalvontaa koskevat säännökset tulivat voimaan vuonna 1998. Säännösten mukaan yrityskaupat, joissa osapuolten liikevaihdot ylittävät laissa määrätyt kynnyksarvot, on ilmoitettava Kilpailuvirastolle. Kilpailuvirasto tutkii yrityskaupan ja tarvittaessa asettaa kaupalle ehtoja tai tekee markkinaoikeudelle esityksen yrityskaupan kieltämiseksi. Yrityskauppavalvontasäännöksiä muokattiin joiltain osin vuoden 2004 lakiuudistuksen yhteydessä. Tavoitteena oli vähentää yrityskaupan osapuolten hallinnollisia velvoitteita ja mahdollistaa Kilpailuviraston voimavarojen tehokkaampi kohdentaminen. Tällöin luovuttiin muun muassa

samalla toimialalla tehtävien yrityskauppojen ns. kahden vuoden säännöstä, mikä vähensi Kilpailuvirastolle ilmoitettavien yrityskauppojen määrää.

Kilpailunrajoituslain mukaan yrityskaupalle voidaan asettaa ehtoja tai se voidaan kieltää, jos kaupan seurauksena syntyy tai vahvistuu sellainen määräävä markkina-asema, joka olennaisesti estää kilpailua Suomen markkinoilla tai niiden oleellisella osalla. Yrityskauppaan puuttuminen siis edellyttää meillä määräävän markkina-aseman syntymistä tai vahvistumista. Tältä osin mallina pidettiin EU:n silloista yrityskauppavalvontaa, joka myös pitkään perustui määräävän markkina-aseman arviointiin.

EU:n yrityskauppoja koskeva lainsäädäntöä kuitenkin muutettiin vuonna 2004 niin, että yrityskauppaan puuttuminen ei välttämättä edellytä määräävän markkina-aseman syntymistä tai vahvistumista. Näin ollen yrityskaupalle voidaan tietysin edellytyksin asettaa ehtoja tai se voidaan kieltää, jos sillä on haitallisia vaikutuksia kilpailuun, vaikka sen seurauksena ei olisikaan määräävän aseman syntyminen tai vahvistuminen. Myös eräissä EU:n jäsenmaissa on otettu käyttöön vastaava yrityskauppojen arviointitesti. Esimerkiksi Ruotsin kilpailulain yrityskauppatestiä muutettiin niin, että se vastaa EY:n sulautuma-asetusta. Ruotsin uusi kilpailulaki tuli voimaan 1. marraskuuta 2008. Perusteluina uuteen yrityskauppatestiin siirtymiselle on todettu EU:n kanssa yhdenmukaiset yrityskauppasäännöt sekä mahdollisuus vaikuttaa tarvittaessa tehokkaammin oligopolisten markkinarakenteiden syntymiseen. Työryhmän tehtävänä on ollut arvioida, pitäisikö Suomessakin yrityskauppavalvonnassa ottaa käyttöön EY:n sulautuma-asetuksen testiä vastaava yrityskauppatesti.

## **Kilpailunrajoitusasioissa noudatettavaa menettelyä koskevat säännökset**

### **Kilpailuviraston mahdollisuudet keskittyä kaikkein merkittävimpien kilpailunrajoitusten selvittämiseen**

Kilpailuasioiden käsittelyn tehokkuuteen vaikuttavia tekijöitä ovat muun muassa Kilpailuviraston käytössä olevat resurssit, viraston sisäisten menettelyjen tehokkuus ja se, että Kilpailuvirasto voi keskittyä kilpailun toimivuuden, kansantalouden ja yleisen edun kannalta merkittävien kilpailunrajoitusten selvittämiseen. Näihin kysymyksiin on pyritty jo tähän mennessä kiinnittämään huomiota sekä lainsäädännön keinoin että mm. turvaamalla Kilpailuviraston resursseja valtionhallinnon tuottavuusohjelman toteuttamisen yhteydessä. Lisäksi Kilpailuviraston sisäisiä menettelyjä on pyritty kehittämään myös Kilpailuviraston strategiatyössä ja Kilpailuviraston vuonna 2008 toteutetussa evaluoinnissa. Työryhmä on tarkastellut kansainvälisten esimerkkien pohjalta keinoja kilpailuasioiden käsittelyn tehostamiseen. Kilpailuasioiden käsittelyn tehostamisen kannalta keskeisimpänä lainsäädännöllisenä keinona on pidetty Kilpailuviraston nykyistä selkeämpiä ja laajempia mahdollisuuksia asettaa tehtävänsä tärkeysjärjestykseen ja keskittyä kilpailulain tavoitteen kannalta olennaisten kilpailunrajoitusten tutkintaan.

## **Asiakirjajulkisuutta koskevat kysymykset**

Viime vuosina erityisesti Kilpailuviraston kartellitutkimusten yhteydessä on ilmennyt epätietoisuutta siitä, miten laajasti ja missä selvityksen vaiheessa asianosaisilla on oikeus saada tietoja Kilpailuviraston asiakirja-aineistosta viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain nojalla silloin, kun asian tutkinta Kilpailuvirastossa on kesken. Asiasta on useissa tapauksissa haettu ratkaisua tuomioistuimelta.

Asianosaisen oikeus saada tietoja häntä koskevista asiakirjoista on tärkeä oikeusturvan toteutumisen kannalta. Keskeistä on, että asiaosaisilla on ennen asian ratkaisemista mahdollisuus saada tieto niiden asiakirjojen sisällöstä, jotka voivat vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Kilpailunrajoitusasioissa markkinaoikeus tekee seuraamusmaksun määräämistä ja yrityskauppojen kieltämistä koskevat päätökset. Toisaalta kilpailunrajoitusten selvittämiseen ja yrityskauppavalvontaan liittyvän aineiston paljastaminen ennen tutkinnan päättymistä voi vaarantaa koko tutkinnan tarkoituksen. Lisäksi lukuisat julkisuuslain tiukkoihin aikarajoihin sidotut asiakirjapyynnöt pitkittävät kilpailunrajoitustapausten käsittelyaikoja huomattavasti. Myös kansainvälisten velvoitteiden täyttäminen voi joskus vaarantua, jos niiden mukaan salassa pidettävä asiakirja edellytetään luovutettavaksi. Tällainen tilanne voi syntyä esimerkiksi, kun Kilpailuvirasto käyttää hyväkseen EU:n jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten ECN-verkon kautta tullutta materiaalia.

Nykyisen lainsäädännön mukaan poikkeaminen julkisuuslain mukaisesta asiakirjajulkisuudesta edellyttää aina tapauskohtaista arviointia, joten erimielisyydet asiakirjajulkisuuden sisällöstä joudutaan tarpeettoman usein ratkaisemaan tuomioistuimessa. Työryhmän näkemyksen mukaan asiakirjajulkisuutta koskevien säännösten soveltamista kilpailuasioihin pitää pyrkiä täsmentämään.

## **Kilpailuviraston tutkintavaltuudet**

Kilpailuvirastolla on kilpailunrajoitusten selvittämiseksi laajat tutkintavaltuudet. Sillä on oikeus saada elinkeinonharjoittajilta kaikki tarvittavat tiedot ja asiakirjat kilpailunrajoitusten selvittämiseksi. Kilpailuvirastolla on myös oikeus tehdä tarkastuksia yrityksiin ja tutkia yritysten liikekirjeenvaihto, kirjanpito ja muut asiakirjat, joilla voi olla vaikutusta kilpailunrajoituslain noudattamisen kannalta. EY:n kilpailusääntöjen täytäntöönpanoasetuksen 1/2003 mukaan Euroopan komissiolla on oikeus tehdä tarkastuksia, jotka voivat kohdistua myös muihin tiloihin, esimerkiksi yritysten työntekijöiden koteihin. Kilpailuvirastolla on velvollisuus komission pyynnöstä avustaa komissiota näissä tarkastuksissa. Muihin kuin yritysten tiloihin kohdistuviin tarkastuksiin vaaditaan markkinaoikeuden lupa. Poliisi antaa tarvittaessa virka-apua tarkastuksissa. Työryhmä on arvioinut, tarvitaanko Kilpailuviraston tutkintavaltuuksia koskeviin säännöksiin täsmennyksiä.

## Nykyisen päätöksenteko- ja seuraamusjärjestelmän toimivuus ja niiden kehittämistarve

Kilpailunrajoituslain päätöksentekojärjestelmää muutettiin vuonna 2004 voimaan tulleen uudistuksen seurauksena niin, että Kilpailuvirasto sai oikeuden määrätä yritys lopettamaan kilpailunrajoituslaissa tai perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa kielletty menettely. Sakkopäätökset ja päätöksen yrityskaupan kieltämisestä tekee edelleen markkinaoikeus Kilpailuviraston esityksestä. Työryhmän näkemyksen mukaan nykyinen päätöksentekojärjestelmä on toiminut hyvin, eikä Kilpailuviraston ja markkinaoikeuden välistä toimivallanjakoa ole tässä yhteydessä tarpeen muuttaa.

Kuten edellä on todettu, kilpailunrajoituslain mukaisen seuraamusmaksun määrää Kilpailuviraston esityksestä markkinaoikeus. Seuraamusmaksun suuruus on enintään 10 prosenttia kunkin kilpailunrajoitukseen osallistuneen yrityksen tai yritysten yhteenliittymän edellisen vuoden liikevaihdosta. Kilpailunrajoituslain seuraamusmaksusäännöstä on arvosteltu siitä, että sen perusteella sakkotason ennakoiminen yksittäisissä kilpailunrajoitusasioissa on hyvin vaikeaa.

Sakoista vapauttamista ja sakkojen alentamista koskevat leniency-säännökset sisällytettiin kilpailunrajoituslakiin vuonna 2004 toteutetun lakimuutoksen yhteydessä. Säännösten tarkoituksena on lisätä kartellien paljastumisriskiä ja tehostaa niiden tutkimista. Säännösten mukaan kilpailunrajoitukseen osallinen yritys voi tietäen edellytyksin saada vapautuksen sakoista tai sen sakkoja voidaan alentaa, jos se avustaa Kilpailuvirastoa kilpailunrajoituksen selvittämisessä. Tähän mennessä leniency-säännöksiä on sovellettu muutamassa kartellitapauksessa. Myös komissiolla ja usealla muulla EU:n jäsenvaltiolla on omat leniency-säännöksensä. Koska kartellitutkimukset voivat ulottua usean jäsenvaltion alueelle, erityisesti yritysten oikeusturvan kannalta on oleellista, että eri jäsenvaltioiden ja EU:n leniency-säännökset ovat riittävän yhdenmukaiset. Työryhmä on arvioinut nykyisen seuraamus- ja leniencyjärjestelmien toimivuutta ja ehdottaa tarvittavia muutoksia lakiin.

## 2 Kilpailunrajoituslain tavoitteet

Voimassa olevan kilpailunrajoituslain tavoitteena on terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaaminen vahingollisilta kilpailunrajoituksilta. Ilmaisulla terve taloudellinen kilpailu viitataan yhtäältä suorituskilpailuun eli kilpailuedun hankkimiseen hyödykkeen laadun, hinnan tai muiden ominaisuuksien avulla. Toisaalta lain tai hyvän liiketavan vastainen toiminta ei ole lain suojaamaa taloudellista kilpailua. Toimiva kilpailu puolestaan viittaa elinkeinonharjoittajien vapaaseen hinnanmuodostukseen ja toimintavapauteen, jota markkinamekanismi ohjaa. Toimivan kilpailupolitiikan tavoitteeksi on nähty ennen muuta alalle pääsyn vapauden turvaaminen sekä taloudellista kilpailua rajoittavien kilpailunrajoitusten poistaminen.

Lain perustavoitteena on edelleen oltava terveen ja toimivan kilpailun turvaaminen. Tätä tavoitetta on tulkittava ottaen huomioon kilpailulainsäädännön kehitys ja sen soveltamisympäristö. Erityisesti on otettava huomioon vuonna 2004 yhteisön tasolla toteutettu EY:n kilpailusääntöjen toimeenpanon hajauttaminen osittain jäsenmaiden vastuulle ja siihen kytkeytynyt kansallisten kilpailunrajoituskieltojen yhdenmukaistaminen yhteisön oikeuden kanssa.

Lain lähtökohtana voidaan pitää vapaaseen kilpailuun perustuvaa avoimen markkinatalouden periaatetta. Terveessä ja toimivassa kilpailussa on kyse markkinamekanismin jatkuvasta toiminnasta, joka palkitsee ne yritykset, jotka kykenevät tuottamaan hintansa, laatunsa, saatavuutensa tai muiden ominaisuuksiensa puolesta asiakkaiden ja kuluttajien ostopäätöksissään arvostamia tavaroita tai palveluja. Voimakkaan tosiasiallisen tai potentiaalisen kilpailun markkinoilla tuotetut hyödykkeet vastaavat parhaalla mahdollisella tavalla asiakkaiden ja kuluttajien tarpeita. Samalla yhteiskunnalle aiheutuu mahdollisimman vähän kustannuksia kansantalouden resurssien ohjaamiseksi tehokkaaseen käyttöön.

Kilpailun seurauksena yrityksille syntyy kannusteita innovointiin ja liiketoiminnan kehittämiseen. Kilpailu johtaa parempiin tuotteisiin, tuotannon kehittämiseen, mutta samalla myös toimintansa tehostamista laiminlyövien ja tehostamiseen kykenemättömien yritysten näivettymiseen ja karsiutumiseen markkinoilta. Tämä kehitys pitää yllä talouden uudistumista ja voimavarojen siirtymistä mahdollisimman tuottavaan käyttöön, mikä puolestaan on omiaan lisäämään vaurautta yhteiskunnassa.

Kilpailulain tavoitteena on varmistaa, etteivät yritykset rajoita keskinäistä kilpailuaan kartellien avulla. Tällaisilla rajoituksilla vaarannetaan voimavarojen oikea kohdentuminen ja aiheutetaan tehottomuutta. Kuitenkin monilla kilpailunrajoituksiksi määriteltävillä järjestelyillä voi olla myös kokonaisuutena tarkastellen enemmän myönteisiä kuin kielteisiä vaikutuksia talouteen. Lain soveltamiskäytännössä tulee kiinnittää huomiota rajoituksen taloudellisten vaikutusten arviointiin pois lukien rajoitukset, joiden yksinomainen tarkoitus on kilpailun rajoittaminen. Viimeksi mainittuja ovat erityisesti salaiset hinta- ja markkinoidenjakokartellit. Yritysten

tekemien kilpailua rajoittavien sopimusten ohella laki turvaa markkinoiden kilpailullista rakennetta valvomalla yrityskauppoja ja kieltämällä määräävän markkina-aseman väärinkäytön.

Kilpailulainsäädäntö voi puuttua voimakkaastikin elinkeinonharjoittajien toimintaan, minkä vuoksi periaatteessa olisi tarpeen säätää mahdollisimman yksityiskohtaisesti ja selkeästi kielletyn ja sallitun toiminnan rajoista samoin kuin yrityskauppojen kieltämisen edellytyksistä. Tästä syntyy tietty jännite selkeän lainsäädännön ja taloudellisten tosiasioiden välille. Koska lailla tavoitellaan monimutkaisen markkinaprosessin toimintaedellytysten turvaamista, ei kaikkia mahdollisia kilpailun rajoittamisen muotoja voida laissa kuvata muille oikeudenaloille luonteenomaisella yksityiskohtaisuudella. Tästä ovat hyvänä esimerkkinä yksinmyyntisopimukset, jotka osapuolten markkinavoimasta, hyödykkeen luonteesta tai esimerkiksi sopimuskokonaisuuteen liittyvistä riskeistä riippuen saattavat olla kilpailua kiihdyttäviä tai sitä rajoittavia.

Lain tarkoituksena on suojata ensisijaisesti markkinaprosessia ja talouden tehokkuutta niin, että myös asiakkaat ja kuluttajat hyötyvät kilpailusta. Kilpailunrajoituksen tai yrityskaupan perustelevuuden sen avulla saavutettaviin tehokkuusetiihin vetoamalla on kytkettävä myös konkreettiseen asiakkaiden ja kuluttajien saamaan hyötyyn. Toiseksi, vaikka elinkeinonharjoittamisen vapaus kuuluu toimivan kilpailun perusteisiin, lain tarkoitus ei ole ensisijaisesti suojata elinkeinonharjoittajaa kauppakumppanin kohtuuttomilta tai mielivaltaisilta menettelytavoilta. Tämänkaltaisen elinkeinonharjoittamisen vapauden suojaaminen kuuluu ensisijaisesti muun lainsäädännön oikeusturvakeinojen kautta toteutettavaksi, ja vain välillisesti kilpailunrajoituslain alaan, jos menettelyllä on suora kytkentä yleisesti kilpailun toimivuuteen. Toimivassa kilpailussa kilpailunvapauden turvaaminen tarkoittaa ensisijaisesti sellaisten olosuhteiden luomista ja ylläpitämistä, joissa elinkeinotoiminnalla on tasapuoliset toimintaedellytykset ja luottamus siihen, että etevämmyydellä voidaan menestyä.

Lain tavoitteita toteutetaan kielto- ja säännöksillä sekä yrityskauppavalvontasäännöksillä. Lakiin sisältyy myös säännös, jonka perusteella oikeustoimeen tai järjestykseen sisältyvää lain vastaista ehtoa ei saa soveltaa eikä panna täytäntöön. Vahingonkäräjät puolestaan voivat hakea korvausta kilpailunrajoituslakiin sisältyvän vahingonkorvaussäännöksen perusteella.

# 3 Menettelyä koskevat säännökset

## 3.1 Käsittelyn nopeuttaminen ja mahdollisuus keskittyä kilpailun toimivuuden kannalta merkityksellisten kilpailunrajoitusten selvittämiseen

### 3.1.1 Tarve tehostaa kilpailuasioiden käsittelyä

Kilpailulain tavoitteena on terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaaminen. Keskeisenä tavoitteena on nimenomaan varmistaa, että kilpailumekanismi toimii ja elinkeinonharjoittajat voivat toimia markkinoilla mahdollisimman tehokkaasti. Tällainen toimintaympäristö palvelee yrityksiä, ja siitä hyötyvät myös asiakkaat ja kuluttajat. Lain tavoitteiden toteutumisen kannalta on välttämätöntä, että kilpailuasioiden käsittely Kilpailuvirastossa on riittävän tehokasta ja nopeaa eikä asian käsittely kestä kohtuuttoman kauan.

Useissa yhteyksissä on tuotu esille, että kilpailuoikeudellinen tutkintaprosessi asian vireille tulosta lainvoimaiseen päätökseen kestää liian kauan. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan pohjautuen Euroopan yhteisön oikeuteen on katsottu sisältyvän vaatimus myös hallintomenettelyyn ulottuvasta kohtuullisesta käsittelyajasta. Tämä vaatimus on ollut esillä myös monien kilpailunrikkomusasioiden käsittelyn yhteydessä. Kilpailuasioissa käsittelyn viipyminen saattaa johtua useista eri tekijöistä: asiat ovat monimutkaisia, pääprosessin rinnalla on käynnissä yksi tai useampia sivuprosesseja (esimerkiksi asiakirjajulkisuusasioita), asiassa on runsaasti osapuolia, tutkiminen vaatii laajaa selvitystyötä jne.

Kilpailuasioiden käsittelyn tehokkuuteen vaikuttavia tekijöitä ovat mm. Kilpailuviraston käytössä olevat resurssit, viraston sisäisten menettelyjen tehokkuus ja se, että Kilpailuvirasto voi keskittyä kilpailun toimivuuden, kansantalouden ja yleisen edun kannalta merkittävien kilpailunrajoitusten selvittämiseen. Näihin kysymyksiin on pyritty jo tähän asti kiinnittämään huomiota sekä lainsäädännön keinoin että mm. turvaamalla Kilpailuviraston resursseja valtionhallinnon tuottavuusohjelman toteuttamisen yhteydessä ja tarkastelemalla Kilpailuviraston sisäisten menettelyjen kehittämistä viraston sisäisessä strategiatyössä ja Kilpailuviraston vuonna 2008 toteutetussa arvioinnissa.

Kilpailuasioiden kokonaiskäsittelyaikaan vaikuttaa Kilpailuviraston menettelyn lisäksi luonnollisesti asian mahdollinen käsittely sekä markkinaoikeudessa että korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Työryhmän tehtäviin ei ole kuitenkaan kuulunut tuomioistuinmenettelyn arviointi ja mahdollisten kehittämistarpeiden esittä-

minen tältä osin. Siten seuraavassa esitetty koskee ainoastaan Kilpailuvirastossa tapahtuvan menettelyn kehittämistä.

### 3.1.2 Vaihtoehtojen vertailua

Kilpailuasioiden käsittelyn tehostamis- ja nopeuttamistarve on ollut esillä useissa eri kilpailuviranomaisissa. Euroopan komissiossa asiaan on haettu ratkaisua ottamalla käyttöön uusi sovintomenettely. Kyseessä on kartellitapauksissa sovellettava järjestelmä, joka tarjoaa yrityksille mahdollisuuden nopeuttaa asian käsittelyä myöntämällä osallisuutensa kartellissa. Järjestelmässä on kyse eri asiasta kuin ns. leniency-järjestelmässä, jossa kartellin ilmiantanut taho voi joko vapautua seuraamusmaksusta kokonaan tai saada siitä alennusta. Tarvittaessa sovintomenettelyä ja leniencyä voidaan soveltaa myös rinnakkain. Sovintomenettelyssä kilpailunrajoitusta tutkitaan aluksi tavalliseen tapaan, mutta osapuolille tarjotaan mahdollisuutta sovintoratkaisuun. Tällä on ensinnäkin asian käsittelyä nopeuttava vaikutus. Järjestelyn houkuttelevuutta lisää kilpailunrajoituksesta epäillylle yritykselle myönnettävä alennus seuraamusmaksusta. Sovintomenettelyn on arvioitu lyhentävän järjestelmän piiriin tulevien kartellien käsittelyaikoja noin yhdellä kolmanneksella.

Myös Ruotsin 1.11.2008 voimaan tulleessa uudessa kilpailulaissa on otettu käyttöön eräänlainen sovintojärjestelmä vaihtoehtona käräjäoikeudessa käsiteltävälle kanteelle. Ruotsin kilpailuvirasto voi kanteen nostamisen sijasta antaa kilpailunrikkomuksesta epäillylle yritykselle määräyksen seuraamuksesta. Jos yritys hyväksyy kilpailuviraston esityksen kilpailuviraston asettamassa määrääjässä, kannetta ei voida nostaa. Kyse on siten eräänlaisesta kilpailunrikkomusasioihin sovellettavasta rangaistusmääräysmenettelystä.

Työryhmä on arvioinut tarvetta luoda kilpailuasioihin sovellettava nopeutettu menettely myös Suomeen. Työryhmä on kuitenkin todennut, että järjestelmä ei toisi merkittävää muutosta käsittelyajoissa tai viraston resurssien käytössä, kun otetaan huomioon kilpailunrajoitustapauksissa joka tapauksessa tehtävä laaja selvitystyö. Tilannetta voisi arvioida toisin, jos Kilpailuviraston käsittelyyn olisi tullut suuri joukko selviä lainrikkomuksia, joissa olisi ollut edellytyksiä sovintomenettelyn käyttämiseen.

Siinä missä sovintomenettelyllä pyritään vaikuttamaan asian käsittelyn loppuvaiheen nopeuttamiseen, Kilpailuviraston toiminnan ja resurssien käytön tehostamisen näkökulmasta keskeisempää olisi pystyä vaikuttamaan asian vireilletulovaiheeseen ja pyrkiä jo tällöin tunnistamaan ne asiat, jotka ovat lain tarkoituksen kannalta keskeisiä. Lisäksi on todennäköistä, etteivät yritykset laajuudeltaan merkittävässä kilpailunrajoitustapauksissa hyväksyisi Kilpailuviraston seuraamusmaksuehdotusta, vaan asiaa käsiteltäisiin tästä huolimatta tuomioistuimissa.



Päätöksentekojärjestelmien erilaisuudesta johtuen edellä kuvatut ulkomaiset mallit eivät myöskään sellaisenaan soveltuisi Suomeen. Suomessa Kilpailuvirastolla on seuraamusmaksun osalta ainoastaan esityksenteko-oikeus. Yksi vaihtoehto olisi antaa Kilpailuvirastolle tällaisissa tilanteissa seuraamusmaksua koskeva päätösvalta. Kilpailuvirastolle annettava valtuus seuraamusmaksusta päättämiseen edellyttäisi kuitenkin laajempaa viraston päätöksentekojärjestelmän arviointia. Mikäli taas pyritäisiin luomaan sovintojärjestelmä vasta markkinaoikeusvaiheeseen, järjestely edellyttäisi oikeuspoliittisesti vaikeasti toteutettavaa plea bargaining -tyyppistä järjestelmää. Joka tapauksessa järjestelmä soveltuisi melko kapeaan asiaryhmään ja saataisi monimutkaistaa päätöksentekojärjestelmää. Sovintomenettelyn tai nopeutetun menettelyn sijaan työryhmä ehdottaa olemassa olevien menettelyjen tehostamista erityisesti selvitysten alkuvaiheessa.

Yksi keino nopeuttaa asioiden käsittelyä olisivat lain tasolla asetettavat käsittelymääräajat. Tätä on kuitenkin pidetty ongelmallisena asiaryhmien erilaisuuden ja kilpailunrajoitusasioiden monimutkaisen taloudellisen luonteen vuoksi. Käsiteltäviin asioihin liittyvät erilaiset intressit rajoittavat myös osaltaan määräaikojen käyttökelpoisuutta. Kilpailuviraston työn sisäisen organisoinnin kannalta tavoiteaikojen käyttäminen on kuitenkin tarpeellista ja niitä käytetään jo tällä hetkellä. Ainoa kilpailuasioden ryhmä, johon lain tasolla säädettyjen käsittelymääräaikojen on katsottu soveltuvan, ovat yrityskauppa-asiat, joiden käsittelyn kehittämistarpeita on tarkasteltu erikseen tämän mietinnön luvussa 7.

Arvioidessaan kilpailuasioden käsittelyn nopeuttamismahdollisuuksia kilpailulain keinojen kannalta työryhmä on todennut, että keskeisimmin kilpailuasioden käsittelyä voidaan tehostaa selkeyttämällä Kilpailuviraston mahdollisuuksia keskittyä kilpailulain tavoitteen kannalta olennaisten kilpailunrajoitusten tutkintaan. Kilpailulain tavoitteen toteuttamiseksi Kilpailuviraston tehtävänä ei ole puuttua menettelytapoihin, jotka eivät vaikuta kilpailun toimivuuteen markkinoilla yleisesti, vaikka menettelytapa voisikin olla yksittäisten elinkeinonharjoittajien aseman kannalta ongelmallinen.

Tarkasteltaessa Kilpailuviraston mahdollisuutta keskittyä kaikkein haitallisimpiin kilpailunrajoituksiin on kuitenkin otettava huomioon myös hallintolain ja perustuslain vaatimukset. Tältä kannalta merkitystä on erityisesti perustuslain 21 §:n mukaisella oikeudella saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa viranomaisessa. Lisäksi on turvattava yritysten tasapuolinen kohtelu ja oikeusvarmuus.

### **3.1.3 Keskeiset ehdotukset**

Kilpailuasioden käsittelyn tehostamiseksi on tarkasteltava voimassa olevan kilpailunrajoituslain 12 §:n toimivuutta. Tässä säännöksessä annetulla mahdollisuudella olla ryhtymättä toimenpiteisiin on pyritty antamaan Kilpailuvirastolle mahdollisuus harkintavallan käyttämiseen ja resurssien kohdentamiseen niin, että virasto voisi suunnata voimavaransa kansantalouden kannalta merkityksellisten

kilpailunrajoitusten selvittämiseen. Säännös ei ole kuitenkaan turvannut parhaalla mahdollisella tavalla tämän tavoitteen toteutumista. Ongelmalliseksi on osoittautunut se, että 12 §:n soveltamisen on katsottu edellyttävän suhteellisen laajaa sisällöllistä arviota markkinoiden toimivuudesta ja käytännössä asian tutkimista kokonaisuudessaan. Lain 12 §:n perustelujen mukaan säännöksen soveltaminen edellyttää, että Kilpailuvirasto arvioi rajoituksen vaikutuksen markkinoiden toimintaan, kuluttajien etuun ja elinkeinonharjoittamisen vapauden turvaamiseen. Säännöksen soveltaminen edellyttää siten suhteellisen laajaa vaikutusarviointia ja asettaa virastolle pitkälle menevän perusteluvollisuuden.

Uudessa kilpailunrajoitustapausten priorisointia koskevassa pykälässä todettaisiin ensinnäkin Kilpailuvirasto asettaa tehtävänsä tärkeysjärjestykseen. Lisäksi pykälässä selkeytettäisiin nykyistä oikeustilaa säätämällä Kilpailuviraston oikeudesta jättää asia tutkimatta. Pykälässä kuvattaisiin ne tilanteet, joissa tällainen ratkaisu tulee kysymykseen. Ensinnäkin Kilpailuvirasto jättää asian tutkimatta tilanteissa, joissa ei voida pitää todennäköisenä, että kyseessä on 5 tai 7 §:ssä taikka EY:n perustamissopimuksen 81 tai 82 artiklassa tarkoitettu kielletty kilpailunrajoitus. Toisaalta säännöksessä todettaisiin nykyisen 12 §:n mukainen mahdollisuus olla ryhtymättä toimenpiteisiin, kun kilpailua kyseisillä markkinoilla voidaan epäilystä kilpailunrajoituksesta huolimatta pitää kokonaisuudessaan toimivana. Kolmas tilanne ja samalla keskeisin muutos nykytilaan verrattuna olisi tutkimatta jättämisen kytkeminen lain tarkoitukseen. Kilpailuvirasto jättäisi säännöksen perusteella asian tutkimatta, kun asian tutkiminen ei muutoin ole tarpeen terveen ja toimivan kilpailun turvaamiseksi. Tämä laajentaisi Kilpailuviraston priorisointimahdollisuutta nykyiseen oikeustilaan verrattuna. Säännöstä sovellettaisiin lisäksi tilanteissa, joissa toimenpidepyyntö on muutoin ilmeisen perusteeton. Tämä tarkoittaisi esimerkiksi tapauksia, joissa on selvää, ettei kyseessä ole Kilpailuviraston toimivaltaan tai kilpailulainsäädännön alaan liittyvä ongelma. Voidaan arvioida, että säännöksessä kuvatut soveltamistilanteet ovat osin päällekkäisiä, mutta tilanteiden erittelyä on pidetty erityisesti ennakoitavuuden näkökulmasta tarpeellisenä.

Ehdotetun säännöksen keskeisenä tarkoituksena ja täsmennyksenä nykyiseen oikeustilaan on siis, että Kilpailuvirasto jättäisi asian tutkimatta tilanteissa, joissa on ilmeistä, että tutkiminen ei ole tarpeen markkinoiden yleisen toimivuuden, ts. yleisen edun kannalta. Säännöksen tarkoituksena on mahdollistaa Kilpailuviraston resursien tehokas käyttö ja suuntaaminen lain tavoitteiden kannalta keskeisiin tehtäviin. Kilpailuviraston päättäessä asian käsittelyn ei tehtäisi arviota siitä, onko kyseessä kilpailunrajoituslain kieltoäännösten vastainen menettely. Kilpailuvirasto voisi kuitenkin aloittaa epäiltyä kilpailuongelmaa koskevat tutkimukset uudelleen, jos uutta selvitystä kielletyn kilpailunrajoituksen olemassaolosta tulee ilmi.

Lain tavoitteiden toteutumisen kannalta on olennaista, että Kilpailuvirasto selvittää nimenomaan sellaisia kilpailunrajoituksia, jotka vakavasti haittaavat kilpailun toimivuutta markkinoilla. Kilpailuvirasto jättäisi asian tutkimatta, jos asian tutkiminen ei ole tarpeen terveen ja toimivan kilpailun turvaamiseksi markkinoilla.

Kilpailua markkinoilla pidetään kilpailulaissa tarkoitettulla tavalla toimivana silloin, kun markkinoilla on mahdollisesta yksittäisestä kilpailunrajoituksesta huolimatta riittävästi kilpailevia vaihtoehtoja. Tutkimatta jättäminen liittyisi esimerkiksi tilanteisiin, joissa kyse on ensisijaisesti osapuolten välisestä riita-asiasta eikä markkinoilla ilmenevästä kilpailuongelmasta. On myös mahdollista, että toimenpidepyynnössä kuvattuun ongelmaan on jo puututtu tai ongelmat johtuvat markkinoiden murrostilanteesta eikä asiaa ole sen vuoksi syytä selvittää tällä hetkellä.

Kilpailuviraston ns. priorisointioikeuden laajentaminen ja tämän oikeuden oikeanlainen käyttäminen antaisivat hyvät mahdollisuudet kilpailunrajoitustapausten nopeampaan käsittelyyn. Päätös asian käsittelyn päättämisestä tulisi tehdä viipymättä. Myös tutkinnan kohteena olevien yritysten näkökulmasta on tärkeää saada mahdollisimman pian kannanotto siitä, ryhtyykö Kilpailuvirasto asiassa toimenpiteisiin. Kilpailuvirasto antaisi toimenpidepyynnön tekijälle asiaa koskevan kirjallisen päätöksen. Tämä vähentäisi tapauksia, joissa on ollut epäselvää, millaisiin toimenpiteisiin Kilpailuvirasto aikoo ryhtyä usein jopa vuosia vireillä olleessa asiassa. Uudistus palvelisi siten myös yritysten oikeusturvaa. Säännöstä voisi toisaalta olla tarpeen soveltaa myös tapauksissa, joissa esimerkiksi kilpailuolosuhteet ovat muuttuneet tutkinnan aikana, eikä asian käsittely enää ole tämän vuoksi tarpeen.

### 3.1.4 Tutkimatta jättäminen ja hallintolaki

Arvioitaessa Kilpailuviraston velvollisuutta tutkia asioita on kiinnitettävä huomiota myös muuhun viranomaisten toimintaa sääntelevään lainsäädäntöön. Tältä kannalta merkityksellisiä ovat sekä hallintolain että perustuslain viranomaistoimintaa määrittävät normit. Hallintolaki (434/2003) sisältää säännökset hallintoasian käsittelystä viranomaisessa. Kilpailuviraston tehtävää ja kilpailunrajoituslain tavoitteita tulee lukea yhdessä hallintolain säännösten kanssa. Hallintolaissa säädetään muun viranomaisen toimivallan käytöstä. Lain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Ehdotetun säännöksen tarkoituksena on varmistaa Kilpailuviraston toimivallan käyttäminen kilpailulain tavoitteen mukaisesti.

Hallintolain 7 luku käsittelee asian ratkaisemista ja määrittelee samalla hallintopäätöksen muodolle, sisällölle ja perusteluille asetettavia perusvaatimuksia. Hallintolaissa ei sen sijaan ole säädetty viranomaisen velvollisuudesta tehdä päätös eikä hallinnossa asioivan oikeudesta saada päätös. Tämä oikeus perustuu perustuslain 21 §:ään, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Vaikka tämä ei käykään suoraan perustuslaista ilmi, on katsottu, että asian käsittelyyn sisältyy loogisesti myös asiaa koskevan päätöksen tekeminen. Viranomaisella on näin ollen hallintoasian käsittelyssä ratkaisupakko.

Hallintolain mukaisia päätöksiä ovat kaikki sellaiset hallintoasiassa annetut ratkaisut, joilla on asian käsittelyn päättävä vaikutus. Tällainen on myös tutkimatta jättämisestä koskeva päätös. Tämän päätöksen tulee noudattaa muodoltaan hallintolain

vaatimuksia. Päätös on myös valituskelpoinen. Tarvetta rajoittaa muutoksenhaku-oikeutta on tarkasteltu alla erillisessä kappaleessa.

Edellä sanottu koskee tapauksia, jotka kuuluvat viranomaisen toimivaltaan ja jotka ovat tulleet asiallisesti vireille, ts. asioita, jotka on pannut vireille asianosainen, jolla on oikeus saada asiassa sisällöllinen asiaratkaisu. Muiden kuin asianosaisten muutoin kuin omassa intressissään esittämistä vaatimuksista seuraa yleensä vain asian muodollinen vireilletulo. Viranomainen on tällöinkin velvollinen käsittelemään asian, mutta velvollisuutta sisällöllisen asiaratkaisun tekemiseen ei ole.

Tutkimatta jättämistä koskevien päätösten entistä laajemmalla ja systemaattisemmalla käytöllä ei toisaalta ole tarkoitus muuttaa Kilpailuviraston tähän asti noudattamaa käytäntöä, jonka mukaan kilpailunrajoituksesta tietoa toimittaneelle kansalaiselle tai yritykselle voidaan tietyissä tilanteissa lähettää viraston vastaus, jossa kerrotaan, onko asia mahdollisesti virastossa muutoin selvitettävänä ja todetaan, ettei asiaa tämän yksittäisen yhteydenoton perusteella sillä hetkellä ryhdytä erikseen selvittämään. Tällainen vastaus ei ole hallintolain mukainen päätös eikä sillä myöskään ole asian käsittelyn päättävää vaikutusta. Kysymys on hyvään hallintotapaan kuuluvasta menettelystä.

### **3.1.5 Priorisoinnin suhde kilpailunrajoituslain kieltosäännöksiin**

Kilpailulain uusi tutkimatta jättämistä koskeva pykälä korvaisi voimassa olevan lain 12 §:n. Ehdotetulla säännöksellä ei kuitenkaan olisi vaikutusta lain kieltosäännöksiin sisältyvään kilpailunrajoitusten vähämerkityksellisyyttä koskevaan sääntöön. Jotta kyse olisi kieltosäännösten vastaisesta menettelystä, tämän tarkoituksena tai seurauksena täytyy olla kilpailun *merkittävä* estyminen, rajoittuminen tai vääristyminen. Merkittävyyskriteeriä arvioidaan samalla tavoin kuin EY:n perustamissopimuksen 81 artiklaa sovellettaessa. Kilpailuvirasto on antanut kilpailunrajoituslain 29 §:n nojalla merkittävyyskriteerin tulkintaa koskevat suuntaviivat, jotka sisällöltään vastaavat komission ns. de minimis -tiedonantoa.

Tutkimatta jättämistä koskevan säännöksen tarkoitus on toinen kuin merkittävyyskriteeriin liittyvän arvioinnin. Kilpailuvirasto ei tutkimattajättämissä päätöksessä tekisi arviota siitä, onko kyseessä kielletty kilpailunrajoitus, vaan säännöksen tarkoituksena on ainoastaan määrittää Kilpailuviraston toimivallan käyttöä ja resursien suuntaamista lain tavoitteen mukaisesti. Sen sijaan merkittävyyskriteeri määrittää sisällöllisesti, onko kyseessä kielletty kilpailunrajoitus. Voidaankin sanoa, että tutkimatta jättämistä koskeva säännös on ensisijaisesti prosessuaalinen normi, kun taas merkittävyyskriteeri määrittää osaltaan lain kieltosäännösten sisältöä.

### 3.1.6 Muutoksenhakuoikeuden rajoittaminen tutkimatta jättämistä koskevilla tapauksilla

Jotta voitaisiin varmistaa, että Kilpailuviraston edellä kuvattu mahdollisuus tapauksien priorisointiin ja käsittelyn nopeuttamiseen toteutuisi tehokkaasti, on tarkasteltava mahdollisuutta rajoittaa muutoksenhakua tutkimatta jättämistä koskevilla tapauksilla.

Kuten edellä on todettu, tutkimatta jättämistä koskeva päätös on hallintolaissa tarkoitettu valituskelppoinen päätös. Rajaamaton valitusoikeus voi kuitenkin olennaisesti heikentää säännöksen käyttömahdollisuuksia tehokkaaseen asioiden priorisointiin. Työryhmä on tämän vuoksi tarkastellut mahdollisuutta ottaa käyttöön valituslupajärjestelmä tutkimatta jättämistä koskevien päätösten osalta. Lain soveltamislanteiden moninaisuuden vuoksi ja oikeusturvan toteutumisen kannalta on kuitenkin tärkeää, että rajattu muutoksenhakumahdollisuus on olemassa. Työryhmä ei tämän vuoksi ole harkinnut ehdottoman valituskiellon käyttöönottoa.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perustuslain 21 §:n 2 momentti ei perustuslain esityöt huomioon ottaen (HE 1993/1993 vp, s. 74 /II) estä säätämästä vähäisiä poikkeuksia muutoksenhakuoikeuteen tai oikeuteen saada perusteltu päätös, kunhan poikkeukset eivät muuta oikeuden asemaa pääsääntönä eivätkä yksittäistapauksessa vaaranna yksilön oikeusturvaa (esim. PeVL 10/2006 vp ja PeVL 8/2008vp). Kilpailulain ehdotetun tutkimatta jättämistä koskevan säännöksen tarkoituksena on turvata lain tavoitteen toteutuminen: mahdollistaa se, että Kilpailuvirasto voi tehokkaasti tutkia tapauksia, joilla on vaikutusta kilpailun toimivuuteen yleiseltä kannalta. Kuten edellä on todettu, kilpailulain ensisijaisena tavoitteena ei ole oikeussuojakeinojen turvaaminen tapauksissa, joissa on kyse esimerkiksi osapuolten välisestä riita-asiasta. Kilpailulain ehdotetun 19 §:n mukaiset tutkimatta jättämistä koskevat tapaukset ovat lisäksi varsin kapea asiaryhmä. Koska päätöksessä ei oteta kantaa siihen, onko menettely ollut kilpailunrajoituslain vastainen, tutkimatta jättämistä koskeva päätös ei myöskään vaikuta sillä tavoin yksittäisen toimenpitepyynnön tekijän oikeusasemaan, että muutoksenhakumahdollisuus olisi kaikissa tapauksissa taattava.

Työryhmä esittää, että tutkimatta jättämistä koskevilla asioissa valittaminen edellyttäisi markkinaoikeuden lupaa. Valituslupaan ja asian käsittelyyn markkinaoikeudessa sovellettaisiin soveltuvin osin, mitä hallintolainkäyttölain 13 §:ssä on säädetty korkeinta hallinto-oikeutta koskevasta valitusluvasta.

## 3.2 Kilpailunrajoitusasiat ja asiakirjajulkisuus

### 3.2.1 Yleistä

Asiakirjojen julkisuutta sääntelee laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (julkisuuslaki). Lain 1 §:n mukaan Suomessa noudatetaan *julkisuusperiaatetta*, eli viranomais-ten asiakirjat ovat julkisia, ellei julkisuuslaissa tai muussa laissa erikseen toisin säädetä. Julkisuusperiaatteen tehtävänä on turvata yksilöiden ja yhteisöjen mahdollisuus saada tietoja viranomaistoiminnasta ja valvoa julkisen vallan käytön laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta.

Julkisuusperiaate koskee nimenomaan viranomaisten asiakirjoja. Viranomaisia ovat muun muassa valtion ja kuntien viranomaiset sekä tuomioistuimet ja muut lainkäyttöelimet. Julkisuuslain mukaan viranomaisina pidetään myös tiettyjä tehtäviä hoitamaan asetettuja lautakuntia, toimikuntia ja työryhmiä sekä yksityisiä tahoja, joille on annettu viranomaistehtäviä. Viranomaisen asiakirjoja ovat viranomaisten laatimat ja niiden antamat sekä niille lähetetyt asiakirjat, jotka ovat viranomaisen hallussa. Asiakirjan käsite on laaja: paperimuotoisten asiakirjojen lisäksi julkisuuslaki koskee myös teknisiä tallenteita, esimerkiksi atk-tallenteita ja äänen- ja kuvantoistotallenteita.

*Poikkeaminen julkisuusperiaatteesta edellyttää aina laintasosta säännöstä.* Julkisuuslain 22 §:n mukaan asiakirja on pidettävä salassa, kun se julkisuuslaissa tai muussa laissa on säädetty salassa pidettäväksi tai jos se sisältää tietoja, joista on laissa säädetty vaitiolovelvollisuus. Yleisimmät salassapitoperusteet on sisällytetty julkisuuslain 24 §:ään. Lainsäädännön läpinäkyvyyden kannalta on olennaista, että salassapitoperusteet lähtökohtaisesti löytyvät yhdestä säännöksestä. Jos salassapitoa koskevat säännökset ovat hajallaan eri lainsäädännöissä, kansalaisten on vaikea saada oikeaa käsitystä tiedonsaantia rajoittavista perusteista. *Eduskunta onkin julkisuuslain hyväksyessään antanut lausuman, jossa todetaan, että salassapitosäännösten sijoittamiseen erityislainsäädäntöön on suhtauduttava pidättyvästi (EKV 303/1998).*

Salassapitosäännökset suojaavat yleisiä ja yksityisiä etuja, joita ovat muun muassa kansainväliset suhteet, rikosten ehkäiseminen ja syytteen saattaminen, valtion turvallisuus, viranomaisen valvonta- ja tarkastustoiminnan tehokkuuden varmistaminen, julkinen ja yksityinen taloudellinen etu sekä yksityisyyden suoja. Jos asiakirja sisältää vain joitain salassa pidettäviä tietoja, tieto annetaan asiakirjan julkisesta osasta, niin että asiakirjasta peitetään salassa pidettävät kohdat.

*Julkisuuslain nojalla voivat tietoja viranomaisten toiminnasta saada kaikki yksityiset henkilöt ja yhteisöt.* Ne voivat siis saada tietoja viranomaisten asiakirjoista, jotka ovat julkisia. Asiakirjaa pyydetään siltä viranomaiselta, jonka hallussa asiakirja on. Tiedon pyytäjän ei tarvitse julkista asiakirjaa pyytäessään paljastaa henkilöllisyytensä eikä sitä, miksi hän tietoa haluaa. Viranomaisen on käsiteltävä asiakirjapyyntö viivytyksettä ja annettava tieto julkisesta asiakirjasta mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa pyynnön saapumisesta. Jos asian käsittely

asiakirjojen määrän, niiden sisältämien salassa pidettävien osien tai muun syyn takia vaatii erityisen suuren työmäärän, asia on ratkaistava ja tieto julkisesta asiakirjasta annettava viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjaa koskevan pyynnön.

*Asianosaisen tiedonsaantioikeus on kuitenkin vielä laajempi.* Hallintolain 11§:n mukaan hallintoasiassa asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Asianosaisella on oikeus saada tietoja niistä viranomaisen asiakirjoista, jotka voivat tai ovat voineet vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Asianosaisella on tällä perusteella oikeus saada tietoonsa myös salassa pidettäviä asiakirjoja. Kaikkia asiakirjoja asianosaisenkaan tiedonsaantioikeus ei koske. Esimerkiksi toisten yritysten liikesalaisuudet ovat aina salassa pidettäviä.

Hallintolainkäyttöasian käsittelyyn ja oikeudenkäyntiasiakirjoihin hallintotuomioistuimissa sovelletaan lakia oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa (381/2007).

### **3.2.2 Asiakirjojen julkisuutta koskevien säännösten soveltaminen kilpailunrajoitustapauksiin**

Kilpailunrajoitusten selvittäminen on Suomessa hallintomenettelyä, joten asioiden käsittelyyn sovelletaan hallintolain periaatteita. Kilpailuvirasto on julkisuuslaisissa tarkoitettu viranomainen, joten sen toimintaan sovelletaan julkisuuslain säännöksiä. Yleensä Kilpailuvirastossa vireillä olevien asioiden käsittelyyn liittyvät asiakirjat ovat julkisia, ja niistä on annettava tietoja pyydetessä. Kuitenkin erityisesti EU- ja yrityskauppa-asioissa salassapidon vaatimus korostuu. Yrityskauppavalvontaan liittyy korostettu salassapitovelvollisuus asian luonteen takia, esimerkiksi sisäpiiritietoa koskevien säännösten perusteella. Niin ikään yritysten liikesalaisuudet on aina pystyttävä varmistamaan, kun julkisuuslain nojalla annetaan tietoja Kilpailuviraston käsittelyssä olevista asioista. Kilpailunrajoitustapausten tutkinnassa asiakirjojen julkisuutta koskevat pyynnöt liittyvät useimmiten kartellitutkimuksiin. Jos Kilpailuvirasto antaa kielteisen päätöksen sille tehtyyn asiakirjapyyntöön, päätöksestä on oikeus valittaa hallinto-oikeuteen.

Viime vuosina kilpailunrajoitusten selvittämisen yhteydessä tehdyt asiakirjapyynnot ovat lisääntyneet, ja Kilpailuviraston asiakirjojen luovuttamista koskeneista kielteisistä päätöksistä on tehty useita valituksia hallinto-oikeuteen ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valitukset ovat useimmiten liittyneet kartelleista epäiltyjen yritysten eli asianosaisten tiedonsaantioikeuden laajuuteen ja ajankohtaan. Lisääntyneet asiakirjapyynnot Kilpailuvirastossa vievät myös huomattavan osan Kilpailuviraston henkilökunnan työajasta. Julkisuuslain mukaiset määräajat ovat lyhyet, kilpailunrajoitusten selvittämiseen liittyvää asiakirja-aineistoa on paljon ja se sisältää lähes poikkeuksetta myös liikesalaisuuksia. Näin ollen aineisto on käytävä yksityiskohtaisesti läpi, ennen kuin se voidaan luovuttaa sivullisille tai muille asianosaisille.

Kilpailunrajoitusasioiden käsittelyyn liittyviin asiakirjajulkisuusksymyksiin markkinaoikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa sovelletaan lakia oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa (381/2007).

### 3.2.3 Muutostarpeiden arviointi ja keskeiset ehdotukset

Työryhmän näkemyksen mukaan Kilpailuviraston ja yritysten julkisuuslain mukaisia oikeuksia ja velvollisuuksia tulisi täsmentää. Näin voitaisiin lisätä julkisuutta koskevien ratkaisujen ennakoitavuutta ja välttää turhia oikeudenkäyntejä. Tämä osaltaan lyhentäisi kilpailunrajoitustapausten käsittelyaikoja ja parantaisi kilpailuvalvonnan tehokkuutta.

Julkisuuslain tulkinnan selkeyttäminen olisi tarpeen erityisesti silloin, kun on kyse Kilpailuviraston tutkimusrauhasta, tietojen vaihdosta muiden maiden kilpailuviranomaisten kanssa, yritysten henkilöllisyyden suojaamisesta yrityskauppatutkimuksissa ja leniency-hakemuksiin sisältyvien tietojen suojaamisesta. Leniencyllä tarkoitetaan menettelyä, jonka perusteella kilpailunrajoitukseen osallinen elinkeinonharjoittaja voi tietyin edellytyksin vapautua seuraamusmaksusta tai sille määrättävää seuraamusmaksua voidaan alentaa, jos se avustaa Kilpailuvirastoa kilpailunrajoituksen selvittämisessä.

#### **Kilpailuviraston tutkimusrauha**

Useissa kartellitutkimuksissa toimittajat ja kartellista epäillyt yritykset ovat vaatineet kartellitutkintaan liittyviä asiakirjoja Kilpailuvirastolta jo ennen tutkinnan päättymistä. Korkein hallinto-oikeus on esimerkiksi päätöksessään *Metsäliitto Osuuskunta v. Kilpailuvirasto 12.4.2006/883* ottanut kantaa erityisesti asianosaisten tiedonsaantioikeuden ajankohtaan. Se toteaa, että kartellitutkintaa koskevien tietojen antaminen asianosaisille ennen tutkinnan päättymistä olisi kyseisessä tapauksessa vaarantanut tutkinnan tarkoituksen toteutumisen ja olisi näin ollut vastoin erittäin tärkeää yleistä etua.

Asiakirjojen liian aikainen paljastuminen vaikeuttaa kohtuuttomasti kartellitutkinnan asiallista selvittämistä ja voi vaarantaa sen lopputuloksen. Kilpailunrajoituksen tutkinnan onnistuminen voi edellyttää, ettei asiaa koskevia tietoja anneta yleisölle tai asianosaisille ennen tutkinnan päättymistä.

Lakiin viranomaisen toiminnan julkisuudesta ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan asianosaisella ei olisi oikeutta kilpailunrajoitusasian tutkinnassa esitettyyn tai laadittuun asiakirjaan ennen tutkinnan lopettamista, jos tiedon antamisesta aiheutuisi haittaa asian selvittämiselle. Säännöksen tarkoituksena on turvata kilpailunrajoituksen tutkinnan onnistuminen. Aineiston antaminen asianosaisille tutkinnan ollessa keskeneräinen voi heikentää merkittävästi Kilpailuviraston mahdollisuuksia tehokkaaseen tutkimus- ja selvitystyöhön. Säännös ei rajoittaisi asianosaisten oikeutta tutustua asiakirjoihin, kun niitä käytetään todisteena häntä vastaan tuomioistuimenmenettelyssä. Tämä periaate tulisikin vahvistaa lain tasolla niin, ettei



Kilpailuviraston oikeutta tutkimusrauhaan tarvitsisi viedä tuomioistuimen vahvistettavaksi kussakin tapauksessa erikseen.

Tutkimusrauhaa koskevassa keskustelussa nousee esiin kysymys siitä, milloin tutkimusrauha päättyy ja milloin asianosaisilla viimeistään tulee olla oikeus tutustua tapauksen asiakirjoihin. Komission kilpailunrajoituksia koskevissa selvityksissä tutkimusrauhan katsotaan päättyvän siinä vaiheessa, kun komissio antaa niin sanotun vastalausekirjelmän asianosaisille lausuttavaksi. Suomessa kilpailunrajoitusasioiden käsittelyssä ei ole käytössä samantyyppistä muodollista vastalausekirjelmämenettelyä. Erityisesti elinkeinonharjoittajien taholta on tuotu esiin, että komissiossa käytössä olevan vastalausekirjelmän kaltainen menettely pitäisi sisällyttää myös Suomen järjestelmään.

Erona komission ja Suomen päätöksentekojärjestelmässä on se, että komissio sekä selvittää kilpailunrajoituksia että määrää kilpailunrajoituksista sakot ja tekee yrityskauppoja koskevat kieltopäätökset. Kilpailuviraston tehtävänä sen sijaan on lähinnä kilpailunrajoitusten selvittäminen ja seuraamusmaksu- tai yrityskaupan kielloesitysten tekeminen markkinaoikeudelle. Seuraamusmaksusta ja yrityskaupan kieltämisestä päättää markkinaoikeus.

Nykyisen hallintokäytännön mukaan Kilpailuvirasto tekee säännönmukaisesti merkittävissä asioissa, mukaan luettuna seuraamusmaksuesitykset, sitoumuspäätökset ja lopettamispäätökset, päätösluonnoksen, josta asianosaisilta pyydetään lausunto. Asianosaisten kuulemisen kannalta menettely on tarpeen siksi, että pelkästään tutustuminen tapauksen asiakirjoihin ei vielä luo asianosaisille edellytyksiä ottaa kantaa siihen, miten virasto on tapausta arvioinut ja millaisia johtopäätöksiä se siitä tekee. Asianosaisten kuulemista päätösluonnoksesta on pidettävä asianmukaisena menettelynä merkittävien kilpailunrajoitusten hallinnollisessa käsittelyssä. Viimeistään tässä vaiheessa asian tutkimisen katsotaan päättyneen ja asianosaisilla on mahdollisuus tutustua tapauksen asiakirja-aineistoon. Jos virasto myöhemmin saa uusia asiakirjoja, joilla on merkitystä asian arvioinnissa, se varaa asianosaisille mahdollisuuden lausua niistä. Jos uudet asiakirjat oleellisesti muuttavat viraston johtopäätöksiä, se tekee uuden päätösluonnoksen, josta asianosaiset voivat lausua. Johtopäätösten muutosten oleellisuutta arvioitaessa otetaan huomioon mahdollinen markkinaoikeuskäsittely, jossa asianosaiset joka tapauksessa esittävät varsinaisen puolustuksensa. Tämä periaate ehdotetaan kirjattavaksi kilpailulakiin.

Merkitykseltään vähäisissä asioissa tutkimusrauhan päättymisajankohta on vaikeampi määritellä. Näissä asioissa ei ole yleensä tarkoituksenmukaista tehdä erillistä päätösluonnosta. Tutkimusten päättymisajankohta jäisi käytännössä Kilpailuviraston harkintaan. Tämän ei arvioida muodostavan oikeusturvariskiä, koska tällaisissa asioissa asiakirjapyynnöt käsittelyn aikana ovat harvinaisia eikä näiden asioiden asiakirjoihin käytännössä liity tutkinnallisia salassapitointressejä.

## **Tietojenvaihto muiden maiden kilpailuviranomaisten kanssa**

EY:n kilpailusääntöjen täytäntöönpanoasetuksen 1/2003 28 artikla sisältää säännökset kilpailunrajoitusasian tutkinnan yhteydessä saatujen tietojen salassapidosta. Artiklan 28 mukaan:

- 1 Kilpailunrajoitusten tutkinnassa saatuja tietoja voidaan käyttää vain siihen tarkoitukseen, jota varten ne on koottu.
- 2 Komissio, jäsenvaltioiden kilpailuviranomaiset sekä niiden virkamiehet, toimihenkilöt ja muut kyseisen viranomaisen valvonnassa työskentelevät henkilöt sekä jäsenvaltioiden muiden viranomaisten virkamiehet ja toimihenkilöt eivät saa ilmaista tietoja, jotka ne ovat saaneet tai joita ne ovat vaihtaneet tätä asetusta sovellettaessa ja jotka luonteensa perusteella ovat salassa pidettäviä.

Jäsenvaltioiden kilpailuviranomaiset luovuttavat kilpailunrajoitustapausten tutkintaan liittyviä luottamuksellisia tietoja toisilleen ja komissiolle. Kilpailuvirasto siis saa kilpailunrajoitustapausten tutkinnassa käytettäviä tietoja muun muassa EU:n kilpailuviranomaisten yhteistyöverkoston ECN-tietoverkon kautta. Asetuksen 1/2003 salassapitosäännös on ensisijainen suhteessa julkisuuslain säännöksiin. Lisäksi Suomen yhteistyö ECN-verkostossa voi vaarantua julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettulla tavalla, jos muissa maissa salaiset ECN-verkoston kautta saadut asiakirjat tulevat julkisuuslain kautta Suomessa julkisiksi. Suurimmassa osassa EU:n jäsenmaista julkisuuslainsäädäntö on vähemmän avoin kuin Suomessa. Asia tulisi tuoda selkeästi esiin kilpailulain perusteluissa.

## **Henkilöllisyyden (identiteetin) suojaaminen yrityskauppa-asioissa**

Julkisuuslakiin perustuvat asiakirjapyyntö tulevat yrityskauppaavalvonnassa esille lähinnä silloin, kun yrityskaupan ilmoittaja pyytää Kilpailuviraston saamia lausuntoja nähtäväkseen tai kun kolmannet tahot pyytävät joko yrityskauppailmoitusta tai Kilpailuviraston asiassa saamia lausuntoja.

Ennen asiakirjojen luovuttamista Kilpailuvirasto poistaa asiakirjoista julkisuuslain 24 §:n 20 kohdan perusteella lausunnonantajien liikesalaisuudet ja pyydettyä myös niin sanotut tunnistetiedot eli tiedot, joista yritys voidaan yksilöidä. Tällaisia tietoja ovat muun muassa yrityksen ja henkilöiden nimet, osoitteet, logot ja esimerkiksi yrityksen liiketoimintaan liittyvät tiedot, josta vastaajayritys voitaisiin identifoida. Tunnistetietojen poistaminen on perusteltu julkisuuslain 24 §:n 15 kohdan ja 11 §:n 2 momentin 1 kohdan säännöksillä. Menettelytapa on vahvistettu oikeaksi kilpailuneuvoston Digita-välipäätöksessä DNro 53/690/2000, 9.5.2000.

Tunnistetietojen poistaminen on tarpeen, koska usein kolmannet osapuolet ovat valmiita lausumaan yrityskaupan kilpailuvaikutuksista vain, jos lausunnonantajien henkilöllisyys ei tule määräävää markkina-asemaa vahvistavan yrityskaupan osapuolten tietoon. Tunnistetietojen salaamisella suojataan erityisesti julkista etua, eli kilpailuviranomaisen mahdollisuutta hankkia markkinaosapuoliilta näkemyksiä yrityskaupan vaikutuksista. Yrityskauppaavalvonnan tehokkaan toteutumisen kannalta on keskeistä, että Kilpailuviraston kuulemat osapuolet voivat vapaasti kertoa

näkemyksistään markkinoiden nykytilasta ja niiden tulevasta kehityksestä sekä suunnitelmistaan markkinoilla. Tämän tulisi olla mahdollista ilman pelkoa siitä, että liikesuhde määräävässä markkina-asemassa olevan yrityksen kanssa katkeaa tai että keskinäisessä kaupankäynnissä sovellettavat ehdot huonontuisivat. Kyseisen menettelyn tarkoituksena on suojata nimenomaan asian selvittämistä Kilpailuvirastossa. Mahdollisissa tuomioistuinkäsittelyissä asiaa arvioidaan tuomioistuinprosessissa sovellettavien säännösten perusteella. Asia tulisi tuoda selkeästi esiin kilpailulain perusteluissa.

### **Leniency-hakemusten sisältämien tietojen suojaaminen**

Julkisuuslain soveltuminen kilpailunrajoitustapaukseen vaatisi täsmennystä myös siltä osin, kun kilpailututkimukseen liittyvät asiakirjat on saatu leniency-menettelyssä. Leniency-menettelyä koskevat säännökset sisältyvät voimassa olevan kilpailunrajoituslain 8 ja 9 §:ään. Näiden sakkojen alentamista ja sakoista vapauttamista koskevien säännösten perusteella kilpailunrajoitukseen osallinen yritys voi tietysin edellytyksin saada vapautuksen seuraamusmaksusta tai sille määrättävää seuraamusmaksua voidaan alentaa, jos se avustaa Kilpailuvirastoa kilpailunrajoituksen selvittämisessä.

Koska lainsäädännössä ei ole erityistä säännöstä leniency-menettelyssä saatujen tietojen käsittelystä, leniency-tietoa arvioidaan samojen salassapitokriteerien perusteella kuin muuta kautta saatua tietoa. Leniencyn hakija toimittaa prosessin aikana Kilpailuvirastolle materiaalia, jonka perusteella voidaan todeta tiettyjen tahojen mukaan lukien hakijan osallistuneen kilpailunrajoituslain vastaiseen kartellitoimintaan. Lisäksi hakija kertoo omasta osallisuudestaan rikkomukseen. Leniency-hakemusta koskevien julkisuussäännösten tulisi olla sellaisia, että ne eivät aseta hakijaa vahingonkorvausoikeudellisesti huonompaan asemaan kuin muita kartellin jäseniä. Erityisesti tietyissä ulkomaisissa oikeudenkäynneissä niin sanottu yrityslausunto on keskeinen todiste vahingonkorvausprosesseissa. Yrityslausunnolla tarkoitetaan yrityksen leniency-menettelyä varten laatimaa oma-aloitteista selostusta kilpailuviranomaiselle yrityksen kartellia koskevista tiedoista ja roolista siinä. Jos leniency-menettelyn kautta saatu aineisto tulee julkiseksi julkisuuslain perusteella, järjestelmän houkuttelevuus todennäköisesti vähenee.

Euroopan yhteisöjen komission leniency-menettelyssä yrityslausuntoihin tutustuminen sallitaan vain väitetiedoksiannon kohteena oleville yrityksille, eli muille kartellista epäillyille yrityksille. Asiakirjoista ei saa ottaa kopioita eikä niitä saa käyttää muissa prosesseissa. Komissio voi luovuttaa yrityslausuntoja jäsenmaiden kilpailuviranomaisten käyttöön vain, jos vastaanottavan kilpailuviranomaisen tietojen luovuttamisen varalta vastaa komission antamaa suojaa (*Komission tiedonanto sakoista vapauttamisesta ja sakkojen lieventämisestä kartelleja koskevissa asioissa, 2006/C298/11*).

EU:n jäsenmaista esimerkiksi Hollannin järjestelmä vastaa edellä kuvattua komission järjestelmää. Saksassa muilla kuin asianosaisilla ei ole oikeutta saada asiakirjoja ja Tanskassa leniency-asiakirjoja ei anneta edes muille kartellista epäillyille yrityksille. Ruotsissa leniency-hakemusten salassapitoa koskeva käytäntö vastaa pitkälle Suomen julkisuuslain säännöksiä. Ruotsin julkisuuslaissa on kuitenkin kilpailunrajoitusasioita koskeva erityissäännös, jolla turvataan tutkimusrauha, kunnes tutkinta on päättynyt.

Leniency-järjestelmä on hyväksytty osaksi kilpailunrajoituslain keinovalikoimaa vuoden 2004 lakiuudistuksen yhteydessä. Leniency-hakemusten tietojen julkiseksi tulo julkisuuslain perusteella kuitenkin olennaisesti heikentää mahdollisuuksia sen tehokkaaseen hyödyntämiseen. Usein kartellitutkinnan yhteydessä yritykset joutuvat hakemaan samassa asiassa leniencyä usean jäsenvaltion kilpailuviranomaiselta. Jos tällaisessa tilanteessa hakemuksen sisältämät tiedot tulevat Suomessa julkisiksi, tutkimuksen tarkoitus ja tulokset voivat olennaisesti vaarantua. Työryhmä ehdottaa, että julkisuuslakiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan leniency-menettelyä varten laaditut asiakirjat olisivat salassa pidettäviä, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi haittaa asian selvittämislle tai tiedot antaneelle yritykselle.

## 3.3 Kilpailuviraston tutkintavaltuudet

### 3.3.1 Yleistä

Kilpailuviraston oikeus saada yrityksiltä tietoja kilpailunrajoitusten selvittämiseksi perustuu toisaalta yritysten velvollisuuteen toimittaa Kilpailuvirastolle tietoja kilpailunrajoitusten tai kilpailuolosuhteiden selvittämiseksi ja toisaalta Kilpailuviraston oikeuteen tehdä tarkastuksia yritysten liiketiloihin kilpailunrajoitusasian selvittämiseksi. Tarkastuksia koskevat säännökset sisältyvät voimassa olevan kilpailunrajoituslain 20 sekä 20 a ja 20 b §:iin.

Tarkastussäännöksiä muutettiin viimeksi vuonna 2004 toteutetun lainuudistuksen yhteydessä. Tällöin toteutettiin EY:n kilpailusääntöjen täytäntöönpanoasetuksen 1/2003 voimaantulon edellyttämät muutokset, jotka antoivat komissiolle valtuudet myös muiden kuin liiketilojen tarkastamiseen epäiltäessä vakavaa kilpailunrikkomusta. Asetus edellytti, että kansallisesti säädetään menettelystä, jonka mukaisesti oikeusviranomainen, Suomessa markkinaoikeus, antaa luvan tarkastuksen toimittamiseen. Kilpailuvirastolle annettiin valtuudet avustaa komissiota tällaisten tarkastusten yhteydessä. Muilta osin kilpailunrajoituslain tarkastussäännökset säilyivät tällöin muuttumattomana. Perusajatukseltaan tarkastussäännökset ovat pysyneet samanlaisina koko nykyisen kilpailunrajoituslain (480/1992) voimassaolon ajan, mutta niitä on eri lainuudistuksissa täsmennetty tarkastusten tehokkuuden turvaamiseksi ja yhteisön oikeuden vaatimusten täyttämiseksi.

Työryhmä on arvioinut nykyisten tarkastussäännösten toimivuutta erityisesti tehokkaan kilpailuvalvonnan ja yritysten oikeusturvan näkökulmista. Kilpailuviraston tähänastisen tarkastustoiminnan yhteydessä ilmenneiden mahdollisten ongelmakohtien ja kehittämistarpeiden on arvioitu liittyvän erityisesti sähköisen tarkastuksen toteuttamiseen, asiantuntijoiden käyttöön tarkastuksilla, perusoikeuksien toteutumiseen sekä muiden kuin liiketilojen tarkastamiseen.

### 3.3.2 Sähköinen tarkastus

Yritysten välinen ja yritysten sisäinen viestintä tapahtuu entistä enemmän sähköisessä muodossa. Sähköisessä muodossa olevien tallenteiden asema kilpailunrajoitusten selvittämisessä onkin korostunut viime vuosina. Kilpailunrajoituslain tarkastussäännökset mahdollistavat jo nykyisellään sähköiseen aineistoon kohdistuvan tarkastuksen. Tarkastusta toimittavalla virkamiehellä on voimassa olevan lain 20 §:n 3 momentin perusteella oikeus tutkia yrityksen tiloista löytyvä sähköinen asiakirja-aineisto ja ottaa siitä jäljennöksiä. Edellytyksenä on, että aineistolla voi olla merkitystä asian selvittämisen kannalta. Tarkastuksen päättyessä yritykselle ilmoitetaan yksityiskohtaisesti, mitä sen asiakirjoja on kopioitu. Työryhmä on arvioinut, onko nykyinen säännös riittävän kattava ja olisiko kilpailuviranomaisten mahdollisuuksia sähköisen tarkastuksen toimittamiseen syytä tehostaa.

Tarve arvioida nykyisten säännösten toimivuutta liittyy ensinnäkin siihen, että yritysten asiakirja-aineisto on yhä laajemmin olemassa sähköisessä muodossa. Nykyisin tavanomaisesti noudatettu tarkastusmenettely perustuu yksittäisten asiakirjojen läpikäyntiin ja on sen vuoksi hidasta. Lisäksi rikkomukseen osallistuneet yritykset voivat pyrkiä salaamaan kilpailunrajoituksen osoittavan aineiston olemassaoloa, mikä vaikeuttaa tarkastuksen tekemistä ja asiakirjojen löytämistä. Tästä syystä tarvitaan tutkintamenetelmiä, joilla piilotettua tai tuhottua sähköistä aineistoa voidaan saada takaisin näkyvään muotoon.

Yritysten sähköinen materiaali voi olla erittäin laajaa, ja sen tarkastaminen on aikaa vievää. Kuitenkin sekä tarkastuksen kohteen että viranomaisen toiminnan tehokkuuden näkökulmasta on tärkeää, että tarkastukset toteutetaan nopeasti ja tehokkaasti. Tällä pyritään minimoimaan tarkastuksista yritysten toiminnalle aiheutuvia haittoja ja nopeuttamaan asian tutkintaa. Tarkastukset kestävät tavanomaisesti 1 – 2 työpäivää. Kaiken sähköisen aineiston läpikäyminen ei tässä ajassa yleensä ole mahdollista.

Yksi tapa tehostaa sähköisen aineiston tarkastamista on jäljentää yksittäisellä tietokoneella tai tietovälineellä oleva aineisto kokonaisuudessaan esimerkiksi erillisen tietokoneen kovalevyille. Kilpailuviranomaiset voivat tehdä sähköisen materiaalin tarkastamisen tämän erilliselle alustalle kopioidun aineiston avulla, ilman riskiä siitä, että aineistoa tuhottaisiin tai muutettaisiin tarkastuksen alkamisen jälkeen. Menettelyn etuna on myös se, että yrityksen liiketoiminta ei tällöin häiriinny tarkastuksen takia pidempään, kuin on välttämätöntä.

Edellä kuvattu menettelytapa on yleistymässä eurooppalaisissa kilpailuviranomaisissa. Euroopan komissiolla on tarkastusvaltuuksia koskevien säännösten perusteella oikeus kopioida sähköinen asiakirja-aineisto. Komission tarkastusvaltuuksista on säädetty asetuksen 1/2003 artikloissa 20 ja 21. Esimerkiksi Iso-Britannian, Italian, Unkarin, Ranskan, Alankomaiden ja Saksan viranomaiset ovat kopioineet säännöllisesti aineistoa tällä tavoin. Eri viranomaisten menettelyt eroavat periaatteellisesti toisistaan sen kysymyksen osalta, toimitetaanko tarkastus ainoastaan yrityksen tiloissa vai ottaako viranomainen koko kopioidun aineiston haltuunsa myöhempää läpikäyntiä varten. Esimerkiksi Euroopan komissio saattaa tarvittaessa tarkastuksen loppuun omissa tiloissaan yrityksen edustajan läsnä ollessa, kun taas Alankomaiden kilpailuviranomainen käy aineiston kokonaisuudessaan läpi yrityksen tiloissa.

Voimassa olevan kilpailunrajoituslain tarkastussäännöksen mukaan tarkastusta toimittavat virkamiehet voivat tarkastuksella tutkia liikekirjeenvaihtoa, kirjanpitoa, tietojenkäsittelyn tallenteita ja muita asiakirjoja. Merkitystä ei ole sillä, onko aineisto kirjallisessa vai sähköisessä muodossa. Työryhmä on arvioinut, että kilpailunrajoituslain nykyinen sanamuoto mahdollistaa aineiston jäljentämisen edellä kuvatulla tavalla, mikäli aineisto käydään läpi yrityksen tiloissa. Kilpailuviraston edustajat voisivat jo nykyisen säännöksen perusteella ottaa tarkastettavista tietokoneista työkopion ja jatkaa tarkastusta yrityksen tiloissa tähän aineistoon perustuen. Tarkastusta toimittavalla virkamiehellä on 20 §:n 4 momentin perusteella oikeus sinetöidä tiloja tai kirjanpitoa ja asiakirjoja siksi ajaksi ja siltä osin kuin on tarpeen tarkastuksen toimittamiseksi. Viranomaiset voivat näin ollen sinetöidä esimerkiksi yön ajaksi huoneen, jossa sähköistä työkopiota säilytetään. Tarkastusta voidaan jatkaa, kunnes kaikki olennainen materiaali on käyty läpi.

Yrityksen edustajilla on mahdollisuus olla paikalla koko tarkastuksen ajan. Näin ollen elinkeinonharjoittajan ja tämän ulkopuolisen oikeudellisen neuvonantajan välisen kirjeenvaihdon (ns. legal professional privilege -materiaalin) sekä henkilökohtaisen materiaalin seulominen on mahdollista jo tarkastuspaikalla vastaavalla tavalla kuin paperimuodossa olevan aineistonkin osalta.

Laajan sähköisen materiaalin läpikäynti saattaa kuitenkin pidentää tarkastusten kestoa. Tästä syystä on arvioitava, olisiko tarpeen luoda järjestelmä, jossa tarkastusta voitaisiin jatkaa muualla kuin yrityksen tiloissa. Menettely olisi joustavampi kuin vaihtoehto, jossa tarkastus toimitettaisiin kokonaisuudessaan yrityksen tiloissa. Tämä saattaisi tehostaa resurssien käyttöä ja tarkastustoimintaa ja häiritä yrityksen toimintaa vähemmän kuin pitkäkestoinen tarkastus yrityksen tiloissa. Tämän menettelyn käyttäminen edellyttäisi todennäköisesti muutoksia nykyisiin tarkastussäännöksiin. Lisäksi vaihtoehdon toteuttaminen voisi olla haasteellista sen vuoksi, että poliisin suorittamaa vastaavaa menettelyä on pidetty korkeimman oikeuden ratkaisukäytännössä takavarikkona. Työryhmä on arvioinut, että sähköisen tarkastuksen tehokkuus voidaan riittävällä tavalla turvata niin, että tarkastus kokonaisuudessaan toimitetaan yrityksen tiloissa.

Vaikka nykyinen säännös on riittävän kattava sähköisen tarkastuksen tehokkaaseen toteuttamiseen, sitä on perusteltua sanamuotonsa osalta uudistaa vastaamaan nykyistä sähköiseen ympäristöön liittyvää termistöä sekä muuta lainsäädäntöä. Sähköiseen materiaaliin viitataan muussakin lainsäädännössä. Esimerkiksi rikoslain 36 luvun petossäännöksessä käytetään termiä "data". Tähän säännökseen sisältyvä datan käsite on tarkoitettu vastaamaan Euroopan tietoverkkokorkeakokouksen yleissopimukseen sisältyvää datan määritelmää, jonka mukaan data tarkoittaa sellaisessa muodossa olevien tosiseikkojen, tietojen tai käsitteiden esitystä, että se soveltuu käytettäväksi tietojärjestelmässä, mukaan lukien ohjelmat, joiden avulla tietokone pystyy suorittamaan jonkin toiminnon. Datatulkinnan lisäämisellä kilpailunrajoituslain nykyisen 20 §:n 3 momentin luetteloon voitaisiin varmistaa, että tarkastus voi kohdistua muuhunkin kuin asiakirjan muodossa olevaan dataan.

### 3.3.3 Asiantuntijoiden käyttö tarkastuksilla

Tarkastusten yhteydessä voi olla tarpeen käyttää apuna ulkopuolista asiantuntijaa. Esimerkiksi sähköisen materiaalin tarkastuksen yhteydessä voidaan tarvita tietotekniikkaan perehtynyttä asiantuntijaa. Vuonna 2004 toteutetun uudistuksen yhteydessä kilpailunrajoituslain 20 b §:ään otettiin säännös, jonka mukaan komissio, Kilpailuvirasto ja lääninhallituksen virkamiehet voivat käyttää tarkastuksessa apunaan muita valtuuttamia henkilöitä. Säännöksen muotoilu ja sijoittaminen osaksi 20 b §:ää voivat aiheuttaa kuitenkin epäselvyyttä sen suhteen, soveltuuko säännös kaikkiin tarkastuksiin vai ainoastaan komission tarkastuksiin. Muotoilua on sen vuoksi syytä täsmentää. Ulkopuolisia asiantuntijoita koskevat luonnollisesti myös samat salassapitovelvollisuudet kuin tarkastusta toimittavien virkamiestä.

### 3.3.4 Tarkastukset ja perusoikeuksien toteutuminen

*Suhteellisuusperiaate Kilpailuviraston tarkastustoiminnassa.* Suhteellisuusperiaatteen keskeinen sisältö on, että viranomaisen toiminta on mitoitettava oikein: viranomaisen toimien on oltava hallintolain 6 §:n mukaisesti oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Suhteellisuusperiaatteeseen sisältyy kolme keskeistä edellytystä, joiden mukaan konkreettisen toimen suhteellisuutta arvioidaan. Toimen on ensinnäkin oltava asianmukainen ja tehokas sekä sopiva suhteessa perusteltuun tavoitteeseen tai päämäärään, jota sillä pyritään toteuttamaan. Toiseksi toimen on oltava tarpeellinen ja välttämätön tavoitteen saavuttamiseksi. Kolmanneksi on arvioitava toimen oikeasuhtaisuutta. Viranomaisten käyttämien keinojen oltava oikeassa suhteessa tavoitteisiin nähden ja mahdollisista keinoista on valittava vähiten rajoitettava tai oikeuksiin puuttuva. Kilpailuviraston tarkastustoiminta on osa hallinnollista menettelyä ja sen toteuttamisessa on otettava huomioon hallintolain ja hallinto-oikeudellisten periaatteiden vaikutus.

*Puolustuksen oikeudet.* EY:n oikeuskäytännössä on toistuvasti vahvistettu, että EY:n komission tiedonsaantioikeus ei koske kilpailunrajoituksesta epäillyn yrityksen ja sen ulkopuolisen oikeudellisen neuvonantajan välistä neuvonpitoa tutkimuksen kohteena olevasta kilpailunrajoitusasiasta. Myös Euroopan Neuvoston ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa koskevassa ratkaisukäytännössä on vahvistettu sama periaate. EY:n tuomioistuimen lähtökohtana on ollut se, että kaikissa yhteisön jäsenvaltioissa on kansallisella lainsäädännöllä turvattu esteetön oikeus hankkia lainopillisia neuvoja lakimieheltä (ns. legal professional privilege). Oikeussuojan taso vaihtelee kuitenkin jäsenvaltioittain. Yhteistä kaikkien jäsenvaltioiden sääntelylle on EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan (Asia 155/79 AM & S Europe Limited v. komissio, kok. 1982, s. 1575) se, että lainopillisen neuvonantajan ja tutkinnan kohteena olevan yrityksen välinen kirjeenvaihto on luottamuksellista siinä tapauksessa, että kyse ei ole yritykseen työsuhteessa olevasta lainopillisesta neuvonantajasta ja kyse on oikeudellisista neuvoista, joilla on merkitystä yrityksen puolustautumisoikeuksien tai puolustuksen oikeuksien (rights of defence) turvaamisen kannalta. Vaikka asiasta ei ole kilpailunrajoituslaissa erityissäännöksiä, kyse on myös Suomen oikeusjärjestelmän näkökulmasta voimassa olevasta oikeudesta, jonka turvaaminen on otettu huomioon myös Kilpailuviraston tähänastisessa tarkastuskäytännössä. Tästä huolimatta on syytä arvioida tarvetta kirjata periaate selkeyden vuoksi kilpailulakiin.

Kilpailuviranomaisten tarkastusten toimittamisessa on otettava huomioon myös tutkinnan kohteen oikeus olla myötävaikuttamatta syyllisyytensä toteamiseen. Yritystä ei voida velvoittaa vastaamaan kysymyksiin, joiden seurauksena yritys käytännössä joutuu myöntämään syyllisyytensä. Kysymys voi tulla esille erityisesti voimassa olevan lain 20 §:n 4 momentin sääntelemässä tilanteessa, jossa tarkastuksen toimittajat vaativat yrityksen edustajalta suullisia selvityksiä.

Yhteisön tuomioistuimen mukaan yritykselle asetettu velvollisuus myötävaikuttaa tutkimuksen suorittamisessa merkitsee sitä, että yrityksen on annettava komissiolle kaikki tutkimuksen kohdetta koskevat tiedot. Komissiolla on oikeus pyytää yritystä luovuttamaan kaikki yrityksen hallussa oleva asiakirjat, vaikka niiden perusteella voitaisiinkin osoittaa tämän tai jonkin muun yrityksen rajoittaneen kilpailua lainvastaisesti. Komissiolla on oikeus pyytää yritystä vastaamaan tosiasioiden osien kysymyksiin. Sen sijaan komissio ei voi pyytää vastaamaan sellaiseen kysymykseen, jonka seurauksena yrityksen olisi käytännössä myönnettävä kilpailusääntöjen rikkominen. Kilpailuvirasto on tarkastuskäytännössään noudattanut vastaavaa linjausta. Suomessa asian kannalta ovat merkityksellisiä myös hallintolain 31 §:n 2 momentin perustelut, joissa on tarkasteltu asianosaisen myötävaikutusvelvollisuutta sekä hallintolainkäyttölain 39 §:n 3 momentti, jossa viitataan oikeudenkäymiskäärin 17 luvun 24 §:n todistajan kuulemista koskeviin säännöksiin. Vaikka inkriminaatiokiellon voidaan katsoa olevan osa voimassa olevaa hallinto-oikeudellista täytäntöönpanojärjestelmää, oikeustilaa voitaisiin selkeyttää sisällyttämällä kilpailulakiin asiaa koskeva erityissäännös.



*Työntekijän yksityisyyden ja luottamuksellisen viestin suoja.* Työryhmä on arvioinut tarkastuksia työntekijän yksityisyyden ja luottamuksellisen viestin suojan näkökulmasta. Tämän arvioinnin tueksi on pyydetty erillinen asiantuntijalausunto. Mahdolliset ongelmakohdat liittyvät siihen, että kilpailuviranomaisen tarkastuksen kohteena on vain kilpailusäännösten valvonnan kannalta merkityksellinen aineisto eivätkä tarkastukset lähtökohtaisesti koske työntekijöiden yksityisiä asioita tai henkilökohtaisia viestejä. On kuitenkin selvää, että seuloessa suuresta määrästä materiaalia kilpailunrikkomuksen selvittämisen kannalta merkityksellistä aineistoa viranomaiset joutuvat tekemisiin myös yksityiselämän piiriin kuuluvan aineiston kanssa.

Tarkastusoikeuksissa on kyse elinkeinonharjoittajan perusoikeuksien rajoittamisesta. Tällöin keskeistä on, että tarkastustoiminnasta on säädetty lailla riittävän tarkkarajaisesti ja täsmällisesti. Asiaa koskevan erillisen asiantuntijalausunnon (ks. liite 2) keskeisenä johtopäätöksenä on, että kilpailunrajoituslain säännöstä tarkastusvaltuuden kohdistumisesta vain elinkeinotoimintaan liittyvään materiaaliin, siten kuin Kilpailuvirasto on sitä tarkastuskäytännössään soveltanut, voidaan pitää riittävän tarkkarajaisena. On kuitenkin syytä arvioida tarkastussäännösten sanamuodon muuttamista nykyistä tarkemmin EY:n kilpailusääntöjen täytäntöönpanoasetuksen 1/2003 säännöksiä vastaavaksi.

### **3.3.5 Tarkastukset muissa kuin elinkeinonharjoittajan liiketiloissa**

Kilpailunrajoituslakiin lisättiin vuoden 2004 lainuudistuksen yhteydessä säännökset komission oikeudesta toimittaa tarkastus muissa kuin elinkeinonharjoittajan liiketiloissa. Asetus edellytti, että säädetään kansallisesta menettelystä, jossa kotitarkastukseen voidaan myöntää tuomioistuimen lupa. Kansallisen kilpailunrajoituslain uudistuksen yhteydessä ei kuitenkaan säädetty tällaisen toimivallan antamisesta Kilpailuvirastolle. Kilpailuviraston virkamiehillä on kuitenkin oikeus ja velvollisuus avustaa komissiota tarkastusten suorittamisessa siten kuin täytäntöönpanoasetuksessa säädetään.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti täytäntöönpanoasetusta ja kilpailunrajoituslakia koskevaa hallituksen esitystä käsitellessään huomiota perustuslain 10 §:n tulkitaan. Tarkastus saadaan toimittaa perustuslaissa turvatus kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa eli pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa vain, jos on olemassa konkreettinen ja yksilöity syy epäillä lakia rikotun tai lakia rikottavan rangaistavaksi säädetyllä tavalla. Perustuslakivaliokunta arvioi kilpailunrajoituslakiin sisältyvää kotitarkastussäännöstä lausunnossaan 7/2004 vp ja katsoi, että tarkastusoikeuden kytkeminen tällaisella rangaistuksenluonteisella maksulla sanktioituun käytäytymiseen ei ole ristiriidassa valiokunnan uudemman tulkintakäytännön kanssa. Lakiehdotus voitiin näin ollen käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Pohdittaessa Kilpailuvirastolle myönnettävän tarkastusoikeuden perustuslain mukaisuutta kotirauhan suojan näkökulmasta, on kiinnitettävä huomiota samoihin

kysymyksiin, joita arvioitiin otettaessa käyttöön komission vastaava menettely vuoden 2004 lainuudistuksen yhteydessä. Koska kotitarkastus tulisi käytettäväksi samoilla edellytyksillä kuin komission kotitarkastus, Kilpailuviraston itsenäiselle kotitarkastusoikeudelle ei liene periaatteellista estettä. Oikeus kytkettäisiin konkreettisesti tilanteisiin, joissa olisi perusteltu syy epäillä kilpailusääntöjen vakavaa rikkomista, ja säännös tulisi käytännössä sovellettavaksi vain poikkeuksellisesti. Perusoikeusrajoitusta voidaan pitää hyväksyttävänä myös oikeasuhtaisuuden näkökulmasta. Kilpailusääntöjen vakavat rikkomukset aiheuttavat pahimmillaan erittäin suuria yhteiskunnallisia kustannuksia, ja säännös tulisi sovellettavaksi vain tämän tyyppisten, kaikkein haitallisimpien kilpailunrikkomusten yhteydessä. Säännöksen käyttö kytkeytyisi menettelyihin, joihin liittyy mahdollisuus ankarien hallinnollisten seuraamusten käyttöön.

Ruotsin ja Norjan kilpailulakien mukaan kilpailuviranomaisella on oikeus tehdä tarkastuksia myös muihin kuin liiketiloihin, muun muassa yksityisiin koteihin. Tanskassa kilpailuviranomainen voi tehdä tarkastuksen muuhun kuin liiketilaan, jos siellä epäillään olevan tietokoneita, joihin on tallennettu kilpailunrajoituksen selvittämisen kannalta olennaista tietoa, eikä tätä tietoa ole saatavissa liiketiloissa olevista tietokoneista. Kaikissa näissä maissa kotitarkastusten toimittaminen edellyttää tuomioistuimen lupaa.

Kotitarkastusten käyttäminen kilpailunrikkomusten tutkinnassa on suhteellisen harvinaista, mutta niiden määrät eri maissa vaihtelevat merkittävästi. Ruotsissa on tähän mennessä tehty yksi tarkastus. Säännös otettiin Ruotsin lakiin 1.8.2005. Norjassa puolestaan lupia kilpailuviranomaisen kotitarkastukseen on saatu tuomioistuimelta vuodesta 1993 lukien noin 90 kappaletta. Norjan kilpailuviranomainen tekee tarkastuksen ensin yleensä yrityksen tiloihin, minkä jälkeen se arvioi muun muassa saamansa materiaalin perusteella tarpeen tehdä kotitarkastuksia. Tästä johtuen mainittujen 90 luvan perusteella kotitarkastuksia on tehty noin 30 kertaa. Komissio puolestaan on käyttänyt tätä mahdollisuutta kerran vuoden 2004 uudistuksen jälkeen. Tarkastusten määrästä ei sinänsä voitane tehdä suoria johtopäätöksiä siitä, kuinka laajoja ennalta ehkäiseviä vaikutuksia säännöksellä on. Edellä oleva tarkastelu kuitenkin osoittaa, että kotitarkastusvaltuutta on pidetty kilpailuvalvontaa tehostavana elementtinä, vaikka sitä onkin konkreettisesti käytetty verraten harvoin.

Kilpailuviraston itsenäinen kotitarkastusoikeus olisi perusteltu erityisesti kilpailuvalvonnan tehokkuuden, uskottavuuden ja ennalta ehkäisevän vaikutuksen turvaamiseksi. Kilpailuviraston nykyistä laajempi mahdollisuus muiden kuin liiketilojen tarkastamiseen vaikeuttaisi kartellien toimintaa käytännössä ja helpottaisi niiden selvittämistä. Säännös lisäisi kiinnijäämisriskiä. Kilpailuviraston tarkastustoiminnan tehokkuutta voidaan nykyisellään vaarantaa liian helposti siirtämällä kilpailunrajoitusta koskeva aineisto pois yrityksen liiketiloista. Vaikka valtuutta käytettäisiinkin suhteellisen harvoin, sillä olisi erityisesti vakavien kartellien toimintaa heikentäviä vaikutuksia, ja tällaisen mahdollisuuden olemassaolo toimisi kartelleja ennalta ehkäisevästi.

Kilpailuviraston itsenäistä oikeutta kotitarkastusten toimittamiseen puoltaa tehokkuusnäkökohtien lisäksi se, että komissiolla on samoissa tilanteissa ja samoin edellytyksin oikeus kotitarkastusten suorittamiseen, ja Kilpailuvirasto voi jo nykyisellään avustaa komissiota näissä tarkastuksissa. Vaikka nykyinen sääntely mahdollistaa tarkastusten toteuttamisen komission toimesta - tarvittaessa niin, että Kilpailuvirasto esittäisi komissiolle tarkastuksen toimittamista - Kilpailuviraston itsenäinen oikeus kotitarkastukseen olisi nykyistä sääntelyä joustavampi ja tehokkaampi työväline. Molemmat menettelyt myös edellyttäisivät vastaavalla tavalla markkinaoikeuden ennakkollista lupaa. Kilpailuviraston itsenäistä tarkastusoikeutta puoltaisi lainsäädännön harmonisointitavoite EY:n sääntelyn kanssa. Kilpailuvalvonnan yhtenäistyvässä eurooppalaisessa toimintaympäristössä olisi johdonmukaista, että Kilpailuvirastolla olisi vastaavat valtuudet kuin komissiolla.

# 4 Seuraamusjärjestelmä

## 4.1 Hallinnollinen seuraamusmaksu

Vuonna 1992 kilpailunrajoituslaissa luovuttiin rikosoikeudellisista sanktioista ja siirryttiin hallinto-oikeudellisen seuraamusmaksun käyttämiseen. Hallinto-oikeudellisessa menettelyssä määrättävän rangaistuksen luonteisen maksun katsottiin toteuttavan paremmin lain tavoitteita kuin aiemmin käytössä olleen rikosoikeudellisen seuraamuksen. Raja rikosoikeudellisen seuraamuksen ja hallinto-oikeudellisen seuraamuksen välillä on kuitenkin jossain määrin kaventunut Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukseen perustuvien päätösten ja tulkintojen seurauksena. Euroopan ihmisoikeustuomioistuinta ennen vuonna 1998 tapahtunutta tuomioistuimen uudelleen järjestämistä avustanut ihmisoikeustoimikunta on esittänyt mielipiteenään, että kilpailuoikeudelliset prosessit, jotka johtavat sakkoihin, ovat luonteeltaan rikosoikeudellisia prosesseja (Mielipide No 11598/85, raportti 30.5.1991, Series A, No 232-A). Tämä näkemys on otettu huomioon yhteisöjen tuomioistuinten ratkaisuisissa samoin kuin kotimaisessa hallinto- ja tuomioistuinikäytännössä siten, että tiettyjä rikosoikeudenkäyntiperiaatteita sovelletaan myös kilpailuoikeudellisessa prosessissa. Tällaisia periaatteita ovat muun muassa syyttömyysolettama ja oikeus olla vastaamatta sellaisiin kysymyksiin, joihin vastatessaan yritys myöntää syyllistyneensä kilpailunrikkomukseen. Periaatteet otettiin huomioon jo vuoden 1992 lakia valmistelleessa kilpailulainsäädännön tarkistamistyöryhmässä, joka totesi mietinnössään (komiteamietintö 1991:15), että rikosoikeudessa vakiintuneita oikeudellisia periaatteita on noudatettava myös muodostettaessa sanktiojärjestelmää hallinto-oikeudelliselle pohjalle.

Voimassa olevan lain mukaan Kilpailuvirasto voi tehdä seuraamusmaksuesityksen markkinaoikeudelle sekä kansallisen lain 4 ja 6 §:n rikkomuksen että EY:n perustamissopimuksen artiklojen 81 ja 82 rikkomisen perusteella. Molemmissa tapauksissa seuraamusmaksu määräytyy kilpailunrajoituslain mukaan. Mikäli asiaa käsittelee Euroopan komissio, se määrää seuraamusmaksun neuvoston asetuksen 1/2003 ja mainitun asetuksen nojalla antamiensa suuntaviivojen perusteella.

Yhteisön oikeuden yleisperiaatteen mukaisesti jäsenvaltiot ovat velvollisia perustamaan seuraamusjärjestelmän, jossa yhteisön oikeuden rikkomisesta määrättävät seuraamukset ovat tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia (Komission tiedonanto yhteistyöstä kilpailuviranomaisten verkostossa kohta 2 ja asia 68/88, komissio v. Kreikka, yhteisöjen tuomioistuimen tuomio, Kok. 1989, s. 2965, kohdat 23–25). Seuraamusmaksulla tulee olla kilpailunrajoituksia ennaltaehkäisevä vaikutus, mihin vaikuttaa yhtäältä riittävän korkea seuraamusten taso ja mahdollisuus seuraamusmaksun tason ennakoimiseen. Mahdollisuus etukäteen arvioida rikkomuksesta koituvan seuraamusmaksun suuruusluokka ehkäisee tehokkaammin kiellettyyn

kilpailunrajoitukseen ryhtymistä ja sen jatkamista kuin uhka tulevaisuudessa mahdollisesti seuraavasta sanktiosta, jonka suuruudesta ei ole käsitystä.

EY:n kilpailuviranomaisten verkoston (ECN) toimivuuden ja EY:n kilpailusääntöjen yhdenmukaisen soveltamisen kannalta on tärkeää, että kilpailunrajoitusten sanktiot ovat yhteismitallisia, mikä todettiin myös vuoden 2004 kilpailunrajoituslain uudistuksen perusteluissa. Samantyyppisestä rikkomuksesta tulisi asian ratkaisijasta riippumatta määrätä samaa suuruusluokkaa oleva seuraamus. Voimassa olevassa kilpailunrajoituslaissa seuraamusmaksun tason määrittäminen on jätetty varsin pitkälti lain soveltajan harkintaan. Seuraamusmaksun tasosta todetaan vain, että se saa olla korkeintaan 10 % edellisen vuoden liikevaihdosta ja että maksua määrättäessä on otettava huomioon kilpailunrajoituksen laatu ja laajuus sekä sen kestoaika.

Euroopan komissio uudisti sakkosuuntaviivojaan vuonna 2006 päätöksensä avoimuuden ja puolueettomuuden lisäämiseksi. Seuraamusten ennakoitavuuden ja yhteismitallisuuden toteutuminen puoltavat selkeämpien seuraamusmaksun laskentaa koskevien säännösten ottamista myös kilpailulakiin. Ehdotuksella tavoitellaan seuraamusten ennakoitavuuden ja yhteismitallisuuden lisäksi myös erityisesti pitkäkestoisten ja vakavimpien rikkomusten aikaisempaa ankarampaa sanktiointia. Muutoksen vaikutuksista seuraamusmaksun tasoon voidaan todeta, että ehdotetut säännökset eivät kuitenkaan automaattisesti kaikissa yksittäistapauksissa johda voimassa olevan lainsäädännön perusteella laskettavaa seuraamusmaksua korkeampiin seuraamusmaksuihin.

Seuraamusten ennakoitavuus kannustaa myös voimassa olevan lain 8 §:ssä ja 9 §:ssä tarkoitetun seuraamusmaksun alentamis- ja poistamismahdollisuuden käyttämiseen, koska viranomaisen kanssa tehdystä yhteistyöstä sakkojen alentamisena saatava hyöty olisi ennalta arvioitavissa. Seuraamusmaksujen paremmalla ennakoitavuudella voidaan yhtäältä parantaa leniency-järjestelmän toimivuutta ja tehostaa muutenkin rajoitusten selvittämistä. Seuraamusmaksun laskentasäännöt parantavat myös yritysten oikeusturvaa sikäli, että ne voivat jo selvitysten alkuvaiheista lukien paremmin arvioida yhtäältä puolustautumisen intressinsä ja toisaalta konkreettisen edun yhteistyöstä Kilpailuviraston kanssa. Ehdotetuilla säännöksillä voi erityisesti pitkäkestoisten rikkomusten osalta olla seuraamusmaksua korottava vaikutus, mutta samalla säännös on joustava antaessaan tuomioistuimelle harkintavaltaa käsillä olevan asian erityispiirteiden huomioon ottamiseen.

Ehdotuksen mukaan elinkeinonharjoittajan käsite muutetaan vastaamaan yhteisönoikeudessa käytettävää yrityksen käsitettä. Tällä on vaikutusta myös seuraamusmaksun kohteen määrittelyn kannalta. Yhteisön kilpailuoikeuden mukaan samaan konserniin kuuluvat eri yhtiöt muodostavat yhden taloudellisen yksikön eli perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa tarkoitetun yrityksen, jos kyseiset yhtiöt eivät määritä itsenäisesti toimintaansa markkinoilla. Seuraamusmaksu voidaan näin ollen määrätä myös esimerkiksi rikkomukseen osallistuneen yrityksen emoyhtiölle, jos emoyhtiö tosiasiallisesti käyttää tytäryhtiössään määräysvaltaa. Tällaisissa tilanteissa seuraamusmaksua esitetään tytäryhtiön lisäksi myös emoyhtiölle. Yhden

taloudellisen yksikön periaate heijastuu myös seuraamusmaksun 10 prosentin enimmäismäärää koskevaan säännökseen. Enimmäismäärä lasketaan tällaisissa tilanteissa kyseisen taloudellisen yksikön eli esimerkkitapauksessa konsernin liikevaihdon perusteella. Seuraantoa koskevalla säännöksellä puolestaan pyritään varmistamaan, ettei kilpailuoikeudellinen vastuu katoa yritysjärjestelyjen seurauksena mukaan lukien se, ettei seuraamuksista vapautuminen ole mahdollista rikkomuksen jälkeisin saman taloudellisen kokonaisuuden sisäisin yhtiöoikeudellisin järjestelyin.

Ehdotetuilla säännöksillä parannetaan mahdollisuutta ennakoida tulevia seuraamusmaksuja. Ehdotus vastaa pääpiirteissään Euroopan komission sakkosuuntavioissa omaksuttua sakkojen laskentatapaa. Myös seuraantoa koskevat säännökset ovat yhdensuuntaiset EY-oikeudessa noudatettavien säännösten kanssa. Muutokset ovat luonteva jatko vuoden 2004 kilpailusäännösten yhdenmukaistamiselle, ja niillä pyritään osaltaan turvaamaan EY-oikeuden yhdenmukaista soveltamista myös rikkomuksista seuraavien sanktioiden osalta.

## 4.2 Rikosoikeudellinen järjestelmä

### 4.2.1 Voimassa oleva lainsäädäntö

Kilpailunrajoituslain 7 §:n mukaan EY:n perustamissopimuksen 81 tai 82 artiklan taikka kilpailunrajoituslain kieltojen rikkomisesta on sanktiona hallinnollinen seuraamusmaksu. Seuraamusmaksun määrää Kilpailuviraston esityksestä markkinaoikeus. Markkinaoikeuden päätöksestä voi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Aiemmin kilpailunrajoitukset olivat Suomessa rikosoikeudellisesti sanktioituja. Vielä vuoden 1988 kilpailunrajoituslakiin sisältyi säännös, jonka mukaan kilpailunrajoituslain kieltojen rikkomisesta voitiin tuomita sakkoja tai enintään yksi vuosi vankeutta (*Laki kilpailunrajoituksista 709/1988 24 §*). Asia saattoi tulla tuomioistuimen käsiteltäväksi joko Kilpailuviraston tai asianomistajan aloitteesta.

Vuonna 1992 voimaan tulleessa kilpailunrajoituslaissa rikosoikeudellisia seuraamuksia koskevat säännökset kumottiin. Lain esitöissä (*HE 162/1991*) perustellaan rikosoikeudellisista seuraamuksista luopumista ja siirtymistä hallinnollisiin sanktioihin seuraavasti:

”Rikosoikeudellisia seuraamuksia ei ole pidettävä tehokkaana eikä tarkoituksenmukaisena seuraamuksena kilpailunrajoitusasioissa. Tuomioistuimessa käsitelty harvat kilpailunrajoitusrikokset ovat johtaneet vain lieviin sakkorangaistuksiin, joilla ei voida katsoa olevan paljoakaan yleisestävää vaikutusta. Lakiin sisältyvien kieltojen rikkomukset voidaan joustavimmin käsitellä hallinnollisessa järjestyksessä sellaisissa viranomaisissa, jotka ovat erikoistuneet kilpailuasioden käsittelemiseen. Kilpailunrajoituksiin liittyvän taloudellisen tosiseikaston ja elinkeinoelämässä valitsevien lainalaisuuksien arviointi on ilman erityisasiantuntemusta vaikeaa. Toisaalta kiellettyä kilpailunrajoitusta arvioitaessa on enemmän painoa kiinnitettävä

teon elinkeinoelämälle tuottamaan vahinkoon kuin sen tekijän toimenpiteiden subjektiiviseen moitittavuuteen.”

Vuoden 1992 lain esitöiden perusteella voidaan päätellä, että tarkoituksena oli tuolloin luopua rikosoikeudellisista seuraamuksista ja siirtyä kokonaan hallinnolliseen seuraamusjärjestelmään. Kilpailunrajoituskieltojen rikkomisen seuraamusjärjestelmän valintaan liittyy kuitenkin kysymys rikoslain 36 luvun petostunnusmerkistön ja tarjouskartellien välisestä suhteesta. Syyttäjäviranomainen on yhden kartellitutkinnan yhteydessä tuonut esiin näkökohtia, joiden perustella tarjouskartelli voisi täyttää petosrikoksen tunnusmerkistön. Syyttäjä ei kuitenkaan ole määrännyt asiassa esitutkintaa aloitettavaksi. Tarjouskartelleista ei Suomessa ole myöskään määrätty rikosoikeudellisia seuraamuksia.

Työryhmä on kuullut useita rikosoikeuden asiantuntijoita, joiden näkemyksen mukaan rikoslain petossäännökset voisivat joissain tapauksissa tulla sovellettavaksi tarjouskartelleihin. Näiden asiantuntijoiden mukaan tarjouskartellista sopiminen ei sellaisenaan voisi olla rikosoikeudellisesti rangaistavaa, vaikka toiminta olisikin kilpailunrajoituslain kieltojen ja EY:n perustamissopimuksen kilpailusääntöjen vastaista. Rangaistavaa voisi kuitenkin mahdollisesti olla tarjouskartellissa sovitun mukaisen hintajärjestelyn käyttäminen taloudellisen hyödyn tavoittelemiseen konkreettisen, tarjouskartellista sopimisen aikaan tiedossa olleen tarjouskilpailun yhteydessä.

Kartelli pitää käsitteenä sisällään ajatuksen suuren ihmisryhmän tai tietyn kohderyhmän erehdyttämisestä jostain taloudellisesti merkityksellisestä ja olennaisesta seikasta. Työryhmässä kuultujen asiantuntijoiden mukaan petossäännökset voisivat soveltua lähinnä tarjouskartelleihin, joissa jo tarjouskartellista sovittaessa on ollut tiedossa se taho tai ne tahot, jotka tarjousten perusteella päättävät sopimuksen syntymisestä jonkin tarjouksen antajan kanssa. Petos edellyttää myös taloudellisen vahingon huomioon otettavaa tai todellista vaaraa sopimukseen sitoutumisen hetkellä, ei sen sijaan sitä, että vahinko olisi täysin varmaa tai että se koskaan realisoituisi.

## 4.2.2 Ulkomainen lainsäädäntö

### **Saksa**

Pääsääntönä on, että kilpailulainsäädännön rikkomisesta määrätään hallinnollinen seuraamusmaksu. Ainoastaan tarjouskartellit on rikosoikeudellisesti sanktioitu. Saksan rikoslakiin sisällytettiin vuonna 1997 erityinen kartelleja koskeva petosrikossäännös (Strafgesetzbuch, § 298 StGB). Säännöksen mukaan se, joka tekee tavoittoa tai palveluja koskevassa tarjouskilpailussa tarjouksen, joka perustuu lainvastaiseen sopimukseen ja jonka tarkoituksena on saada tarjouskilpailun järjestäjä hyväksymään tietty tarjous, on tuomittava vankeuteen enintään viideksi vuodeksi. Saksassa on tarjouskartelleihin kuitenkin sovellettu myös rikoslain yleisiä petossäännöksiä. Tapauksessa LG München I oli kyse uuden Münchenin lentokentän

rakentamiseen liittyneestä tarjouskartellipetoksesta. Syytetty oli osallistunut rakennusyhtiön edustajana lentokentän rakentamista koskevaan tarjouskilpailuun oikeudenvastaisin hintasopimuksin, joiden perusteella yritys oli saanut noin 21 miljoonan DM:n rakennusurakat. Saadakseen rakennussopimukset korkeampaan hintaan vastaaja oli sopinut muiden rakennusyrittäjien kanssa, että hänen yrityksensä tekee alhaisimman tarjouksen, mistä muut yrittäjät saisivat hyvityksenä 800.000 DM. Tämä summa otettiin huomioon vastaajan yrityksen tarjoushinnassa ja laskettiin siis peiteltyä tarjouksen mukaan, mikä ei olisi ollut mahdollista ilman oikeudenvastaisista hintatarjouksista sopimista. Rakennusyrittäjä tuomittiin petoksesta kahden vuoden vankeuteen ja sakkoihin (Saksan korkeimman oikeuden BGH:n ratkaisussa 11.7.2001 - 1 StR 576/00 - LG München I). Saksan lain mukaiset petossäännökset vastaavat sisällöltään Suomen rikoslain petossäännöstöä.

Saksassa sakoista vapautumista ja sakkojen alentamista koskevat säännökset sisältyvät Saksan kilpailuviranomaisen Bundeskartellamtin antamiin suuntaviivoihin. Ne eivät mahdollista yksityishenkilöiden vapautumista rikosoikeudellisista seuraamuksista. Saksan rikoslainsäädäntöön kuitenkin suunnitellaan muutoksia, jotka mahdollistaisivat jatkossa vapautumisen myös rikosoikeudellisista seuraamuksista. Nämä muutokset koskisivat myös muita kuin tarjouskartellirikoksia.

Suuntaviivojen mukaisesti Bundeskartellamtin on siirrettävä asia syyttäjälle, jos se havaitsee selvityksissään, että kyseessä on rikos. Syyttäjä vastaa asian rikosoikeudellisesta osuudesta, sekä asian selvittämisestä että syyttämisestä. Samaan aikaan kilpailuviranomainen jatkaa omaa hallinnollista prosessiaan. Syyttäjä ja kilpailuviranomainen saattavat tehdä yhteistyötä tutkimuksissa, mutta mitään laintasoisia säännöksiä yhteistyöstä ei ole olemassa.

## **Ruotsi**

Ruotsissa kilpailurikkomuksia ei ole rikosoikeudellisesti sanktioitu. Ruotsissa kilpailunrajoitusten kriminalisointitarvetta on selvitetty viime vuosina perusteellisesti. Ruotsin hallitukselle annettiin vuonna 2004 selvitys siitä, miten kilpailurikkomusten kriminalisointi tulisi toteuttaa, jos rikosoikeudelliset sanktiot haluttaisiin ottaa käyttöön kilpailurikkomuksissa. Selvityksessä ei oteta kantaa siihen, tulisiko kilpailunrajoituslain kieltojen vastainen toiminta kriminalisoida. Siinä kuitenkin todetaan, että jos rikosoikeudelliset sanktiot otettaisiin käyttöön, se tulisi tapahtua hallinnollisten sanktioiden ohella ja niiden tulisi koskea vain kartellitilanteita. (Konkurrensbrott - en lagstiftningsmodell, SOU 2004:131)

Ruotsin 1. marraskuuta 2008 voimaan tulleen kilpailulain perusteluissa ja esitöissä (En ny konkurrenslag SOU 2006:99) otetaan kantaa myös siihen, pitäisikö kilpailurikkomusten kuulua rikosoikeudellisen vastuun piiriin. Raportissa todetaan, että kilpailurikkomusten nimenomainen kriminalisointi ei tehostaisi kilpailurikkomusten käsittelyä Ruotsissa. Perusteluna tälle todetaan, että hallintoprosessia ja rikosprosessia koskevien menettelyiden yhteensovittaminen on näissä tapauksissa erittäin haasteellista. Kilpailurikkomusten kriminalisointi heikentäisi välttämättä



myös seuraamusmaksusta vapauttavan ja seuraamusmaksua alentavan ns. leniency-järjestelmän tehokkuutta. Jos rikosoikeudelliset seuraamukset otettaisiin käyttöön, yrityksillä ei luultavasti olisi riittäviä kannustimia antaa ilmi kilpailunrikkomuksiaan, koska leniency-järjestelmä ei vapauttaisi yritysjohtoa rikosoikeudellisista seuraamuksista. Esimerkiksi Yhdysvalloissa tätä ongelmaa ei ole, koska sikäläisessä oikeusjärjestelmässä syyttäjän kanssa voidaan sopia, ettei syytteitä tällaisessa tilanteessa nosteta. Sen sijaan ruotsalaisessa oikeuskulttuurissa tällaista plea bargaining -järjestelmää ei ole pidetty mahdollisena.

Ruotsin lainsäädäntöön kuitenkin sisällytettiin säännökset, joiden mukaan vakavissa kilpailunrajoitustapauksissa niihin osallistuneille yritysten johtohenkilöille tai kilpailunrajoitukseen ylläpitämiseen osallistuneille henkilöille voidaan määrätä liiketoimintakielto. Tätä on perusteltu sillä, että sanktiojärjestelmän tehokkuuden ja ennalta estävyyden kannalta on tärkeää, että myös kilpailunrajoitukseen osalliset luonnolliset henkilöt voivat joutua vastaamaan kilpailunrajoituksesta.

### **Norja**

Norjassa on käytössä sekä rikosoikeudellinen että hallinnollinen seuraamusjärjestelmä. Hallinnolliset seuraamukset tulivat rikosoikeudellisten seuraamusten rinnalle vuonna 2004. Norjan kilpailulain rikosoikeudellisia seuraamuksia koskevat säännökset voivat tulla sovellettavaksi sekä horisontaalisiin että vertikaalisiin kilpailunrajoituksiin. Lisäksi rikosoikeudellinen seuraamus voidaan määrätä useista kilpailuviranomaisen tutkintamenettelyyn liittyvistä seikoista, kuten tarkastuksella asetetun sinetin rikkomisesta tai tietojen toimittamiseen liittyvien määräysten rikkomisesta. Sen sijaan määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä ei voida tuomita rikosoikeudellisia seuraamuksia. Rangaistus voi lain mukaan olla enintään kolme vuotta vankeutta. Toistaiseksi kilpailunrajoitusten perusteella ei ole tuomittu yhtään vankeusrangaistusta, mutta rikosoikeudellisia sakkoja on tuomittu noin kolmessakymmenessä tapauksessa.

Rikosprosessissa tutkittavien kilpailunrajoitusten osalta kilpailuviranomainen vastaa kilpailunrajoituksen selvittämisestä, minkä jälkeen asia siirretään Norjan talousrikostutkinnasta vastaavalle viranomaiselle Økokrimille. Rikosprosessissa sovelletaan kilpailulain rikosoikeudellisia seuraamussäännöksiä sekä tarvittaessa myös rikoslain petospykälää.

Norjan lainsäädäntöön ei sisälly erityistä säännöstä, joka mahdollistaisi yksityishenkilöiden vapautumisen rikosoikeudellisista seuraamuksista leniency-menetel-lyn yhteydessä. Lainsäädäntöä pyritään kuitenkin kehittämään siihen suuntaan, että kilpailulain leniency-järjestelmä antaisi syytesuojan myös rikosoikeudellisia seuraamuksia vastaan.

### **Tanska**

Tanskassa kilpailunrajoitusasiat voidaan käsitellä joko hallintoprosessissa tai rikosprosessissa. Tyypillisesti samassa asiassa on samanaikaisesti vireillä vain joko

hallinto- tai rikosprosessi. Asia muuttuu hallintoprosessista rikosprosessiksi, jos on kyse vakavasta kilpailunrikkomuksesta tai jos asianosaiset eivät ole tyytyväisiä hallintoprosessin lopputulokseen. Hallintoprosessista vastaa kilpailuviranomainen ja rikosprosessista syyttäjä. Kilpailuviranomainen voi syyttäjän pyynnöstä avustaa myös rikosprosessissa. Rikossyyte voidaan nostaa kartelleista, määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä sekä myös menettelyrikkomuksista. Rangaistuksena voidaan määrätä vain sakkoja.

Tanskan kilpailulaissa on leniencyä koskevat säännökset. Vaikka ne eivät sisällä erityistä rikosoikeudellisista seuraamuksista vapauttavaa säännöstä, niiden mukaan syyttäjä ja kilpailuviranomainen kuitenkin keskustelevat sakkojen lieventämisestä ja sakoista vapauttamisesta ennen lopullisen ratkaisun antamista. Kilpailuviranomaiselta ja syyttäjältä edellytetään yksimielisyyttä näissä tilanteissa.

### 4.2.3 Johtopäätökset

Kuten edellä on jo todettu, Suomessa kilpailunrajoituksia ei ole rikosoikeudellisesti sanktioitu. On kuitenkin jossain määrin epäselvää, voivatko rikosseuraamukset tulla kyseeseen tietyissä tarjouskartellitilanteissa. Oikeuskäytännöstä ei löydy esimerkkejä kilpailunrajoitustapauksista, joissa syyte olisi nostettu tai rangaistuksia tuomittu.

Kilpailulainsäädännön tehokkuuden ja ennalta estävyyden näkökulmasta katsottuna voidaan arvostella sitä, että lainvastaisesta toiminnasta vastuussa olevat luonnolliset henkilöt jäävät vaille seuraamuksia. Esimerkiksi arvopaperilainsäädännön rikkomisesta voi seurata hallinnollisten seuraamusten lisäksi rikosoikeudellisia seuraamuksia sekä luonnollisille henkilöille että oikeushenkilöille. Sisäpiiritiedon väärinkäyttämistä ja kurssin vääristämistä enimmäisrangaistus on kaksi vuotta vankeutta ja törkeästä sisäpiiritiedon väärinkäytöstä ja törkeästä kurssin vääristämisestä voidaan tuomita vankeutta enintään neljä vuotta.

Rikoslain petossäännösten soveltaminen tarjouskartelleihin olisi kuitenkin monella tavoin haasteellista kilpailuoikeuden valvontajärjestelmän kokonaisuudessa. Ensinnäkin ero rangaistavan tarjouskartellin ja rikoslain näkökulmasta hyväksyttävän yhteistyön välillä on epäselvä samoin kuin rangaistavan tarjouskartellin ja kilpailuoikeudellisesti hyväksyttävän yhteistyön välinen ero. Helposti havaittavia tulkintaongelmia syntyy esimerkiksi konsernin sisäisen tarjousyhteistyön arvioinnissa, joka usein voi olla kilpailuoikeudellisesti hyväksyttävää, yhteisen tarjouksen antamisesta yhteisestä suorituksesta, vertikaalisen markkinoiden jaon ja tarjouskartellin eroista tai esimerkiksi tilanteessa, jossa joku tavanomaiseen, sinänsä kiellettyyn hintayhteistyöhön osallistunut yritys käyttää sovittua hintaa myöhemmin myös tarjouskilpailussa.

Lisäksi hallinto-oikeudellisten ja rikosoikeudellisten menettelyjen yhteensovittaminen valvonta-, selvitys- ja tuomitsemisvaiheessa on hyvin ongelmallista tilanteissa, jossa eri menettelyjen soveltamisen suhde on epäselvä. Vaarana on, että

rikosprosessin tiukat menettelyvaatimukset vaarantaisivat kilpailunrajoitusten selvittämistä koskevien hallintoprosessien tehokkuuden. Rikosoikeudellisten menettelyjen ja sanktioiden soveltaminen kilpailunrajoitustapauksiin voisi olla ongelmallista myös yhteisön kilpailuvalvonnan näkökulmasta.

Rikosoikeudellisten sanktioiden käyttöönotto kilpailunrajoitustapauksissa todennäköisesti heikentäisi myös sakoista vapautumista ja sakkojen alentamista koskevan leniency-järjestelmän tehokkuutta ja vähentäisi yritysten kannustimia antaa ilmi kilpailunrikkomuksiaan, koska leniency-järjestelmä ei vapauttaisi yritysjohtoa rikosoikeudellisista seuraamuksista. Yhteisön oikeuden ja Suomen oikeusjärjestelmän hyväksymän armahdusjärjestelmän käytön ei tulisi johtaa seuraamuksista vapautumiseen yhdellä oikeudenalalla ja rangaistukseen toisella oikeudenalalla.

Työryhmä on päätenyt siihen lopputulokseen, että se ei ehdota kilpailulain vastaisen toiminnan kriminalisointia. Työryhmän näkemyksen mukaan riittävän tehokas hallinnollinen seuraamusjärjestelmä on edelleen toimivin kilpailunrajoituslain kieltojen tehosteena. Jos tarjouskartelleihin halutaan tulevaisuudessa puuttua rikoslain nojalla, asiasta tulisi säätää erikseen niin, että ja hallinto- ja rikosoikeudellisten menettelyjen välinen suhde on selvästi määritelty. Työryhmä pitää kuitenkin kilpailuvalvonnan tehokkuuden ja Suomen kansainvälisten velvoitteiden kannalta välttämättömänä, että kilpailulainsäädännön mukaisen leniency-järjestelmän toimivuus turvataan säädöstasolla myös niissä tilanteissa, joissa rikosoikeudellisten seuraamusten uhka voi olla olemassa.

## 4.3 Liiketoimintakielto

### 4.3.1 Liiketoimintakielto Suomen oikeusjärjestelmässä

Liiketoimintakieltoa koskevat säännökset sisältyvät lakiin liiketoimintakiellosta (1059/85). Liiketoimintakielto voidaan lain mukaan määrätä sopimattoman ja vahingollisen liiketoiminnan estämiseksi sekä liiketoimintaan kohdistuvan luottamuksen ylläpitämiseksi.

Liiketoimintakieltoon voidaan määrätä:

- 1 yksityinen elinkeinonharjoittaja, jonka harjoittamasta liiketoiminnasta on kirjanpitolaissa säädetty kirjanpitovelvollisuus;
- 2 avoimen yhtiön tai kommandiittiyhtiön vastuunalainen yhtiömies ja eurooppalaisen taloudellisen etuyhtymän henkilöjäsen; sekä
- 3 se, joka on yhtiön hallituksen jäsenenä tai toimitusjohtajana taikka muussa siihen rinnastettavassa asemassa, samoin kuin se, joka tosiasiallisesti johtaa yhteisön tai säätiön taikka ulkomaisen sivuliikkeen toimintaa taikka hoitaa sen hallintoa.

Liiketoimintakiellon määrittämisen edellytyksenä on, että henkilö on liiketoiminnassa laiminlyönyt olennaisesti siihen liittyviä lakisäätteisiä velvollisuuksia ja hänen toimintaansa on kokonaisuutena arvioiden pidettävä velkojien, sopimuskumppanien,

julkisen talouden taikka terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun kannalta vahingollisena. Laki ei sen sijaan edellytä, että kyse on rangaistavaksi säädetystä laiminlyönnistä. Lain perustelujen ja esitöiden (HE:29/1985, HE:198/1996 ja HE: 82/2006) mukaan kieltoon voivat johtaa lähinnä sellaisten velvollisuuksien laiminlyönnit, jotka liittyvät kaikenlaiseen yritystoimintaan sen toimialasta tai yhteisömuodosta riippumatta. Liiketoimintakielto voidaan määrätä esimerkiksi kirjanpitoon ja verotukseen liittyvistä laiminlyönneistä taikka siksi, että yhteisön hallituksen jäsen on laiminlyönyt hänelle hallituksen jäsenenä kuuluvan velvollisuuden valvoa yhteisön toiminnan lainmukaisuutta.

Liiketoimintakielto voidaan määrätä vain, jos liiketoimintaan liittyvät laiminlyönnit ovat olennaisia. Liiketoimintakieltoa koskevan lain mukaan laiminlyöntien olennaisuutta arvioitaessa on erityisesti otettava huomioon laiminlyöntien suunnitelmallisuus, niiden kesto ja toistuvuus sekä laiminlyönneistä aiheutuneiden vahinkojen määrä.

Liiketoimintakieltoon määrätty ei saa:

- 1 itse tai toista välikätenä käyttäen harjoittaa sellaista liiketoimintaa, josta on kirjanpitolain mukainen kirjanpitovelvollisuus;
- 2 olla avoimen yhtiö yhtiömiehenä tai kommandiittiyhtiön vastuunalaisena yhtiömiehenä taikka eurooppalaisen taloudellisen etuyhtymän henkilöjäsenenä;
- 3 olla yhteisön tai säätiön hallituksen jäsenenä, varajäsenenä, toimitusjohtajana taikka muussa niihin rinnastettavassa asemassa yhteisössä tai säätiössä;
- 4 itse tai toista välikätenä käyttäen tosiasiallisesti johtaa yhteisön tai säätiön taikka ulkomaisen sivuliikkeen toimintaa taikka hoitaa sen hallintoa;
- 5 olla itse tai toista välikätenä käyttäen osakeyhtiön tai osuuskunnan perustajana; taikka
- 6 hankkia itse tai toista välikätenä käyttäen omistukseen tai sopimukseen perustuvaa määräysvaltaa liiketoimintaa harjoittavassa yhteisössä.

Kielto ei kuitenkaan koske toimintaa julkisoikeudellisessa yhteisössä, säätiössä tai laitoksessa, jonka pääasiallinen toiminta ei ole liiketoiminnan harjoittaminen. Liiketoimintakielto ei myöskään rajoita tehtäviä tai toimintaa aatteellisessa yhdistyksessä, joka ei harjoita liiketoimintaa tai harjoittaa liiketoimintaa vain vähäisessä määrin. Erityisistä syistä liiketoimintakiellon alaa voidaan rajata myös muilla perusteilla. Liiketoimintakiellon pituus on vähintään kolme ja enintään seitsemän vuotta ja sen määrää yleinen tuomioistuin syyttäjän vaatimuksesta.

### **4.3.2 Liiketoimintakielto Ruotsin oikeusjärjestelmässä**

Ruotsin 1. marraskuuta 2008 voimaan tulleen kilpailulakiuudistuksen yhteydessä Ruotsin liiketoimintakieltoa koskevaan lakiin lisättiin mahdollisuus määrätä liiketoimintakielto kilpailulain kieltojen rikkomisen perusteella. Liiketoimintakielto voidaan määrätä vakavissa kilpailunrikkomuksissa yritysten ylimmälle johdolle tai kilpailunrajoituksen ylläpitämiseen osallistuneille henkilöille. Liiketoimintakiellon pituus on

vähintään kolme ja enintään kymmenen vuotta ja sen määrää kilpailunrajoitustapauksissa Tukholman käräjäoikeus Ruotsin kilpailuviranomaisen esityksestä. Säännösten tarkoituksena on tehostaa erityisesti kilpailulainsäädännön ennalta ehkäisevää vaikutusta.

### **4.3.3 Liiketoimintakieltoa koskevien säännösten soveltuminen kilpailunrajoitustapauksiin ja johtopäätökset**

Liiketoimintakieltoa koskevan lain sanamuodon mukaan liiketoimintakielto voidaan määrätä muun muassa silloin, jos henkilö on liiketoiminnassa olennaisesti laiminlyönyt siihen liittyviä lakisääteisiä velvollisuuksia ja hänen toimintaansa on kokonaisuudessaan pidettävä terveen ja toimivan kilpailun kannalta vahingollisena. Lain perusteluissa tai esitöissä ei kuitenkaan missään kohdassa mainita kilpailunrajoituslain kieltoja liiketoimintakiellon määrittämisen perusteena. On ilmeistä, ettei liiketoimintakieltoa lain sanamuodosta huolimatta ole ajateltu kilpailunrajoituslain kieltojen tehosteeksi, eikä niitä myöskään ole kilpailunrajoituslain rikkomusten perusteella määrätty. Liiketoimintakieltoja on käytännössä vaadittu ja määrätty vain sellaisista laiminlyönneistä, joissa on kyse rangaistavaksi säädetystä teosta. Lain säännökset tai sen esityöt eivät kuitenkaan sulje pois sitä mahdollisuutta, että myös kilpailunrajoituslain kiellon rikkomisesta voitaisiin määrätä liiketoimintakielto, jos lain edellytykset kiellon määrittämiselle täyttyvät.

Työryhmän näkemyksen mukaan mahdollisuus määrätä liiketoimintakielto kilpailunrajoituslain kiellon tehosteeksi todennäköisesti lisäisi kilpailulainsäädännön ennalta ehkäisevää vaikutusta. Toisaalta liiketoimintakiellon valvonta ja sen kohdentaminen oikealla tavalla kilpailunrajoituksen ylläpitämiseen osallistuneille henkilöille olisi haasteellista. Erityisen kilpailurikkomuksia koskevan liiketoimintakieltosäännöksen käyttöönotto edellyttäisi näiden seikkojen tarkempaa selvittämistä. Näistä syistä työryhmä ei ehdota erityisen kilpailulain kieltoihin liittyvän liiketoimintakieltosäännöksen sisällyttämistä lainsäädäntöön.

# 5 Seuraamusmaksusta vapautuminen ja seuraamusmaksun alentaminen

## 5.1 Nykyinen järjestelmä ja siihen liittyvät muutostarpeet

Vuonna 2004 voimaan tulleen kilpailunrajoituslain uudistuksen yhteydessä lakiin sisällytettiin säännökset, joiden mukaan kilpailunrajoitukseen osallinen elinkeinonharjoittaja voidaan tietyin edellytyksin vapauttaa seuraamusmaksusta tai seuraamusmaksua voidaan alentaa, jos elinkeinonharjoittaja avustaa Kilpailuvirastoa kilpailunrajoituksen selvittämisessä. Tällä niin sanotulla leniency-järjestelmällä on keskeinen merkitys vakavimpien kilpailunrajoitusten, erityisesti paljaiden kartellien selvittämisessä. Leniency-järjestelmän tarkoituksena on myös lisätä kartellien sisäistä epävakautta ja ennaltaehkäistä kartellien syntymistä. Järjestelmä antaa lisäksi kartellin jäsenelle mahdollisuuden irtautua kartellista tilanteissa, joissa tämä kokee olevansa painostettu osallistumaan kartelliin. Myös EY:n perustamissopimuksen 81 artiklan tehokkaan täytäntöönpanon edellytyksenä Suomessa on, että kansallinen leniency-järjestelmä on mahdollisimman yhdenmukainen komissiossa ja muissa EU:n jäsenvaltioissa käytössä olevien leniency-järjestelmien kanssa.

Kilpailunrajoituslain leniency-järjestelmä on ollut voimassa vajaat viisi vuotta ja se on pääosin toiminut hyvin. Leniency-hakemuksia on jätetty Kilpailuvirastolle noin kymmenen kappaletta. Näiden soveltamiskokemusten perusteella voidaan todeta, että järjestelmässä on edelleen tiettyjä puutteita. Muutostarpeet liittyvät keskeisiltä osin siihen, että voimassa oleva lainsäädäntö ei muodosta riittävän selkeää ja johdonmukaista kokonaisuutta kartellien tehokkaan paljastamisen näkökulmasta. Järjestelmä ei myöskään ole siinä määrin ennakoitava, että se kannustaisi parhaalla mahdollisella tavalla elinkeinonharjoittajia yhteistyöhön Kilpailuviraston kanssa.

Voimassa olevan lain seuraamusmaksusta vapautumista koskeva 9 § ei mahdollista vapautusta tarkastuksen toimittamisen jälkeen. Mahdollisuus seuraamuksista vapautumiseen myös tarkastusten jälkeen kannustaisi elinkeinonharjoittajia avustamaan asian selvittämisessä myös sellaisissa tapauksissa, joissa Kilpailuvirastolla on jo ollut tietoja, joiden perusteella se on tehnyt tarkastuksen. Kilpailunrajoituslain 9 §:n mukaan seuraamusmaksusta vapauttamista tai sen alentamista hakevan yrityksen on lopetettava osallistumisensa kartelliin viimeistään siinä vaiheessa, kun se on antanut Kilpailuvirastolle tiedot, joiden perusteella Kilpailuvirasto voi puuttua kartelliin. Näin kategorinen säännös, jonka mukaan yrityksen on välittömästi lopetettava osallistumisensa kartelliin, voi olennaisesti haitata kartellin selvittämistä.

Leniency-järjestelmän soveltamisesta saatujen kokemusten perusteella suurimmat muutostarpeet liittyvät seuraamusmaksun alentamista koskeviin säännöksiin. Leniency hakemista harkitsevan kartelliin osallistuneen elinkeinonharjoittajan on hyvin vaikea ennakoita nykyisen lain 8 §:n perusteella seuraamusmaksusta myönnettävän alennuksen määrää. Tämä heikentää olennaisesti elinkeinonharjoittajien kannusteita tehdä yhteistyötä Kilpailuviraston kanssa silloin, kun niillä ei ole mahdollisuutta saada leniency-säännösten perusteella täydellistä vapautusta seuraamusmaksusta. Voimassa olevan lain 8 § ei myöskään kannusta elinkeinonharjoittajia myötävaikuttamaan kartellin selvittämiseen mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Se ei mahdollista riittävän selkeästi palkitsemista avustamisen nopeudesta, sillä saatavan alennuksen määrää ei ole täsmällisesti sidottu siihen, missä vaiheessa kartellin jäsen ottaa yhteyttä Kilpailuvirastoon. Koska alennuksen määrä ei riipu suoraan avustamisen ajankohdasta, elinkeinonharjoittajan on usein edullista odottaa Kilpailuviraston selvitysten valmistumista ennen todellisen yhteistyön aloittamista.

Lain 8 §:ssa tarkoitettun alennuksen saaminen kartellitapauksissa ei edellytä erityisen leniency-hakemuksen tekemistä. Elinkeinonharjoittajilla ei myöskään ole velvollisuutta yksilöidä todisteita tai tietoja, jotka se haluaa otettavan huomioon. Uudessa kilpailulaissa tulisikin nykyistä täsmällisemmin määritellä, millaisia tietoja elinkeinonharjoittajan tulee toimittaa saadakseen vapautuksen tai alennuksen sille määrättävästä seuraamusmaksusta.

Leniency-järjestelmän toimivuuden kannalta on myös olennaisen tärkeää, että Suomen järjestelmä on riittävän samankaltainen Euroopan komissiossa ja muissa EU:n jäsenvaltioissa käytössä olevien leniency-järjestelmien kanssa. Kartellitutkimukset voivat ulottua useamman kuin yhden EU:n jäsenvaltion alueelle, ja tällöin leniencyä hakeva yritys joutuu tekemään hakemuksen samanaikaisesti usean maan kilpailuviranomaiselle. Eurooppalaisten kilpailuviranomaisten verkosto ECN (European Competition Network) on laatinut komission leniency-sääntöjä vastaavan erityisen leniency-malliohjelman, joka on tarkoitettu malliksi EU:n jäsenvaltiolle, kun ne kehittävät kansallisia leniency-järjestelmiään. Vaikka kansallisen leniency-järjestelmän yhdenmukaistamiseen tällä tavoin ei ole velvoitetta, yhdenmukaistaminen on tärkeää, jotta järjestelmiin sisältyvät eroavaisuudet eivät johtaisi hakijalle asetettaviin ristiriitaisiin velvoitteisiin ja siten vähentäisi kannusteita hakea seuraamusmaksusta vapautumista tai sen alentamista. Kansallisen järjestelmämme yhdenmukaistaminen komission käyttämän järjestelmän kanssa mahdollistaisi myös sen, että leniency hakija voi paremmin etukäteen arvioida leniency-menettelystä saamansa hyödyn.

Kuten edellä luvussa 3.2. on tuotu esiin, leniency-järjestelmän toimivuuden varmistamiseksi on tärkeää, että seuraamusmaksusta vapautumista tai seuraamusmaksun alentamista hakevaa elinkeinonharjoittajaa ei aseteta vahingonkorvausoikeudellisesti huonompaan asemaan kuin muita kartellin jäseniä. Mikäli hakijan toimittamien asiakirjoja voidaan käyttää myös muuhun tarkoitukseen kuin kyseessä olevan kilpailunrajoitusasian käsittelyyn, vaarana on, että seuraamusmaksusta vapautumista tai

seuraamusmaksun alentamista hakeneet elinkeinonharjoittajat joutuisivat yksityisoikeudellisissa vahingonkorvausprosesseissa huonompaan asemaan kuin muut kartellin jäsenet. Tällöin kannustin hakea seuraamusmaksusta vapautumista ja seuraamusmaksun alentamista heikkenisi, ja leniency-järjestelmän tehokkuus kärsisi.

## 5.2 Keskeiset ehdotukset

Leniency-järjestelmää ehdotetaan uudistettavaksi siten, että kartellitapauksiin sovellettava seuraamusmaksun määräämättä jättäminen (immunitaetti) ja seuraamusmaksun alentaminen (alennus) muodostaisivat nykyistä eheämmän, läpinäkyvämmän ja ennakoitavamman kokonaisuuden.

Työryhmän ehdottamista muutoksista huolimatta voimassa olevaan 9 §:ään sisältyvät pääperiaatteet seuraamusmaksusta vapautumiseksi säilyisivät keskeisimmiltä osiltaan ennallaan. Uudistuksessa ei muutettaisi periaatetta, jonka mukaan vain ensimmäisenä kartellin paljastanut elinkeinonharjoittaja voi saada vapautuksen seuraamusmaksusta.

Työryhmän näkemyksen mukaan seuraamusmaksusta vapautumisen pitäisi olla tietyn edellytyksin mahdollista myös silloin, kun Kilpailuvirasto on jo tehnyt kyseistä kartellia koskevan tarkastuksen. Kilpailuvirastolle annettaisiin myös mahdollisuus sallia kartelliin osallistumisen jatkaminen hakemuksesta huolimatta siinä laajuudessa, jonka Kilpailuvirasto katsoo tarpeelliseksi tarkastusten onnistumisen kannalta. Kartellin kokouksiin ja sen yhteydenpitoon osallistumisen välitön lopettaminen voi heikentää merkittävästi tarkastusten tehokkuutta, koska se antaa varoitus-signaalin muille kartellin osapuolille. Kartellitoiminnan täydellistä lopettamista voi olla tarpeen yleisen edun nimissä lykätä siihen saakka, kunnes tarkastuksen onnistuminen on varmistettu. Lisäksi kartellissa jatkamisen mahdollistaminen on tärkeää myös jäsenvaltioiden rajat ylittävien kartellitapausten selvittämiseksi ja eri kilpailuviranomaisten toimien yhteensovittamiseksi, koska vastaava mahdollisuus on sekä komission että useiden muiden EU:n jäsenvaltioiden viranomaisten käytettävissä.

Seuraamusmaksusta vapautuminen ei olisi mahdollista elinkeinonharjoittajille, jotka ovat painostaneet jotakin toista yritystä osallistumaan kartelliin. Tällainenkin elinkeinonharjoittaja voisi kuitenkin saada alennuksen seuraamusmaksusta, jos edellytykset seuraamusmaksun alentamiselle ovat olemassa. Kilpailulakiin tulee myös sisällyttää selkeämmät säännökset siitä, millaisia tietoja elinkeinonharjoittajan tulee toimittaa saadakseen vapautuksen tai alennuksen seuraamusmaksusta.

*Seuraamusmaksun alentamista kartellitapauksissa koskevien säännösten osalta* työryhmä ehdottaa leniency-järjestelmää muutettavaksi niin, että kartellin jäsenet voisivat nykyistä paremmin ennakoida yhteistyöstä saamansa alennuksen määrän. Lakiin tulisi sisällyttää selkeät alennusprosentit kartellitapauksissa annettavalle alennukselle eri tilanteissa. Myös seuraamusmaksun alentamisen edellytykset tulisi sisällyttää kilpailulakiin nykyistä täsmällisemmin. Seuraamusmaksun alentaminen *muissa kuin kartellitapauksissa* olisi jatkossa mahdollista kilpailulain seuraamusmaksua



koskevan säännöksen perusteella. Uuden kilpailulain seuraamusmaksua koskevan säännöksen mukaan seuraamusmaksua määrättäessä otetaan huomioon muun muassa mahdolliset lieventävät tekijät. Seuraamusmaksun määrään vaikuttavana lieventävänä tekijänä voisi olla Kilpailuviraston avustaminen kilpailunrajoituksen selvittämisessä.

Työryhmän ehdottamien muutosten seurauksena kilpailulain leniency-säännökset vastaisivat sisällöltään Euroopan komission leniency-säännöksiä ja Euroopan kilpailuviranomaisten verkoston leniency-malliohjelmaa. Kuten edellä on todettu, kartellitutkimukset voivat ulottua useamman kuin yhden EU:n jäsenvaltion alueelle, ja tällöin leniencyä hakeva yritys joutuu tekemään hakemuksen samanaikaisesti usean maan kilpailuviranomaiselle. Jos eri kilpailuviranomaisten soveltamat säännökset poikkeavat olennaisesti toisistaan, niihin sisältyvät eroavaisuudet voivat johtaa hakijalle asetettaviin ristiriitaisiin velvoitteisiin ja siten vähentää kannusteita hakea seuraamusmaksusta vapautumista tai seuraamusmaksun alentamista. Kansallisen järjestelmämme yhdenmukaistaminen komission käyttämän järjestelmän ja kilpailuviranomaisten verkoston leniency-malliohjelman kanssa mahdollistaisi myös sen, että leniency-hakija voisi paremmin etukäteen arvioida yhteistyöstä saamansa hyödyn.

Leniency-järjestelmän toimivuuden varmistamiseksi työryhmä ehdottaa täydennettäväksi myös lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta siten, että seuraamusmaksusta vapautumista tai seuraamusmaksun alentamista hakevan elinkeinonharjoittajan toimittamien asiakirjojen todettaisiin olevan salassa pidettäviä. Lisäksi työryhmä ehdottaa kilpailulakiin lisättäväksi säännöksen, jonka mukaan leniency-menettelyä varten toimitettuja asiakirjoja ei voitaisi käyttää muuhun tarkoitukseen kuin 31 §:ssä tarkoitettua kieltopäätöstä, 32 §:ssä tarkoitettua sitoumuspäätöstä, 33 §:ssä tarkoitettua ryhmäpoikkeuksen edun peruuttamista tai 34 §:ssä tarkoitettua seuraamusmaksuesitystä koskevan asian käsittelyyn Kilpailuvirastossa, markkinaoikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Tavoitteena on varmistaa, että seuraamusmaksusta vapautumista tai seuraamusmaksun alentamista hakenut elinkeinonharjoittaja ei joudu esimerkiksi yksityisoikeudellisissa vahingonkorvausprosesseissa muita kartellin jäseniä huonompaan asemaan.

# 6 Vahingonkorvaus

## 6.1 Yleistä

Kilpailunrajoituksella aiheutetun vahingon korvausvelvollisuudesta säädetään voimassa olevan kilpailunrajoituslain 18 a §:ssä. Kilpailunrajoituslain vahingonkorvaussäännöksen mukaan elinkeinonharjoittaja, joka tahallaan tai tuottamuksesta rikkoo 4 tai 6 §:ssä tai EY:n perustamissopimuksen 81 tai 82 artiklassa säädettyä kieltä, on velvollinen korvaamaan kilpailunrajoituksesta aiheutuneen vahingon. Vahingonkorvaus käsittää korvauksen kuluista, hinnanerosta, saamatta jääneestä voitosta sekä muusta välittömästä ja välillisestä taloudellisesta vahingosta, jota kilpailunrajoituksesta on aiheutunut. Säännös koskee kilpailunrajoituksella aiheutetun vahingon korvaamista sekä sopimussuhteessa että sopimussuhteen ulkopuolella.

Korvausta voidaan sovittelaa, jos täysi korvausvelvollisuus harkitaan kohtuuttoman raskaaksi rikkomuksen laatu, vahingon laajuus, osapuolten olosuhteet ja muut seikat huomioon ottaen. Sovittelua koskevaa erityissäännöstä on perusteltu sillä, että kilpailunrajoituslain vahingonkorvaussäännöksellä säädetään nimenomaan elinkeinonharjoittajille aiheutetun vahingon korvaamisesta. Oikeus korvaukseen vanhenee, jos korvauskannetta ei ole pantu vireille viiden vuoden kuluessa siitä, kun elinkeinonharjoittaja sai tiedon tai hänen olisi pitänyt saada tieto vahingon ilmenemisestä.

Tuomioistuimien voi vahingonkorvauskannetta käsitellessään pyytää Kilpailuviraston lausunnon asiassa. Lausunnon pyytäminen ei kuitenkaan ole pakollista. Vahingonkorvauskannetta käsittelevän tuomioistuimen on myös huomioitava tilanne, jossa saman kilpailunrajoitusasian käsittely on kilpailuviranomaisessa kesken tai siihen on haettu muutosta ja tarvittaessa lykättävä asian käsittely, kunnes kilpailunrajoitusasiaan on saatu lainvoimainen ratkaisu. Tämän lisäksi asetuksen 1/2003 15 artiklan 3 kohdan perusteella jäsenvaltioiden kilpailuviranomaiset voivat esittää omasta aloitteestaan kansallisille tuomioistuimilleen kirjallisia huomautuksia perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklan soveltamiseen liittyvistä kysymyksistä ja suullisia huomautuksia kyseessä olevan kansallisen tuomioistuimen luvalla. Neuvoston asetuksen 1/2003 perusteella myös komissio voi esittää huomautuksia samoin edellytyksin, jos perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklan johdonmukainen soveltaminen sitä edellyttää.

## 6.2 Erityisen vahingonkorvaussäännöksen tarpeellisuus kilpailunrajoituslaissa ja sen suhde vahingonkorvauslakiin

Vahingonkorvauslakia (412/1974) sovelletaan sen 1 luvun 1 §:n mukaan toissijaisesti. Ellei vahingonkorvauslaissa tai muussa laissa toisin säädetä, laki ei koske sopimukseen perustuvaa eikä muussa laissa säädettyä korvausvastuuta. Vahingonkorvauslain perusteella korvataan pääsääntöisesti vain henkilö- ja esinevahingot. Sellainen taloudellinen vahinko, joka ei ole yhteydessä henkilö- tai esinevahinkoon (ns. puhdas varallisuusvahinko), korvataan vain, jos vahinko on aiheutettu rangaistavaksi säädetyllä teolla tai julkista valtaa käytettäessä taikka milloin on erittäin painavia syitä sen korvaamiseen. Vahingonkorvauslain 1 luvun 1 §:n sanamuodosta huolimatta oikeuskäytännössä on useissa tapauksissa hyväksytty vahingonkorvauslain soveltaminen erityislain rinnalla, vaikka siitä ei olisi erikseen säädettykään. Näin on tullut erityisesti tilanteissa, joissa erityislailla on haluttu tehostaa vahingonkäräjien suojaa. Näin ollen lainsäädännön ja oikeuskäytännön perusteella ei ole aivan selvää, missä määrin kilpailunrikkomuksista aiheutuneet vahingot voivat tulla korvattavaksi vahingonkorvauslain perusteella.

Ilman erityistä vahingonkorvaussäännöstä kilpailunrajoituslaissa oikeus korvaukseen riippuisi siitä, onko vahingonkäräjien sopimussuhteessa vahingonaiheuttajaan vai ei. Puhdas varallisuusvahinko tulisi korvattavaksi lähinnä vain silloin, jos sopimussuhde on olemassa. Tällöin vahingonkäräjät, jotka eivät ole sopimussuhteessa kilpailunrajoituksella vahinkoa aiheuttaneeseen elinkeinonharjoittajaan, olisivat selkeästi muita vahingonkäräjöitä huonommassa asemassa, koska kilpailunrajoituksista aiheutuneet vahingot ovat luonteeltaan lähes aina taloudellista vahinkoa. Jotta kilpailunrajoituksesta vahinkoa kärsineen asema ei riippuisi siitä, onko hän sopimussuhteessa vahingon aiheuttajaan vai ei, kilpailunrajoituslaissa on tarpeen olla vahingonkorvausta koskeva erityissäännös niitä tapauksia varten, joissa vahinko on aiheutunut kilpailunrajoituksesta.

## 6.3 Nykytilan arviointi

Voimassa olevan kilpailunrajoituslain vahingonkorvaussäännös koskee vain elinkeinonharjoittajia. Korvausvelvollisuuden rajaaminen koskemaan vain elinkeinonharjoittajien välisiä suhteita voidaan kyseenalaistaa useallakin perusteella. Ensinnäkin kilpailunrajoituksista voi aiheutua vahinkoa myös muille kuin elinkeinonharjoittajille. Esimerkkinä voidaan mainita kuluttajat ja julkisyhteisöt silloin, kun ne eivät toimi elinkeinonharjoittajina. Lisäksi joissain tilanteissa voi olla epäselvää, pidetäänkö julkisyhteisöä elinkeinonharjoittajana. Esimerkkinä tästä voidaan mainita tarjouskartelli, jossa julkisyhteisö on tilaajana.

Säännöksen soveltamisalan rajaaminen elinkeinonharjoittajiin on ongelmallista myös EY:n tuomioistuimen viimeaikaisen oikeuskäytännön valossa. Ainakin

ratkaisuissaan *Courage v. Crehan* vuodelta 2001 (C-453/99) ja *Manfredi* vuodelta 2006 (C-295/04) EY:n tuomioistuin on todennut, että kenellä tahansa kilpailunrajoituksesta vahinkoa kärsineellä on oikeus saada korvaus kärsimästään vahingosta. Näin ollen voimassa olevan kilpailunrajoituslain vahingonkorvaussäännös ei ole yhdenmukainen EY:n oikeuden tulkintakäytännön kanssa.

Voimassa olevan kilpailunrajoituslain 18a §:n ja vahingonkorvauslain mukaan korvataan vain sellainen vahinko, joka on aiheutettu tahallisesti tai tuottamuksesta. Kantajan on näytettävä tuottamuksen olemassaolo. Kuitenkin esimerkiksi osakeyhtiölain vahingonkorvaussäännöksiin on sisällytetty säännös tuottamusolettamasta. Olettaman mukaan osakeyhtiölain vastaisella toiminnalla aiheutettu vahinko katsotaan aiheutetuksi huolimattomuudesta, ellei vastaaja osoita menetelleensä huolellisesti. Kyse on kuitenkin vain olettamasta, joten vastaajalla on mahdollisuus näyttää huolimattomuuden puuttuminen.

Kilpailunrajoitusten osalta esimerkiksi kartellitapauksissa tahallisuus tai tuottamus kuuluu olennaisena osana kilpailunrajoitukseen, mutta on olemassa myös tilanteita, joissa lain rikkomisen tuottamuksellisuuden arvioiminen on hyvin vaikeaa. Esimerkiksi määräävän markkina-aseman väärinkäytön tilanteissa asian kilpailuoikeudellinen arviointi perustuu usein hyvin monimutkaisiin taloudellisiin analyysiin, eikä edes määräävän markkina-aseman olemassaolon tunnistaminen ole aina helppoa. Kilpailunrajoituslain vahingonkorvaussäännöksen osalta on pohdittu mahdollisuutta ottaa käyttöön vastaavanlainen tuottamusolettama kuin osakeyhtiölaissa. Koska tuottamusolettama on kuitenkin poikkeus yleisesti noudatettavasta linjasta ja koska erityisesti monimutkaiseen taloudelliseen analyysiin perustuvissa kilpailunrajoitustapauksissa vastaajan olisi hyvin vaikea osoittaa tuottamuksen puuttuminen, työryhmä on päättänyt siihen lopputulokseen, että se ei ehdota tuottamusolettaman sisällyttämistä kilpailunrajoituslain vahingonkorvaussäännökseen.

Nykyiseen kilpailunrajoituslain vahingonkorvaussäännökseen sisältyy oma sovittelua koskeva säännöksensä. Eryissä säännöistä on perusteltu sillä, että vahingonkorvauslain sovittelua koskeva säännös on kirjoitettu erityisesti luonnollisten henkilöiden näkökulmasta, eikä sovellu riittävän hyvin elinkeinonharjoittajien välisten vahingonkorvausten sovitteluun. Kun ehdotuksen mukaan myös muulle kuin elinkeinonharjoittajalle aiheutunut vahinko korvataan, on perusteltua, että kaikkiin kilpailulain vahingonkorvaussäännöksen perusteella määrättyihin vahingonkorvauksiin sovelletaan samaa sovittelusäännöstä. Lainsäädännön johdonmukaisuuden vuoksi voimassa olevan lain sovittelusäännös voitaisiin korvata tavanomaisella viittaussäännöksellä vahingonkorvauslain sovittelusäännöksiin.

Kilpailunrajoituslain mukaan oikeus korvaukseen vanhenee viiden vuoden kuluessa siitä, kun elinkeinonharjoittaja sai tiedon tai hänen olisi pitänyt saada tieto vahingon ilmenemisestä. Kilpailunrajoituslain vanhentumisaikaa koskevaa säännöstä on pidetty vaikeasti tulkittavana siksi, että kilpailunrajoituksista aiheutuvat vahingot ovat lähes aina taloudellisia vahinkoja, jotka eivät ole yhteydessä henkilötai esinevahinkoon. Sen todentaminen, milloin tällaisesta vahingosta on saatu tieto

tai tieto olisi pitänyt saada, on osoittautunut käytännössä hyvin vaikeaksi. Esimerkiksi kartellitapauksissa vahingonkärsijä ei usein edes tiedä kärsineensä vahinkoa ennen kuin kartellin olemassaolo on hallintoprosessissa todettu. Nykyinen vanhentumisaikaa koskeva säännös ei myöskään riittävän selkeästi määritä ehdotonta takarajaa korvauksen hakemiselle, koska vanhentumisaika alkaa kulua vasta siitä, kun vahingon syntymisestä on saatu tai olisi pitänyt saada tieto, vaikka vahinkotapah- tumasta olisi kulunut kuinka pitkä aika tahansa. Voimassa olevan kilpailunrajoitus- lain vahingonkorvausta koskevaa vanhentumissäännöstä on tarpeen muuttaa niin, että vanhentumisajan alkamisajankohta olisi selkeämmin määriteltävissä, ja että se asettaisi korvauksen hakemiselle nykyistä selkeämmän takarajan.

Voimassa olevan säännöksen mukaan tuomioistuin voi kilpailurikkomukseen perustuvaa vahingonkorvausasiaa käsitellessään pyytää Kilpailuviraston lausunnon. Tuomioistuin voi vapaasti harkita, onko Kilpailuviraston lausunto asian kannalta tar- peen. Tältä osin nykyistä sääntelyä ei liene tarpeen muuttaa.

## **6.4 Kilpailunrajoituksia koskevat vahingonkorvaussäännökset yhteisölainsäädännössä ja eräissä muissa maissa**

EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella kenellä tahansa kilpailunrajoit- tuksesta vahinkoa kärsineellä tulee olla oikeus korvaukseen EY:n kilpailusääntöjen rikkomisesta. Tästä seuraa, että kaikissa EU:n jäsenvaltioissa on kansallisesti sää- dettävä menettelyistä, joiden mukaisesti vahingonkorvausta voidaan tehokkaasti hakea EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklan rikkomistapauksissa. EY:n oikeus ei aseta tarkkoja rajoja sille, miten oikeudesta korvaukseen on säädetävä. Kansal- liset normit eivät kuitenkaan saa vaarantaa tämän oikeuden toteuttamisen tosiasi- allista tehokkuutta.

Kilpailunrajoitustapauksiin liittyvien vahingonkorvausten sääntelyssä omaksutut ratkaisut poikkeavat toisistaan merkittävästi EU:n eri jäsenvaltioissa. Samoin vahin- gonkorvauskanteiden määrä vaihtelee suuresti. Joissain maissa, esimerkiksi Sak- sassa, kilpailuasioden vahingonkorvausta säännellään varsin yksityiskohtaisesti. Saksassa tuomioistuin on lisäksi vahingonkorvausasiaa ratkaistessaan sidottu kil- pailuviranomaisen aiempaan ratkaisuun kilpailunrajoituksen olemassaolosta. Jois- sain maissa taas kilpailuasioden vahingonkorvauksesta ei ole erillisiä säännöksiä, vaan tapauksiin sovelletaan yleisiä vahingonkorvaussäännöksiä.

Euroopan komissio on vuonna 2005 julkaissut vihreän kirjan ja vuonna 2008 val- koisen kirjan kilpailunrikkomuksiin liittyvistä vahingonkorvauskanteista. Tavoit- teena on edistää vahingonkorvauskanteiden käyttöä kilpailunrajoitustapauksissa ja turvata siten kilpailunrikkomuksista vahinkoa kärsineiden oikeus korvaukseen. Vahingonkorvauskanteiden osuus kilpailuoikeuden täytäntöönpanojärjestelmässä on ollut Euroopassa kaiken kaikkiaan vähäinen. Komission keskusteluasiakirjat

käsittelevät laajasti keinoja, joilla kantajan asemaa vahingonkorvausoikeudenkäynnissä voitaisiin parantaa ja siten samalla edistää vahingonkorvauskanteiden nostamista. Komission tarkoituksena on antaa vahingon määrän laskemista koskevat suositukset vuoden 2009 aikana. Mahdollisista muista jatkotoimista päätetään myöhemmin.

Ruotsin kilpailunrajoituslain vahingonkorvaussäännös kattaa tahallisesta tai tuottamuksellisesta 81 ja 82 artiklan sekä kansallisen kilpailunrajoituslain rikkomisesta aiheutuneen vahingon. Korvaukseen oikeutettujen piiriä ei ole, toisin kuin Suomen nykyisessä kilpailunrajoituslain vahingonkorvaussäännöksessä, rajattu elinkeinonharjoittajiin. Oikeus korvaukseen vanhenee kymmenessä vuodessa siitä, kun vahinko on syntynyt. Ruotsissa vahingonkorvauskanteiden käytettävyyttä on lisäksi pyritty lisäämään mahdollistamalla ryhmäkanteen käyttö kilpailunrajoitustapauksissa. Vahingonkorvauksiin liittyvä oikeuskäytäntö on kuitenkin kilpailuasioiden osalta vähäistä.

Ruotsin 1. marraskuuta 2008 voimaan tulleen uuden kilpailulain mukaan vahingonkorvausasian käsittely voidaan yhdistää tuomioistuimessa seuraamusmaksun määräämistä koskevan asian käsittelyyn. Tätä on perusteltu prosessiekonomisilla syillä. Kilpailunrajoituksista vahinkoa kärsineet voisivat saada helpommin ja pienemmin kustannuksin saada asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Samalla myös itse kilpailunrajoitusasian selvittäminen voisi tehostua.

Tanskassa ja Norjassa ei ole erillisiä kilpailunrikkomuksiin liittyviä vahingonkorvaussäännöksiä, vaan oikeutta korvaukseen säännellään yleisen vahingonkorvausoikeuden mukaan. Tanskan kilpailunrajoituslaissa on lisäksi vanhentumisen osalta viitattu yleiseen vanhentumisaikojen koskevaan lakiin.

## 6.5 Keskeiset ehdotukset

Ehdotuksen vahingonkorvausta koskevat säännökset rakentuvat voimassa olevan lain periaatteille. Ehdotuksilla ei yleisesti ottaen tavoitella vahingonkorvausvastuun tiukentamista tai helpottamista nykyisestä. Tarkoituksena on lähinnä korjata yksittäisiä epäkohtia ja lisätä oikeusvarmuutta.

Kilpailunrajoituslain vahingonkorvaussäännöksen soveltamisalaa ehdotetaan muutettavaksi niin, että se koskisi myös muita kuin elinkeinonharjoittajien välisiä suhteita. Soveltamisalan laajentaminen on tarpeen, koska kilpailunrajoituksista aiheutuu vahinkoa myös muille tahoille kuin elinkeinonharjoittajille, esimerkiksi kuluttajille ja julkisyhteisöille silloin, kun ne eivät toimi elinkeinonharjoittajina. Myös EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan jokaisella kilpailunrajoituksesta vahinkoa kärsineellä on oltava oikeus korvaukseen.

Kilpailunrajoituslain vahingonkorvaussäännöksen sovittelusäännös ehdotetaan korvattavaksi viittaussäännöksellä vahingonkorvauslain sovittelua koskeviin säännöksiin. Voimassa olevan lain sovittelusäännöksen tarpeellisuutta on perusteltu sillä, että se soveltuu paremmin elinkeinonharjoittajien välisten vahingonkorvausten

sovitteluun kuin vahingonkorvauslain sovittelusäännökset. Kun ehdotuksen mukaan myös muulle kuin elinkeinonharjoittajalle aiheutunut vahinko korvataan, on perusteltua, että kaikkiin kilpailulain vahingonkorvaussäännöksen perusteella määrättyihin vahingonkorvauksiin sovelletaan samaa sovittelusäännöstä. Lainsäädännön johdonmukaisuuden vuoksi voimassa olevan lain sovittelusäännös voitaisiin korvata tavanomaisella viittaussäännöksellä vahingonkorvauslain sovittelusäännöksiin.

Ehdotuksen mukaan vahingonkorvauksen vanhentumista koskevaa säännöstä muutettaisiin niin, että oikeus korvaukseen vanhenisi, jos korvauskannetta ei ole pantu vireille kymmenen vuoden kuluessa siitä päivästä, jona rikkominen tapahtui. Jos kyseessä on jatkettu rikkominen, esimerkiksi tietyn ajan kestänyt kartelli, oikeus korvaukseen vanhenisi, jos korvauskannetta ei ole pantu vireille kymmenen vuoden kuluessa siitä päivästä, jona rikkominen on lakannut. Lisäksi ehdotetaan, että jos korvausvaatimus perustuu tapaukseen, jossa Kilpailuvirasto tai tuomioistuin on päätöksellään todennut kilpailunrajoituslain kiellon vastaisen toiminnan tai tehnyt esityksen seuraamusmaksun määräämiseksi, oikeutta korvaukseen ei kuitenkaan katsottaisi vanhentuneeksi, ennen kuin on kulunut kaksi vuotta siitä, kun asiassa annettu ratkaisu sai lainvoiman.

Ehdotuksen tavoitteena on selkeyttää vanhentumisajan laskemista kilpailunrajoituksiin perustuvien vahingonkorvauskanteiden osalta. Kilpailunrajoituksesta aiheutuneet vahingot ovat lähes aina puhdasta taloudellista vahinkoa, ja sen näyttäminen milloin vahingonkärsijä on saanut tiedon vahingosta tai hänen olisi pitänyt saada tieto vahingosta, on usein vaikeaa. Ehdotus vastaa pitkälle perustamisopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta annetun neuvoston asetuksen N:o 1/2003 vanhentumissäännösten laskentatapaa. Tarkoituksena on, että vanhentumisajan alkamisajankohta olisi laissa nykyistä selkeämmin määritelty.

Kilpailunrajoitusasioihin liittyvät vahingonkorvauskanteet perustuvat usein käytännössä Kilpailuviraston, markkinaoikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden antamiin ratkaisuihin. Ehdotettu kahden vuoden vanhentumisaika näissä tilanteissa mahdollistaisi sen, että kilpailuasiasi tulisi tarvittaessa käsiteltyä julkisessa täytäntöönpanojärjestelmässä ennen vahingonkorvauskanteen nostamista. Vahingonkorvauskanteiden nostaminen ennakoita varmuuden vuoksi ei olisi enää tarpeen.

Uusi vanhentumisaikaa koskeva säännös selkeyttäisi myös vastaajan asemaa vahingonkorvausprosessissa, koska se asettaisi korvauksen hakemiselle nykyistä selkeämmän takarajan.

# 7 Yrityskauppavalvonta

Kilpailunrajoituslain 3 a luku sisältää yrityskauppavalvontaa koskevat säännökset. Säännökset ovat pääsääntöisesti toimineet moitteettomasti. Merkittävä osa työryhmän ehdotuksista lähinnä selkeyttää ja päivittää nykyistä säännöstöä. Työryhmä ehdottaa lakiin myös eräitä uudistuksia, kuten yrityskauppojen arvioinnissa käytettävän testin muuttamista, ilmoitusvelvollisuudelle asetetun määräajan poistamista sekä käsittelymääraaikojen jatkamismahdollisuutta tietojen toimittamisvelvollisuuden laiminlyönnin seurauksena.

## 7.1 Yrityskauppavalvonnassa käytettävä testi

Markkinaoikeus voi voimassaolevan lain mukaan Kilpailuviraston esityksestä kieltää tai määrätä purettavaksi yrityskaupan tai asettaa yrityskaupan toteuttamiselle ehtoja, jos sen seurauksena syntyy tai vahvistuu sellainen määräävä markkina-asema, joka merkittävästi estää kilpailua Suomen markkinoilla tai niiden oleellisella osalla (dominanssitesti).

Vuonna 1998 kilpailunrajoituslakiin sisällytettiin yrityskauppavalvontasäännökset. Yrityskauppojen hyväksyttävyyttä on siitä lähtien arvioitu dominanssitestillä, joka oli säättämisaikojensa yhtenäisen yhdenmukainen komission soveltaman yrityskauppatestin kanssa. Sittemmin yrityskauppavalvonnasta on kertynyt kokemuksia, ja erityisesti yrityskauppoihin ja niiden vaikutuksiin liittyvä ajattelu on kehittynyt. Dominanssitestillä ei voida puuttua muihin kuin sellaisiin kilpailuongelmiin aiheuttaviin yrityskauppoihin, joiden seurauksena syntyy tai vahvistuu määräävä-markkina-asema. Tämä oli vaikuttamassa siihen, että EY:n sulautuma-asetuksen testiä muutettiin. Euroopan komissio ryhtyi 1.5.2004 alkaen soveltamaan yrityskauppojen arvioinnissa niin sanottua SIEC-testiä (significant impediment to effective competition). Sulautuma-asetuksen artiklan 2(3) perusteella komissio puuttuu yrityskauppaan, jos se olennaisesti estää tehokasta kilpailua yhteismarkkinoilla tai niiden merkittäväällä osalla erityisesti siitä syystä, että sillä luodaan määräävä markkina-asema tai vahvistetaan sitä. Sulautuma-asetuksen testin muuttaminen johti samalla myös yhdysvaltalaisen ja eurooppalaisen keskittymävalvonnan yhdenmukaistamiseen.

Vuonna 2004 sulautuma-asetukseen lisättiin SIEC-testin ohella uudet säännökset, jotka mahdollistavat yrityskaupan siirtämisen jo ennakoilmoitusvaiheessa jäsenvaltiolta komission käsiteltäväksi ja päinvastoin eli komissiolta jäsenvaltion käsiteltäväksi. Muutoksen jälkeen yrityskauppoja siirretään aiempaa enemmän komission ja jäsenvaltioiden välillä. Tässä mielessä on tärkeää, että yrityskaupan tutkimuksen lopputulos ei vaihtele sen mukaan, mikä viranomainen yrityskaupan tutkii ja millaista yrityskauppatestiä tutkiva viranomainen soveltaa. Tämä puoltaa sitä, että kilpailulain testi muutetaan vastaamaan sulautuma-asetuksen SIEC-testiä. Erilainen



puuttumiskynnys eri viranomaisissa saattaa yksittäistapauksissa myös olla ohjaamassa tapausten siirtoa viranomaisten välillä, mikä on omiaan vähentämään yritysten oikeusvarmuutta. Lisäksi ainakin yritysten, joilla on suuri liikevaihto, täytyy joka tapauksessa olla tietoisia myös yhteisön yrityskauppasäännöksistä ja sovellettavasta SIEC-testistä, koska komissio tutkii lähtökohtaisesti kaikki ne yrityskaupat, joissa sulautuma-asetuksessa säädetty liikevaihtorajat ylittyvät.

Komission lisäksi useat Euroopan unionin jäsenmaat soveltavat tai ovat siirtymässä soveltamaan SIEC-testiä tai sitä läheisesti muistuttavaa SLC-testistä (substantial lessening of effective competition). Tästä seuraa, että jatkossa dominanssitestiin liittyvä oikeuskäytäntö käy yhä harvinaisemmaksi, ja mahdollisuus käyttää sitä tulkinta-apuna kilpailulain soveltamisessa heikkenee. Myös tämä seikka puoltaa testin harmonisoimista sulautuma-asetuksen testin kanssa.

Sulautuma-asetuksen testin muutostarvetta perusteltiin kahdella keskeisellä seikalla: 1) SIEC-testi selventää kaksipuolaisen dominanssitestin perusteella tehtävää arviointia ja 2) mahdollistaa aiempaa laajemmin puuttumisen myös muihin kilpailuongelmia aiheuttaviin kauppoihin kuin ainoastaan sellaisiin, jotka johtavat määrävään markkina-asemaan tai sen vahvistumiseen.

Euroopan unionissa SIEC-testin katsottiin selkeyttävän yrityskauppojen arviointia. Niin voimassa olevan kilpailunrajoituslain kuin aiemman sulautuma-asetuksenkin dominanssitesti sisältävät kaksipuolaisen arvioinnin, jossa ensin tutkitaan, syntyykö tai vahvistuuko yrityskaupan seurauksena jollekin tai joillekin yrityksille määrävään markkina-asema. Tämän jälkeen arvioidaan erikseen, johtaako tämän määrävään markkina-aseman syntyminen tai vahvistuminen kilpailun merkittävään tai olennaiseen estymiseen. Dominanssitesti pitää siten sisällään kilpailun merkittävää tai olennaista estymistä koskevan arvioinnin eli saman arvioinnin, joka tehdään SIEC-testin perusteella. SIEC-testin määritelmän avainkriteeri on tehokkaan kilpailun olennainen estyminen, ja määrävään markkina-aseman syntyminen tai vahvistuminen on yksi sen ilmenemismuoto. SIEC-testin soveltamisessa keskitytään määrävään markkina-aseman arvioinnin sijasta suoremmin yrityskaupan vaikutuksiin eli siihen väheneekö kilpailu olennaisesti yrityskaupan seurauksena. SIEC-testin soveltamisessa painottuu taloudellinen analyysi. Yrityskauppaan tulisi puuttua ainoastaan siinä tapauksessa, jos sen seurauksena joku yritys yksin tai yhdessä muiden kanssa voi käyttää markkinavoimaansa ja nostaa kannattavasti hintoja kuluttajien vahingoksi. Määrävään markkina-aseman käsite sen sijaan on oikeudellinen termi, jolle on pyritty antamaan taloustieteellistä merkitystä. SIEC-testin perusteella tehtävässä arvioinnissa on siten mahdollisuus dominanssitestiä paremmin ottaa huomioon myös keskittymän markkinavoimaa rajoittavat tekijät, kuten yrityskaupasta markkinoille aiheutuva tehokkuus, keskittymästä seuraavan määrävään markkina-aseman vähäinen vaikutus tai keskittymän ostajavoimaa tasapainottava vaikutus. Tämän on katsottu pienentävän riskiä siitä, että puututaan kilpailua edistäviin yrityskauppoihin.

Toisena keskeisenä syynä testin muuttamiselle oli se, että dominanssitetesti koettiin puutteelliseksi välineeksi puuttua kilpailuongelmia aiheuttaviin yrityskauppoihin, mikä puolestaan johti vajaatehoiseen yrityskauppa- ja valvontaan. Testin soveltaminen oli tietyissä tilanteissa ongelmallista erityisesti oligopolimarkkinoilla tehtäviin yrityskauppoihin. Näitä tilanteita on kuvattu komission yrityskauppojen arvioimisesta antamissa suuntaviivoissa. Komissio on suuntaviivoissaan katsonut, että kilpailu voi sulautuman seurauksena olennaisesti estyä joko yhteensovittamattomien (non-coordinated effects) tai yhteensovitetujen (coordinated effects) vaikutusten seurauksena. Yhteensovittamattomista vaikutuksista käytetään jäljempänä selvyyden vuoksi termiä ei-koordinoituidut vaikutukset.

Yhteensovittamattomista eli ei-koordinoituista vaikutuksista todetaan horisontaalisten sulautumien arvioinnista annetuissa komission suuntaviivoissa (kohdat 24 – 25), että sulautuma voi olennaisesti estää tehokasta kilpailua markkinoilla poistamalla suuria kilpailupaineita yhdeltä tai useammalta myyjältä, joiden markkina-voima tämän seurauksena kasvaa. Sulautuman suurin vaikutus on sulautuvien yritysten välisen kilpailun poistuminen. Esimerkiksi jos yksi sulautuvista yrityksistä olisi ennen sulautumaa korottanut hintojaan, se olisi menettänyt jonkin verran myyntiään toiselle sulautuvista yrityksistä. Sulautuma poistaa tämän kilpailupaineen. Myös sulautuman ulkopuoliset yritykset samoilla markkinoilla voivat hyötyä kilpailupaineen vähentymisestä sulautuman jälkeen, sillä sulautuvien yritysten hinnankorotuksen myötä osa kysynnästä voi siirtyä kilpaileville yrityksille, jotka puolestaan voivat katsoa kannattavaksi korottaa hintojaan. Tällaisen kilpailupaineen väheneminen voi johtaa merkittäviin hinnankorotuksiin merkityksellisillä markkinoilla. Edelleen suuntaviivoissa todetaan, että yleensä tällaisia yhteensovittamattomia vaikutuksia aiheuttava sulautuma estää olennaisesti tehokasta kilpailua luomalla yhden ainoan yrityksen määräävän aseman tai vahvistamalla sellaista. Lisäksi oligopolistisilla markkinoilla toteutetut sulautumat, joilla poistetaan sulautuman osapuolten toisiinsa kohdistamat kilpailupaineet ja jotka pienentävät jäljellä oleviin kilpailijoihin kohdistuvaa kilpailupainetta, voivat myös johtaa kilpailun olennaiseen estymiseen, vaikka oligopolin jäsenten välinen yhteensovittaminen ei olisikaan todennäköistä.

Muissa kuin horisontaalisissa sulautumissa yhteensovittamattomia eli ei-koordinoituja vaikutuksia voi komission ei-horisontaalisia sulautumia koskevien suuntaviivojen (kohta 18) mukaan ilmetä pääasiassa silloin, kun tällaiset sulautumat aiheuttavat markkinoiden sulkemisen. Termillä ”markkinoiden sulkeminen” tarkoitetaan tilanteita, joissa todellisten tai potentiaalisten kilpailijoiden hankinnat tai markkinoille pääsy vaikeutuvat tai estyvät sulautuman tuloksena, jolloin kyseisten yritysten valmiudet ja/tai kannustimet kilpailuun heikkenevät. Markkinoiden sulkemisen seurauksena sulautuvat yritykset – ja mahdollisesti myös osa niiden kilpailijoista – saattavat kyetä korottamaan kannattavasti kuluttajilta veloittavaa hintaa.

Yrityskaupasta seuraavista yhteensovitetuista vaikutuksista horisontaalisten sulautumien arvioinnista annetuissa komission suuntaviivoissa (kohta 39) todetaan, että joidenkin markkinoiden rakenne voi olla sellainen, että yritykset katsovat

mahdolliseksi ja taloudellisesti järkeväksi ryhtyä noudattamaan markkinoilla pysyvästi toimintatapaa, jonka tavoitteena on myydä kalliimmalla hinnalla. Sulautuma keskittyneillä markkinoilla voi olennaisesti estää tehokasta kilpailua yhteisen määrävän aseman luomisen tai vahvistamisen kautta, koska se lisää todennäköisyyttä, että yritykset pystyvät sovittamaan toimintonsa yhteen ja korottamaan hintoja jopa tarvitsematta turvautua perustamissopimuksen 81 artiklassa tarkoitettuun sopimukseen tai yhdenmukaistettuun menettelytapaan. Lisäksi sulautuman toteuduttua kilpailukäyttäytymisen yhteensovittaminen voi olla helpompaa myös niille yrityksille, jotka sovittivat toimintojaan yhteen jo ennen sulautumaa.

Kilpailu voi edellä todetulla tavalla vähentyä merkittävästi yrityskaupan seurauksena muutoinkin kuin määrävän markkina-aseman tilanteissa. Kyse on kuitenkin suhteellisen harvinaisesta erityistilanteesta. Suomessakin on mahdollisesti hyväksytty sellaisia yrityskauppoja, joiden seurauksena ei syntynyt eikä vahvistunut määrävää markkina-asemaa, mutta kilpailu tästä huolimatta väheni markkinoilla yrityskaupan seurauksena. Pääsääntöisesti kilpailuongelmia aiheuttaviin yrityskauppoihin voidaan puuttua yhden yrityksen yksinomaisen tai useamman yrityksen yhteisen määrävän markkina-aseman syntymisen tai vahvistumisen perusteella. Dominanssitestin ja SIEC-testin välinen ero on suhteellisen pieni. Yhteisen määrävän markkina-aseman käsite soveltuu kuitenkin huonosti sellaisiin komission suuntaviivoissakin kuvattuihin tilanteisiin, joissa markkinoilla toimivien yritysten välillä ei ole keskinäistä koordinaatiota. Yrityskauppa voi tällaisissakin tilanteissa estää kilpailua, kun yrityskaupan osapuolten keskinäinen kilpailupaine poistuu ja jäljelle jääviin kilpailijoihin kohdistuva kilpailupaine pienenee. Arviointikehikon selkeyttäminen ja keskittyminen yrityskauppojen todellisten taloudellisten vaikutusten arviointiin puoltavat testin muuttamista myös Suomessa.

Arvioitaessa SIEC-testin käyttökelpoisuutta Suomessa on nostettu esille eräitä testin vaihtamista vastaan puhuvia seikkoja. On muun muassa esitetty, että testin vaihtaminen toisi mukanaan epävarmuutta siitä, millaisiin yrityskauppoihin Kilpailuvirasto voi jatkossa puuttua. Tältä osin voidaan kuitenkin todeta, että niin SIEC-testin soveltamiseen kuin dominanssitestin soveltamiseenkin liittyy epävarmuustekijöitä. Dominanssitestin soveltamisessa merkittävää epävarmuutta liittyy esimerkiksi testin kannalta kriittisiin elementteihin, kuten markkinoiden määrittelyyn ja määrävään markkina-asemaan. Arviointi tehdään aina tapauskohtaisesti, ja tukena voidaan käyttää soveltuvin osin aiempaa oikeuskäytäntöä, mutta lopulliset johtopäätökset voidaan tehdä vasta yrityskaupan tutkinnan yhteydessä tehtyjen markkina-selvitysten perusteella.

SIEC-testistä sekä sitä läheisesti muistuttavasta SLC-testistä (substantial lessening of effective competition) on Euroopan komission, useiden jäsenmaiden sekä myös Euroopan ulkopuolisten maiden oikeuskäytäntöä, ja sitä tulee jatkuvasti lisää. Lisäksi Euroopan komissio on antanut kattavat suuntaviivat sekä horisontaalisten että eihorisontaalisten sulautumien arvioinnista. Komission horisontaalisia sulautumia koskevissa suuntaviivoissa todetaan, että määrävän markkina-aseman luominen

tai vahvistuminen on tehokkaan kilpailun olennaisen estymisen tärkein ja yleisin muoto. Dominanssin mainitseminen yhtenä kilpailun estymisen muotona varmistaa dominanssitestistä koskevan olemassa olevan mittavan oikeuskäytännön aseman tulkintalähteenä myös säädösmuutoksen jälkeen. Edelleen ns. ei-koordinoiduista vaikutuksista, joihin SIEC-testillä erityisesti pyritään varmistamaan mahdollisuus puuttua, ja näiden vaikutusten arvioinnista, on tehty laajasti taloustieteellisiä tutkimuksia, ja aiheesta on olemassa mittavaa oikeustieteellistä kirjallisuutta.

EY:n sulautuma-asetuksen soveltamisesta saatujen kokemusten perusteella voidaan todeta, että testin muuttaminen ei ole käytännössä johtanut suuriin muutoksiin Euroopan komissiolle ilmoitettavien yrityskauppojen arvioinnissa. Testin vaihtamisen jälkeen komissio on tutkinut yhteensä yli 1300 yrityskauppaa. Tehtyjen päätösten tarkastelu osoittaa, että korkeintaan muutamissa yksittäisissä tapauksissa, joihin komissio on puuttunut, on ollut kyse sellaisista yrityskaupoista, joihin ei olisi voitu puuttua myös dominanssitestillä. Tämä tukee edellä olevaa johtopäätöstä, ettei ero testien välillä ole käytännössä merkittävä ja että määräävän aseman alapuolelle jäävä ongelmallinen alue on todellisuudessa pieni. Näin ollen ei ole perusteita väittää, että kilpailunrajoituslain testin muuttaminen SIEC-testiksi johtaisi aiempaa merkittävästi laajempaan yrityskauppoihin puuttumiseen tai että se loisi yrityksille mainittavaa epävarmuutta verrattuna dominanssistettiin. Yrityskauppavalvonnan soveltaminen Suomessa on ollut nykyisen lain soveltamisaikana maltillista, eikä testin muuttaminen tuo tähän muutosta. Kilpailuvirastolla on todistustaakka yrityskaupan haitallisista vaikutuksista.

On esitetty, että SIEC-testi ei soveltuisi Suomen kaltaisille pienille markkinoille. Lisäksi on esitetty, että SIEC-testi estäisi suomalaisten yritysten kasvamisen ja siten heikentäisi niiden kilpailukykyä. Työryhmä tilasi yrityskauppavalvonnassa käytössä olevista testeistä asiantuntijaselvityksen professori Tomi Laamaselta. Laamasen mukaan keskeisin ero laajan markkinan ja pienen kansantalouden kansallisen valvonnan välillä on kansallisen markkinan pieneen kokoon liittyvät dynamiikat. Pienemmällä markkinalla kilpailun tehokkaaseen toimintaan voivat vaikuttaa jo pienetkin yritysostot. Tällä perusteella kansallisen valvonnan tulisi lähtökohtaisesti olla tarkempaa kuin yhteisön laajuisen keskittymävalvonnan (*paikallisen keskittymän suora negatiivinen vaikutus kuluttajaan*). Laamanen katsoo, että tiukan valvonnan kääntöpuoli on, että liian tiukkaa linjaa pidettäessä paikalliset toimialasektorit pilkkoutuvat pieniin heikkoihin toimijoihin, joilla ei ole resursseja kasvattaa mitataavaa ja laajentaa yhteisön laajuisille markkinoille (*kilpailun negatiivinen vaikutus yrityksiin*). Yhteisön laajuisille markkinoille pääsevät vain suuremmista kansantalouksista ponnistavat yritykset, jotka kykenevät myös kantamaan yhteisön laajuisen toimintaan liittyvät riskit. Toisaalta kilpailulla on havaittu olevan myös yrityksiä karkaiseva vaikutus, sillä kovan kotimaisen kilpailun voittaneet yritykset ovat usein kilpailukykyisiä myös kansainvälisillä markkinoilla (*kilpailun positiivinen vaikutus yrityksiin*). Yhteenvetonaan Laamanen toteaa, että mikäli SIEC-testin antama lisäharkintavaltaa pystyttäisiin soveltamaan näiden kolmen eri suuntiin vaikuttavien

tekijöiden optimoimiseksi, toimisi SIEC-testi kansallisessa keskittymävalvonnassa paremmin kuin dominanssitesti. Mikäli SIEC-testi taas tulkittaisiin ainoastaan keinoksi tiukentaa linjaa kansallisessa keskittymävalvonnassa, on olemassa riski siitä, että myös kuluttajat kärsivät pidemmällä aikavälillä kansainvälisten yritysten vähitellen ottaessa yhteisön laajuiset markkinat hallintaansa.

Asiantuntijaselvityksessään Laamanen toteaa, että yritystoiminnan kannalta suurimmat huolet liittyvät kahteen kysymykseen: (1) tiukkeneeko kilpailuviranomaisen linja ja (2) tuleeko päätösten ennakointi vaikeammaksi. Selvityksessä todetaan, että ainakaan Euroopan kilpailuviranomaisten SIEC-testin jälkeisissä päätöksissä ei linjan tiukkenemista ole havaittavissa. SIEC-testin käyttöönoton jälkeiset päätökset näyttäisivät Laamasen mukaan pääsääntöisesti muutenkin noudattavan samaa linjaa kuin mitä Euroopan kilpailuviranomaiset noudattivat ennen testin muutosta. Laamanen totesi edelleen että, Suomessa tehdään vuodessa noin 40 sellaista yrityskauppaa, jotka tulevat kansallisen keskittymävalvonnan piiriin (noin 5 % kaikista yrityskaupoista Suomessa) ja joista vain noin 1-2 kauppaa puututaan yrityskauppalavalvontasäännösten nojalla. Vaikka SIEC-testi tulkittaisiin tiukennukseksi dominanssitestille, on valvonnan piiriin tulevien transaktioiden määrä niin vähäinen, että Laamasen on selvityksensä mukaan vaikea nähdä mitään olennaisia ongelmia mahdollisen testin vaihdoksen osalta yritysten kilpailukyvyille. SIEC-testiin siirtymisestä saavutettavat hyödyt olisivat Laamasen mukaan merkittävästi suuremmat kuin siitä mahdollisesti aiheutuvat haitat.

Laamanen päätyi selvityksessään siihen, että SIEC-testi mahdollistaa dominanssitestiä tehokkaamman ja oikeasuhtaisemman yrityskauppalavonnan Suomessa, sillä SIEC-testin perusteella voidaan dominanssitestiä tehokkaammin turvata kilpailun toimivuus oligopolistisilla markkinoilla. Lisäksi Laamanen korosti selvityksessään testien harmonisointia ja totesi, että muutoksesta ei näyttäisi aiheutuvan olennaista keskittymävalvonnan linjan tiukkenemistä eikä kansallisten yritysten kilpailukyvyn edellytysten heikkenemistä.

Työryhmä ehdottaa testin muuttamista dominanssitestistä SIEC-testiksi. Käytännön syyt puoltavat sitä, että kilpailulain yrityskauppatesti on EY:n sulautuma-asetuksen yrityskauppatestin kanssa yhdenmukainen. Testin yhdenmukaistaminen EU:n ja Suomen välillä helpottaa tapausten siirtoa Kilpailuviraston ja komission välillä. Lisäksi kansallisessa ja yhteisön oikeudessa sovellettavan säännösten yhtenevyys osaltaan mahdollistaa tapausten samanlaisen käsittelyn siitä riippumatta, tutkitaanko asia komissiossa vai Kilpailuvirastossa. Testin yhdenmukaisuus todennäköisesti lisäisi myös yrityskauppalavonnan ennakoitavuutta. Testin muuttamista voidaan puoltaa muun muassa tarpeella edistää harmonisointia ja EU-viranomaisten yhteistyötä. SIEC-testillä pystytään myös paremmin puuttumaan sellaisiin kilpailuongelmia aiheuttaviin yrityskauppoihin, joissa ei ole kyse määräävän markkina-aseman syntymisestä tai vahvistumisesta mutta joiden seurauksena kilpailu markkinoilla kuitenkin olennaisesti vähenee. SIEC-testin soveltamisessa korostuu yrityskaupan kilpailuvaikutusten analyysi määräävän markkina-aseman analyysin sijaan.

Yleisesti kieltokynnystä Suomessa ei kuitenkaan ole tarpeen olennaisesti laskea, eikä testin muuttamisella tätä tavoitella. Oikeusvarmuus edellyttää, että päätösten perustelut on selkeästi kirjoitettu ja että kieltokynnys täyttyy vain mikäli kilpailuviranomaisella on selkeä näyttö haitallisista vaikutuksista. Koska määräävän markkina-aseman syntyminen sisältyy ehdotettuun säännökseen esimerkkinä kilpailun olennaisesta estymisestä, säilyy yrityskauppaavalvonnassa kertynyt oikeuskäytäntö tulkinta-apuna myös jatkossa.

Työryhmässä käsiteltiin erikseen myös oligopolimarkkinoilla esiintyviä kilpailuongelmia sekä tarvetta muuttaa tai täsmentää lainsäädäntöä tältä osin. Yksi vaihtoehto puuttua oligopolimarkkinoilla esiintyviin kilpailuongelmiin ovat kilpailuviranomaisen määräämät kilpailunrikkomukseen syyllistyneen yrityksen rakenteeseen puuttuvat toimenpiteet, kuten esimerkiksi määräys luopua tietystä yrityksen osasta tai liiketoiminnasta. Työryhmä päätyi siihen, että kilpailuoikeudellisessa keinovalikoimassa yrityskauppatestin muutos yhdessä kilpailunrajoituslain kieltojen tehokkaan soveltamisen kanssa mahdollistaa riittävät keinot puuttua oligopolimarkkinoiden kilpailuongelmiin. Sen sijaan työryhmä ei pitänyt tarpeellisena erityisen hajotamisvaltuuden sisällyttämistä kilpailulakiin.

Yhteisyrittäjien perustamisena ilmoitettavan yrityskaupan arvioinnissa saattaa eräissä erityistilanteissa olla tarpeen arvioida yhteisyrittäjien perustamisen merkitystä ja vaikutuksia myös yhteisyrittäjien väliseen kilpailuun erotuksena yksinomaan yhteisyrittäjien markkinavoiman tarkasteluun. Yhteisyrittäjien taloudellinen merkitys sen perustajille saattaa olla niin suuri, että perustajat välttävät keskinäistä kilpailua muilla markkinoilla varmistaakseen yhteisyrittäjien toimintaedellytykset. Yhteisyrittäjä saattaa myös johtaa perustajien välisen kilpailun yhteensovittamiseen, jos perustajat kykenevät seuraamaan tai valvomaan toistensa toimintaa yhteisyrittäjien välityksellä. Yhteisön sulautuma-asetuksen artiklassa 2(4) on yhteisyrittäjien perustajien kilpailukäyttäytymistä koskeva erityissäännös, jossa todetaan, että jos yhteisyrittäjien perustamisen tarkoituksena tai seurauksena on itsenäisinä pysyvien yritysten kilpailukäyttäytymisen yhteensovittaminen, yhteensovittamista arvioidaan perustamissopimuksen 81 artiklan 1 ja 3 kohdan mukaisin perustein sen toteutukseksi, soveltuuko toimi yhteismarkkinoille. Kilpailunrajoituslaissa vastaavaa säännöstä ei ole.

On esitettävissä perusteita yhteisyrittäjien perustajien kilpailukäyttäytymisen mahdollisen yhteensovittamisen arviointiin yrityskauppaamenettelyssä. Tähänastisten kokemusten perusteella voidaan kuitenkin todeta, että kotimaisessa yrityskauppaavalvonnassa ongelma on tullut konkreettisesti esille vain yhdessä tapauksessa. Lisäksi työryhmän ehdottama uusi yrityskauppaavalvonnan testi luo edellytykset puuttua myös yhteisyrittäjien perustajien tasolla tapahtuvaan kilpailun heikkenemiseen, jos se on seuraus yhteisyrittäjien perustamisesta ja täyttää kilpailuvaikutusten olennaisuuden kannalta testin vaatimukset. Työryhmän mielestä uusi testi luo riittävät edellytykset yhteisyrittäjien perustamisesta johtuvien vakavien kielteisten kil-

pailuvaikutusten arvioimiseen myös perustajien tasolla, vaikkakin yhteisön oikeuden ja kansallisten säännösten välille jää tässä suhteessa eroavaisuus.

## **7.2 Muut yrityskauppavalvontaan liittyvät muutostarpeet**

### **7.2.1 Ilmoitusvelvollisuus ja liikevaihtorajat**

Työryhmä selvitti myös voimassa olevien liikevaihtorajojen toimivuutta mutta ei nähnyt tarvetta esittää muutoksia nykyisiin liikevaihtorajoihin. Liikevaihtorajat ovat pääsääntöisesti, yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta, toimineet hyvin. Näitä poikkeustapauksia varten työryhmässä käytiin keskustelua säännöksestä, joka mahdollistaisi tietyissä erityistilanteissa puuttumisen myös kilpailuongelmia aiheuttaviin, mutta voimassa olevan lain liikevaihtorajat alittaviin yrityskauppoihin. Ruotsissa vastaava säännös on ollut laissa vuodesta 1993, joskaan säännöstä ei ole usein sovellettu. Työryhmä luopui erillisen säännöksen esittämisestä lakiin. Säännös olisi mahdollistanut kaikkiin ongelmallisiin yrityskauppoihin puuttumisen, koska Kilpailuvirasto olisi voinut erityisistä syistä vaatia yrityskauppaa ilmoitettavaksi, jos se olisi havainnut markkinoilla kilpailuongelmia aiheuttavan yrityskaupan, vaikka laissa ilmoitusvelvollisuudelle asetetut kynnsarvot eivät ylittyisikään. Säännöksen haittoina pidettiin muun muassa sen yrityksille tuomaa epävarmuutta ja Kilpailuviraston lisääntyvää tarpeetonta työtaakkaa. Näkemystä perusteltiin sillä, että käytännössä yritykset ilmoittaisivat Kilpailuvirastolle varmuuden vuoksi myös tekemänsä kynnsarvot alittavat yrityskaupat, jotta ne voisivat etukäteen varmistua siitä, että Kilpailuvirasto ei tulisi jälkikäteen puuttumaan tehtyyn järjestelyyn. Tämän katsottiin lisäävän tarpeettomasti yritysten hallinnollisia rasitteita. Samalla sen katsottiin lisäävän pienten kilpailuongelmia aiheuttamattomien yrityskauppojen tutkintaa Kilpailuvirastossa.

### **7.2.2 Ilmoitusvelvollisuudelle asetetun määräajan poistaminen**

Yrityskauppa tulee voimassa olevan lain 11 c §:n mukaan ilmoittaa Kilpailuvirastolle viikon kuluessa määräysvallan hankkimisesta, liiketoiminnan tai sen osan hankkimisesta, ostotarjouksen julkistamisesta, siitä, kun sulautumisesta on sulautumiseen osallisissa yhteisöissä päätetty tai siitä, kun yhteisyrityksen perustamisesta on perustamiskokouksessa päätetty. Käytännössä ilmoituksen tekemiselle säädetty määräaika on sovellettu joustavasti. Määräajan noudattamiseen ei liity kilpailun turvaamisen intressiä, kunhan täytäntöönpanotoimiin ei ryhdytä, ennen kuin asiassa on annettu lopullinen päätös. Kilpailuvirasto on yhtäältä ottanut tietyissä tilanteissa tutkittavakseen yrityskauppoja, vaikka ilmoitusvelvollisuuden laukaisevaa voimassa olevan lain 11 c §:n 1-5 kohtien mukaista tointa ei vielä ole tehtykään, jos

virasto on voinut riittävässä määrin varmistua siitä, että yrityskauppa tullaan tosiasiassa toteuttamaan. Toisaalta Kilpailuvirasto on myöskin poikkeuksetta myöntänyt lykkäystä viikon ilmoitusmääräaikaan, mikäli yrityskauppaa ei ole pantu täytäntöön. Työryhmä katsoi, että ilmoitusvelvollisuudelle asetettu viikon määräaika voidaan näin ollen poistaa. Muutos vastaa EY:n sulautuma-asetuksen vuonna 2004 voimaan tullutta muutosta.

### **7.2.3 Ilmoitettujen tietojen muuttuminen**

Ilmoitusvelvollisuudelle asetetun määräajan poistaminen muuttaa yrityskauppavalvontaprosessia joustavammaksi. Muutoksen seurauksena lisääntyy myös aiempaa keskeneräisempien järjestelyjen ilmoittaminen ja sitä kautta riski siitä, että yrityskauppajärjestely muuttuu Kilpailuviraston käsittelyn aikana. Tästä syystä on tarpeen luoda säännöstö, joka takaa viranomaiselle ajantasaiset ja riittävät tiedot yrityskaupan selvitysprosessiin. Ehdotettu säännöstö mahdollistaa sen, että Kilpailuvirasto voi todeta käsittelymääräaikaisten kulumisen alkavan alusta, jos ilmoituksessa olevissa, ilmoitusvelvollisen määräysvallassa olevissa seikoissa on tapahtunut olennaisia muutoksia ja ne vaikuttavat merkittävästi keskittymän arviointiin.

### **7.2.4 Selvitysten toimittamatta jättäminen, olennainen puutteellisuus ja virheellisyys**

Elinkeinonharjoittajalla on velvollisuus toimittaa Kilpailuviraston siltä yrityskauppasian selvittämiseksi pyytämät tiedot. Yrityskauppavalvonnan yhteydessä on tästä huolimatta tullut esille tilanteita, joissa pyydettyjä tietoja ei ole toimitettu useaan viraston esittämän tietopyynnön jälkeen. Tältä osin säännöstö on seuraamus-ten osalta ollut puutteellinen, mikä vaikeuttaa huomattavasti asian selvittämistä säädettyssä korkeintaan neljän kuukauden määräajassa. Tilanne on ongelmallinen, koska Kilpailuvirastolla on yhtäältä näyttöä yrityskaupan haitallisista vaikutuksista ja toisaalta näyttö on hankittava laissa säädettyjen tiukkojen määräaikaisten kuluessa. Ongelmallisissa yrityskaupoissa ilmoittajalla ei välttämättä ole kannusteita toimittaa tietoja nopeasti. Yrityskaupan selvittäminen on vaikeaa erityisesti silloin, jos tiedot eivät ole saatavissa myöskään muuta kautta.

Voimassa olevat säännökset mahdollistavat epäkohtaan puuttumisen, mikäli kyse on ilmoituksesta puuttuvista tiedoista. Tällöin ilmoitus voidaan todeta lain 11 e §:n perusteella olennaisesti puutteelliseksi, jolloin säädetyt käsittelymääräajat eivät ala kulu. Käytännössä säännöstä on jouduttu soveltamaan harvoin: viimeisen viiden vuoden aikana ainoastaan muutamia kertoja. Sen sijaan laista puuttuvat tehokkaat säännökset, jotka mahdollistaisivat yrityskaupan asianmukaisen tutkimisen esimerkiksi käsittelyn toisessa vaiheessa, jos ilmoittaja viivästyttää pyydettyjen tietojen toimittamista, mutta kyse ei kuitenkaan ole sellaisista tiedoista, joiden puuttuminen tekisi ilmoituksesta epätäydellisen. Voimassa olevan lain 25 §:n mahdollistama



markkinaoikeuden määräämä uhkasakko ei ole yrityskauppavalvonnan käsittelyajat huomioon ottaen riittävän nopea tapa reagoida asiaan.

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset, jotka mahdollistavat käsittelymääräaikojen jatkamisen, jos Kilpailuviraston pyytämiä tietoja ei toimiteta asetetussa määräajassa tai ne toimitetaan olennaisesti puutteellisina tai virheellisinä. Säännös on ensisijaisesti tarkoitettu sovellettavaksi tapauksiin, joissa yritys tietoisesti jättää tiedot toimittamatta tai toimittaa ne puutteellisina tai virheellisinä.

## 7.2.5 Yrityskaupan täytäntöönpanoa koskevat säännökset

Yrityskaupan täytäntöönpanoa säännellään voimassa olevan lain 11 f §:n 1 momentissa sekä 11 h §:n 2 momentissa. Yrityskauppaa ei saa 11 f §:n 1 momentin mukaan panna täytäntöön ilman erillistä lupaa, ennen kuin asiassa on annettu lopullinen päätös. Lain 11 f §:n 1 momentissa säädetään täytäntöönpanokiellon jatkumisesta tilanteessa, jossa Kilpailuvirasto esittää yrityskauppaa kiellettäväksi tai Kilpailuviraston hyväksyvistä päätöksistä valitetaan. Säännösten tarkoituksena on estää ilmoittajan vaikuttaminen yrityskaupan kohteen kilpailukäyttäytymiseen, ennen kuin yrityskauppa on käsitelty Kilpailuvirastossa ja mahdollisesti tuomioistuimessa.

Nykyinen säännöstö ei ole täytäntöönpanosäännösten osalta yksiselitteinen. Erityisesti 11 f §:n termi ”lopullinen päätös” on aiheuttanut tulkintaongelmia. Lain 11 h §:n 2 momentin käyttökelpoisuus on myös osoittautunut kyseenalaiseksi tilanteessa, jossa valitetaan päätöksestä sen jälkeen, kun yrityskauppa on pantu täytäntöön. Tästä syystä säännöksiä täytäntöönpanosta tulee selventää.

Ehtojen asettaminen on ensisijainen keino poistaa yrityskaupasta aiheutuvat kilpailuongelmat. Kilpailuvirastolla ei ole toimivaltaa tehdä kieltoesitystä yrityskaupasta, mikäli osapuolet tarjoavat sellaisia ehtoja, joiden voidaan objektiivisesti arvioiden katsoa poistavan kilpailuongelmat. Ehdollisissa yrityskauppapäätöksissä hyväksyvä päätös ja sille asetetut ehdot muodostavat yhden kokonaisuuden: ilman asetettuja ehtoja yrityskaupan täytäntöönpano synnyttää ne kilpailuongelmat, joiden poistamiseksi ehdot alun perin asetettiin. Voimassa olevaa 11 h §:n 2 momenttia tulee selkeyttää niin, että ehdollisena hyväksytyä yrityskauppaa ei yksiselitteisesti tulisi voida panna täytäntöön ilman, että yrityskaupalle asetetut ehdot toteutetaan. Mikäli ilmoittaja valittaa hyväksyvistä päätöksistä, tyypillisesti siitä syystä, että se katsoo päätökseen liitetyt ehdot joko tarpeettomiksi tai ainakin ylimitoitetuiksi, täytäntöönpanokiello jatkuisi Kilpailuviraston päätöksen jälkeenkin. Samoin täytäntöönpanokiello jatkuisi keskeytyksettä, jos Kilpailuvirasto esittää yrityskaupan kieltämistä. Yrityskaupan täytäntöönpanokiello raukeaa, jollei markkinaoikeus kuukauden kuluessa esityksen tekemisestä tai valituksen vireille tulosta toisin määrää.

Täytäntöönpanokielloa ei tule ulottaa laajemmalle, kuin on välttämätöntä. Voimassa oleva laki ei tee täytäntöönpanokiellon osalta eroa eri tahojen, kuten esimerkiksi ilmoittajan ja sen kilpailijoiden tai asiakkaiden valitusten välillä. Jos valittaja

ei ole prosessissa asianosainen eli taho, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa, ei sillä myöskään ole päätöksestä valitusoikeutta. Näin ollen valitusta ei tutkita, eikä valituksella voi olla vaikutusta yrityskaupan hyväksyvään päätökseen. Tällaisella valituksella ei myöskään tule olla täytäntöönpanoa lykkäävää vaikutusta. Jos asiasta puolestaan valittaa taho, jolla on asiassa asianosaisasema, pois lukien yrityskaupan ilmoittaja, tämän valituksen oikeusvaikutukset rajautuvat korkeintaan päätöksessä asetettujen ehtojen poistamiseen, sillä markkinaoikeus voi kieltää yrityskaupan voimassa olevan lain 11 d §:n 1 momentin ja ehdotetun kilpailulain 12 §:n nojalla ainoastaan Kilpailuviraston esityksestä. Tämä on vahvistettu korkeimman hallinto-oikeuden Sonera Oy/Loimaan Seudun Puhelin Oy yrityskauppa-asiaa koskevassa päätöksessä. Asianosaisasemassa olevien valittajien ja sitä kautta valitusten lukumäärä tulee tähänastisten kokemusten perusteella olemaan vähäinen, mistä syystä ei ole tarkoituksenmukaista lykätä kaikkien yrityskauppojen täytäntöönpanoa. Ehdotetulla säännöksellä poistetaan täytäntöönpanon sallittavuuteen liittyvää epävarmuutta, koska asianosaisuus ja valitusoikeus selviää lopullisesti vasta myöhemmin saatavasta tuomioistuimen ratkaisusta. Näin ollen kaikki valitukset synnyttävät tarpeettomasti epävarmuutta täytäntöönpanon suhteen. Asianosaisella valittajalla on joka tapauksessa käytössään hallintolainkäyttölain antamat mahdollisuudet hakea markkinaoikeudelta täytäntöönpanoa koskevia määräyksiä.

Täytäntöönpanokieltoa koskevia säännöksiä ehdotetaan edellä todetulla tavalla selvennettävän. Lisäksi täytäntöönpanokiellon alaa ehdotetaan kavennettavaksi koskemaan valitustilanteissa ainoastaan ilmoittajan valitusta.

# 8 Muita työryhmässä esillä olleita asiakokonaisuuksia

## 8.1 Julkisen vallan aikaansaamat kilpailunrajoitukset

Julkinen sektori harjoittaa elinkeinotoimintaa varsin laaja-alaisesti. Osa julkisesta elinkeinotoiminnasta liittyy läheisesti julkisen vallan lakisääteisiin tehtäviin. Toisaalta pyritään myös täydentämään yksityisen tarjonnan puutteita tietyillä taloudellisen toiminnan sektoreilla.

Taloudellinen toimintaympäristö on muuttunut suotuisammaksi markkinaehtoiselle tuotannolle. Julkinen sektori on yhtäältä reagoinut kehitykseen luopumalla elinkeinonharjoittamisesta tai ostamalla palvelut yksityisiltä tuottajilta. Toisissa tapauksissa valtio tai kunta on muuntanut omaa toimintaansa liiketoiminnaksi esim. liikelaitostamisen tai yhtiöittämisen avulla. Lopputuloksena on tilanne, jossa julkinen ja yksityinen elinkeinotoiminta kohtaavat yhä useammin samoilla markkinoilla. Toiminnan harjoittamisen edellytysten ja lähtökohtien erilaisuudesta syntyy väistämättä ongelmia kilpailuneutraliteettiin ja markkinoiden toimivuuteen liittyen.

Julkisen elinkeinotoiminnan kilpailuneutraliteettiin liittyvät kysymykset ovat nousseet esiin useissa kotimaisissa selvityksissä. Ne ovat myös kansainvälisesti tunnettu ilmiö, jota on selvitetty useissa maissa ja mm. OECD:n toimesta. Eräissä maissa julkisen elinkeinotoiminnan kilpailuvaikutuksia säännellään erityislainsäädännöllä. Myös EU:n perustamissopimuksessa on omat määräyksensä julkisten yritysten toiminnasta.

Tarve tilanteen selvittämiseen ja korjaamiseen on huomioitu Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmassa, jossa todetaan, että ”hallitus varmistaa kilpailupolitiikan keinoin yksityisen ja julkisen palvelutuotannon tasavertaiset edellytykset”. Asialla on läheinen yhteys myös meneillään olevaan kuntien palvelurakenteiden uudistamiseen sekä ajankohtaisiin valtionhallinnon kehittämishankkeisiin.

Kauppa- ja teollisuusministeriö on asettanut 25.10.2007 erillisen työryhmän selvittämään julkisen elinkeinotoiminnan kilpailuneutraliteettia. Työryhmän työ on edelleen kesken ja sen määräaika päättyy 31.3.2009.

Julkisia kilpailunrajoituksia arvioivan työryhmän tehtävänä on:

- selvittää julkisen sektorin harjoittamaan elinkeinotoimintaan liittyvien potentiaalisten kilpailun vääristymien luonnetta;
- arvioida ilmiön laajuutta ja käytännön merkitystä;
- kartoittaa keinoja, joilla kilpailuneutraliteetin toteutuminen voidaan varmistaa; ja
- tehdä suosituksia politiikkalinjauksiksi tai säädösmuutoksiksi.

Työn lähtökohdaksi työryhmä teetti Turun kauppakorkeakoulun kilpailuinstituutilla kartoituksen siitä, mitä selvityksiä aiheesta on Suomessa tehty, mitä ongelmia niissä on havaittu ja millaisia ratkaisuja ongelmiin on esitetty. Kuulemiskierroksen tavoitteena on saada tietoa havaittujen ongelmien todellisesta laajuudesta ja käytännön merkityksestä sekä kerätä näkemyksiä parhaista ratkaisuehdotuksista.

Esitettyjen näkemysten pohjalta työryhmä laatii konkreettisia ehdotuksia lainsäädännön kehittämiseksi ja muiksi toimintatavoiksi, joilla voidaan edistää julkisten ja yksityisten toimijoiden tasavertaisia edellytyksiä elinkeinotoiminnassa. Työ- ja elinkeinoministeriö arvioi erikseen ehdotusten toteuttamiseen liittyvän vaikutusarvioinnin laajuuden ja ajankohdan.

Julkisten kilpailunrajoitusten arvioinnilla on läheinen liittymäkohta kilpailunrajoitustlakiin. Kilpailuviraston toimivalta puuttua julkisiin kilpailunrajoituksiin on määriteltä kilpailunrajoituslaissa ja laissa Kilpailuvirastosta. Kilpailuviraston toimintamahdollisuudet suhteessa julkisiin kilpailunrajoituksiin voidaan jaotella kahteen päälinjaan: suoraan puuttumiseen elinkeinonharjoittajien lainvastaiseen toimintaan ja toisaalta yleisempään kilpailunedistämistyöhön.

Koska kilpailuneutraliteettiin liittyviä kysymyksiä selvittämään on asetettu edellä kuvatulla tavoin erillinen työryhmä, Kilpailulaki 2010 -työryhmän työssä tai tässä mietinnössä ei ole laajemmin tarkasteltu kilpailuneutraliteettiin liittyviä ongelmia ja mahdollisia kilpailulainsäädäntöön liittyviä säädösmuutoksia, joilla kilpailuneutraliteettia voitaisiin edistää. Tietyillä mietinnössä tarkastelluilla erityiskysymyksillä, kuten yksityiskohtaisissa perusteluissa käsitellyllä elinkeinonharjoittajan käsitteen muutoksella, voi kuitenkin olla välillisiä vaikutuksia julkisten kilpailunrajoitusten arviointiin.

## 8.2 Oligopolit

Oligopolissa eli harvainkilpailussa markkinoilla toimii pieni joukko yrityksiä. Kilpailevat yritykset tiedostavat keskinäisen riippuvuutensa ja voivat toimenpiteillään vaikuttaa hintatasoon ja muihin kilpailuparametreihin yksin tai yhdessä muiden kanssa, joko käyttäytymällä yhdenmukaisesti kilpailijoiden kanssa tai nimenomaisesti yhdenmukaistamalla toimintaansa. Kilpailu oligopolissa voi olla toimivaa ja tehokasta, mutta toisaalta yritysten vähäinen määrä ja määrän edelleen väheneminen lisää kolluusion ja siitä seuraavien hyvinvointitappioiden riskiä.

Kilpailevat yritykset voivat tehdä yhteistyötä nimenomaisesti sopimalla hinnoista, markkinaosuuksista tai asiakkaiden jakamisesta. Lisäksi yritykset voivat poistaa toimivaan kilpailuun liittyvää epävarmuutta myös yksityiskohtaisen tiedonvaihdon avulla. Yritysten tavoitteena on tällöin saavuttaa ainakin pitkällä tähtäimellä kilpailutilannetta parempi tulos. Jos yritykset ilman nimenomaista yhteydenottoa vuorovaikutteisoin toimenpitein ryhtyvät käyttäytymään yhdenmukaisesti, kyse on hiljaisesta kolluusiosta. Aggressiivisesta hinta- tai muusta kilpailusta pidättäytymisen arvioidaan pitkällä tähtäyksellä turvaavan yritykselle paremman tuloksen. Sekä

nimenomaisen sopimisen että hiljaisen kolluusion seurauksena voi olla kuluttajien maksamien hintojen nousu.

Juridisesti oligopolikäyttäytymistä ja kartellia arvioidaan eri tavalla, vaikka näiden ilmiöiden taloudelliset vaikutukset muistuttavat joissain tilanteissa toisiaan. Näiden kahden tilanteen välimaastoon sijoittuu yhteinen määräävä markkina-asema, jonka olemassaoloa selvitetessä tutkitaan ainakin osittain samoja asioita kuin arvioitaessa kolluusion todennäköisyyttä lisääviä tekijöitä.

### **Oligopolimarkkinoiden sääntelykeinot**

- 1** Kilpailunrajoituslain 4 §:n niin sanottu kartellikielto vastaa EY:n perustamissopimuksen 81 artiklaa. Molemmat koskevat elinkeinonharjoittajien välisiä sopimuksia, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymien päätöksiä sekä elinkeinonharjoittajien yhdenmukaistettuja menettelytapoja. Kielto soveltuu paitsi kilpailijoiden väliseen yhteistyöhön, myös hinnoittelua koskevien päätösten signalointiin kilpailijoille. Sen sijaan kielto ei sovellu hiljaiseen kolluusioon.
- 2** Määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskeva kilpailunrajoituslain 6 §:n kielto vastaa EY:n perustamissopimuksen 82 artiklaa. Oligopolimarkkinoilla kyseeseen tulee lähinnä useamman yrityksen yhteisen määräävän markkina-aseman väärinkäyttö.
- 3** Kilpailunrajoituslain 11 d §:n yrityskauppalvontasäännöksen mukaan markkinaoikeus voi viraston esityksestä kieltää yrityskaupan tai asettaa sen toteuttamiselle ehtoja, jos sen seurauksena syntyy tai vahvistuu sellainen määräävä markkina-asema, joka merkittävästi estää kilpailua Suomen markkinoilla tai niiden oleellisella osalla. Oligopolimarkkinoilla kyseeseen tulee lähinnä yhteisen määräävän markkina-aseman estäminen.

Yhteisönlaajuisiin yrityskauppoihin sovelletaan yhteisön sulautuma-asetusta 139/2004. Sen 2 artiklan mukaan keskittymä julistetaan yhteismarkkinoille soveltumattomaksi, jos se olennaisesti estää tehokasta kilpailua yhteismarkkinoilla tai niiden merkittävällä osalla erityisesti siitä syystä, että sillä luodaan määräävä asema tai vahvistetaan sitä. Sulautuma-asetuksen testi kattaa laajemmin yrityskaupoista johtuvat kilpailuongelmat kuin kilpailunrajoituslain testi. Kilpailunrajoituslailla ei pystytä puuttumaan sulautuma-asetuksen tavoin kaikkiin niihin oligopolistisilla markkinoilla toteutettaviin yrityskauppoihin, joissa kilpailupaine yrityskaupan osapuolten väliltä häviää ja jäljellä olevien kilpailijoiden välinen kilpailupaine pienenee. Sulautuma-asetuksen testillä pystytään sen sijaan puuttumaan esimerkiksi tilanteeseen, jossa markkinoiden toiseksi ja kolmanneksi suurin yritys sulautuvat, vaikka tästä ei synny yksinomaista tai yhteistä määräävää markkina-asemaa.

### **Uusien sääntelykeinojen tarve**

Kilpailunrajoituslain 4 §:n, 6 §:n ja 11 d §:n perusteella pystytään puuttumaan useisiin kilpailuongelmiin oligopolimarkkinoilla. Puuttumismahdollisuus erityisesti yhteisen määräävän markkina-aseman syntymiseen tai vahvistumiseen sekä sen

väärinkäyttöön on tärkeää oligopolimarkkinoilla. Kilpailunrajoituslain 4 § puolestaan kattaa myös yhdenmukaistetut menettelytavat.

Tällä hetkellä merkittävin este yrityskaupoista aiheutuviin oligopoliongelmiin puuttumiselle on kilpailunrajoituslain yrityskauppavalvontatesti, joka poikkeaa EY:n yrityskauppavalvontatestistä. Työryhmä ehdottaakin yrityskauppavalvonnassa käytettävän testin muuttamista yhdenmukaiseksi sulautuma-asetuksen testin kanssa. Muilta osin työryhmässä ei nähty tarvetta lisätä lainsäädäntöön oligopolitilanteita koskevia säädöksiä.

## 9 Esitysten vaikutukset

Kilpailunrajoituslain uudistamista selvittävä työryhmä on teettänyt työnsä tueksi kaksi asiantuntijaselvitystä, jotka koskevat yrityskauppavalvontasäännösten toimivuutta ja yritysten työntekijän yksityisyyden ja luottamuksellisen viestin suojaa tilanteessa, jossa Kilpailuvirasto käyttää kilpailunrajoituslain mukaisia tarkastusvaltuuksiaan. Muiden mietinnössä tarkasteltujen teemojen osalta työryhmä on kuullut lukuisia asiantuntijoita eri aihealueita koskevien vaikutusten arvioimiseksi. Uudistusvaihtoehtojen vertailu ja vaikutusten arviointi on näiltä osin sisällytetty osaksi mietinnön tekstiä.

Työryhmä tilasi professori Tomi Laamaselta yrityskauppavalvontaa koskevien säännösten toimivuutta tarkastelevan asiantuntijaselvityksen. Selvityksen tarkoituksena on erityisesti verrata voimassa olevan kilpailunrajoituslain mukaisen ns. dominanssitestin ja EU:ssa nykyisin käytössä olevan SIEC-testin välisiä eroja. Työryhmä halusi asiantuntijan näkemyksen siitä, mitä etuja ja haittoja testeihin liittyy, jos tavoitteena pidetään kuluttajien hyväksi toimivan taloudellisen kilpailun turvaamista. Lisäksi haluttiin selvitys siitä, liittyykö SIEC-testiin perusteltuja huolia yritystoiminnan näkökulmasta ja millaiset yritysjärjestelyt voisivat tulla SIEC-testin nojalla yrityskauppavalvonnan piiriin, mutta joihin dominanssittesti ei ulotu. Työryhmä halusi myös selvityksen siitä, miten SIEC-testi soveltuu pienen kansantalouden kansalliseen keskittymävalvontaan.

Asiantuntijalausuntonsa pohjaksi professori Laamanen kävi läpi keskeisiä Kilpailuvirastossa tutkittavana olleita yrityskauppatapauksia. Johtopäätöksensä hän totesi, että SIEC-testiin siirtymisestä saavutettavat hyödyt olisivat merkittävästi suuremmat kuin siitä mahdollisesti aiheutuvat haitat.

Työryhmä on työssään käyttänyt hyväkseen myös oikeustieteen tohtori Jari Råmanin asiantuntijalausuntoa, jonka aiheena ovat työntekijän yksityisyyden ja luottamuksellisen viestin suoja suhteessa Kilpailuviraston tarkastusvaltuuksiin. Lausunnoissaan hän on linjannut, että kilpailunrajoituslain tarkastussäännöksiä voidaan pitää yksityisyyden ja luottamuksellisen viestin suojan kannalta riittävinä voimassa olevan lain tulkintojen valossa.

# Ehdotus kilpailulaiksi

## Yksityiskohtaiset perustelut

### 1 luku. Yleisiä säännöksiä

#### 1 § Lain tarkoitus

Pykälässä säädetään kilpailulain tarkoituksesta. Pykälän 1 momentti vastaa asiallisesti voimassa olevan lain 1 §:n 1 momenttia, mutta säännöksen sanamuotoa on selkeytetty.

Pykälän 2 momentti sisältää voimassa olevan lain tavoin tulkintaohjeita lain soveltamisesta. Säännöksen muotoilua ehdotetaan ajanmukaistettavaksi ja täsmennettäväksi. Säännöksessä täsmennetään, että lakia sovellettaessa on erityisesti otettava huomioon markkinoiden toimintaedellytysten ja elinkeinonharjoittamisen vapauden suojaaminen. Lain säännöksiä tulkittaessa on otettava huomioon ensisijaisesti markkinaprosessin toimivuuden ja talouden tehokkuuden näkökulma. Kilpailulain kanalta elinkeinonharjoittamisen vapauden suojaaminen taas tarkoittaa sellaisten olosuhteiden luomista ja ylläpitämistä, joissa elinkeinotoiminnalla on tasapuoliset toimintaedellytykset ja luottamus siihen, että etevämmyydellä voidaan menestyä. Lain tarkoitus ei sen sijaan ole tarjota oikeussuojakeinoja yksittäisten sopimusriitojen ratkaisuun tai suojata elinkeinonharjoittajaa kilpailijan tai kauppakumppanin kohtuuttomilta tai mielivaltaisilta menettelytavoilta, ellei kysymys samalla ole menettelystä, jonka tutkiminen on tarpeen terveen ja toimivan kilpailun turvaamiseksi markkinoilla. Elinkeinonharjoittamisen vapauden suojaaminen kuuluu ensisijaisesti muun lainsäädännön kautta toteutettavaksi, ja vain välillisesti kilpailunrajoituslain alaan, jos menettelyllä on suora kytkentä kilpailun toimivuuteen yleisesti.

Pykälän 2 momentissa on lisäksi todettu, että lakia tulkittaessa on otettava huomioon asiakkaiden ja kuluttajien etu. Lain lähtökohtana on, että toimiva kilpailu koituu viime kädessä asiakkaan ja kuluttajan eduksi. Tämä tarkoittaa samalla sitä, että myös kilpailunrajoituksen tai yrityskaupan hyväksyttävyyys sen avulla saavutettavien tehokkuusetujen vuoksi on kytkettävä konkreettiseen asiakkaiden ja kuluttajien saamaan hyötyyn. Säännöksessä on tuotu esille sekä asiakasyritysten että kuluttajien näkökulma.

#### 2 § Soveltamisalan rajoitukset

Pykälän 1 momentti on sama kuin voimassa olevan lain 2 §:n 1 momentti.

Pykälän 2 momentti vastaa asiallisesti voimassa olevan lain 2 §:n 2 ja 3 momenttia, mutta se on muotoiltu toisella tavalla. Uusi muotoilu ei merkitse nykyisen



soveltamiskäytännön muuttamista vaan ainoastaan sen selkeyttämistä, että kilpailulain mukainen maatalouden alkutuotantoa koskeva soveltamisalapoikkeus vastaa EU:n maataloutta koskevaa soveltamisalapoikkeusta ja sitä sovelletaan EU:n soveltamiskäytännön kanssa yhdenmukaisesti. Pykälän 2 momentin sanamuoto vastaa tiettyjen kilpailusääntöjen soveltamisesta maataloustuotteiden tuotantoon ja kauppaan annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1184/2006 sanamuotoa ja siinä viitataan nyt selkeästi EY:n perustamissopimuksen 33 artiklan mukaisiin maatalouspolitiikan tavoitteisiin.

Pykälän 2 momenttia on tulkittava suppeasti, koska se on poikkeus yleisesti sovellettavasta kilpailulain 5 § pykälästä. On selvää, että viranomaisen tehtävänä on määrittää lain yleinen soveltamisala. Maataloustuottajien tai heidän yhteisönsä pitää kuitenkin näyttää, että järjestely täyttää pykälän 2 momentin mukaiset poikkeuksen edellytykset ja että se ei vaaranna EY:n perustamissopimuksen 33 artiklan tavoitteiden saavuttamista.

Pykälän 2 momenttia sovelletaan vain niihin maataloustuottajien tai heidän yhteisönsä tekemiin maatalouden alkutuotantoa koskeviin järjestelyihin, joilla ei ole vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Mikäli järjestelyllä on vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, siihen sovelletaan EY:n kilpailusääntöjä, jos järjestely ylipäänsä kuuluu kilpailusääntöjen soveltamisalaan. Maatalouden alkutuotannolla tarkoitetaan EY:n perustamissopimuksen liitteessä I lueteltujen tuotteiden tuottamista. Maataloutta koskeva soveltamisalapoikkeus koskee vain niitä tilanteita, joissa on kyse maataloustuottajien tai heidän yhteisönsä välisistä yhteistyöjärjestelyistä. Esimerkiksi tuottajaosuuskunnan ja teurastamon välinen sopimus ei kuulu poikkeuksen piiriin.

Poikkeus ei koske tilanteita, joissa on kyse määräävän markkina-aseman väärinkäytön arvioinnista. Määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä arvioidaan maatalouden alkutuotantoa koskevissa järjestelyissä samalla tavoin kuin muillakin toimialoilla.

Poikkeuksen piiriin voivat kuulua vain yksittäisen jäsenvaltion maataloustuottajien yhteenliittymien tai tällaisten yhteenliittymien muodostamien yhteenliittymien sopimukset, päätökset tai menettelytavat. Yrityksen organisoiminen tiettyyn oikeudelliseen muotoon ei ole ratkaiseva peruste arvioitaessa järjestelyn sallittavuutta kilpailulain perusteella. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että ne säännöt, joilla määrätään esimerkiksi osuuskunnan ja sen jäsenten välisistä suhteista jäisivät automaattisesti kilpailulain 5 §:n soveltamisalan ulkopuolelle. Esimerkiksi määräykset, joilla jäsenet sidotaan osuuskuntaan pitkiksi ajanjaksoiksi ja siten viedään heiltä mahdollisuus kääntyä muiden kilpailevien toimijoiden puoleen, voivat tulla arvioitaviksi kilpailulain 5 §:n perusteella.

Pykälän 2 momentin soveltamisalapoikkeus kattaa vain sellaiset järjestelyt, joihin ei sisälly velvoitetta noudattaa määrättyjä hintoja. Sen sijaan poikkeuksen piiriin voivat kuulua järjestelyt, joissa sovitaan maataloustuotteiden tuotannosta tai myynnistä taikka maataloustuotteiden yhteisten varastointi-, käsittely- tai jalostuslaitosten

käytöstä. Lisäksi on vielä tarkistettava, että järjestelyllä ei estetä kilpailua ja että se ei vaaranna yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteiden saavuttamista.

(Asia C-399/93, H.G. Oude Luttikhuis ym. v. Verenigde Coöperatieve Melkindustrie Coberro BA)

EY:n perustamissopimuksen 33 artiklan mukaiset EU:n maatalouspolitiikan tavoitteet ovat Suomea sitovia ja ne on huomioitava kaikessa ratkaisutoiminnassa riippumatta siitä, onko järjestelyllä vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan vai ei. EY:n perustamissopimuksen 33 artiklan mukaan yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteena on:

- a lisätä maatalouden tuottavuutta edistämällä teknistä kehitystä sekä varmistamalla että maataloustuotantoa kehitetään järkipäisesti ja että tuotannon tekijöitä, varsinkin työvoimaa, hyödynnetään parhaalla mahdollisella tavalla;
- b taata näin maatalousväestölle kohtuullinen elintaso erityisesti lisäämällä maataloudessa työskentelevien henkeä kohti laskettuja tuloja;
- c vakauttaa markkinat;
- d varmistaa tarvikkeiden saatavuus;
- e taata kohtuulliset kuluttajahinnat.

Yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteena on siis yhtä lailla edistää maatalouden tuottavuutta, taata tätä kautta maatalousväestölle kohtuullinen elintaso, vakauttaa markkinat, varmistaa tarvikkeiden saatavuus ja taata kohtuulliset kuluttajahinnat. Pykälän 2 momentin poikkeusta sovelletaan vain, jos kyseinen järjestely voidaan toteuttaa vaarantamatta yhtäkään perustamissopimuksen 33 artiklassa esitettyä tavoitetta.

### **3 § EY:n perustamissopimuksen kilpailusääntöjen soveltaminen**

Pykälä korvaisi voimassa olevan kilpailunrajoituslain 1 a §:n. Säännös vastaisi nykyistä tarkemmin EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1/2003 sanamuotoa. Säännöksessä täsmennetään, että tilanteissa, joissa kilpailunrajoitus on omiaan vaikuttamaan Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, sovelletaan tämän lain ohella myös EY:n perustamissopimuksen kilpailusääntöjä. Tarkoituksena on selvittää, että kilpailunrajoitukseen voidaan tällöin soveltaa rinnakkain sekä kilpailulain kielto­säännöksiä että EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artikkaa.

### **4 § Määritelmää**

Pykälän 1 momentti sisältää elinkeinonharjoittajan määritelmän. Säännös vastaa sisällöltään EY:n kilpailuoikeuden soveltamisalaa määrittävää yrityksen käsi-

tettä. Säännös määrittää kilpailulain soveltamisalaa, koska lain kielto­säännöksiä sovelletaan ainoastaan lain tarkoitamiin elinkeinonharjoittajiin.

Voimassa olevan lain elinkeinonharjoittajan käsite poikkeaa jossain määrin EY:n kilpailusääntöjen soveltamisalaa määrittävästä yrityksen käsitteestä. Voimassa olevan lain elinkeinonharjoittajaa koskeva säännös on peräisin vuoden 1988 kilpailunrajoituslaista. Säännöksen mukaan elinkeinonharjoittajana pidetään luonnollista henkilöä, tai yksityistä tai julkista oikeushenkilöä, joka ammattimaisesti pitää kauppan, ostaa, myy tai muutoin vastiketta vastaan hankkii tai luovuttaa tavaroita tai palveluksia (hyödyke).

EY:n kilpailusääntöjen piirissä yrityksen käsite määritellään taloudellisen toiminnan kautta. Kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt kuuluvat kilpailusääntöjen soveltamisalan piiriin. Taloudellisella toiminnalla tarkoitetaan toimintaa, jossa tavaroita tai palveluita tarjotaan markkinoille. Sillä, tapahtuuko tämä vastikkeellisesti, ei ole sellaisenaan merkitystä. Rajanvetotilanteissa painoarvoa on annettu sille, harjoitetaanko vastaavaa toimintaa markkinoilla yksityisten toimesta. Myöskään esimerkiksi vetoaminen yleiseen etuun ei sellaisenaan riitä siihen, että toiminta jäisi kilpailusääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle. Toimintaan liittyvät yleiseen etuun perustuvat velvoitteet, erityisoikeudet, yksinoikeudet tai valtionapu eivät estä toiminnan määrittelyä liiketoiminnaksi. Sen sijaan esimerkiksi pelkkää hyödykkeiden ostamista tai hankintaa ei kaikissa tilanteissa ole katsottu taloudelliseksi toiminnaksi, mikäli hyödykkeet on hankittu käytettäväksi muussa kuin taloudellisessa toiminnassa. EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella kilpailunrajoituslain aiemmassa tulkinnassa käytetyt keskeiset kriteerit ammattimaisuus, vastikkeellisuus ja toiminnan tähtääminen taloudelliseen tulokseen eivät ole EY:n kilpailusääntöjen soveltamisalan kannalta ratkaisevia.

EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklaan sisältyviä kilpailusääntöjä tulee joka tapauksessa soveltaa kaikissa niissä tapauksissa, joissa menettelyllä voi olla vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (kauppakriteeri). Näiden normien tehokas soveltaminen edellyttää, että myös kielto­säännösten soveltamisalaa määrittävää elinkeinonharjoittajan käsitettä sovelletaan kotimaisessa arvioinnissa samalla tavoin kuin yhteisön oikeudessa. Tämä merkitsisi jo nykyisin ainakin kauppavaikutuksen piiriin kuuluvissa tapauksissa kilpailunrajoituslain 3 §:n elinkeinonharjoittajan käsitteen aiemman kotimaisen tulkinnan ohittamista. Siten aiempi kotimainen ratkaisukäytäntö ei välttämättä kaikilta osin vastaa nykyistä oikeustilaa.

Muutoksen tarkoituksena on varmistaa, että kansallisen kilpailulainsäädännön ja EY:n kilpailusääntöjen kielto­säännösten soveltamisalaa tulkitaan yhdenmukaisesti. Ehdotettu säännös parantaa lainsäädännön selkeyttä, ennakoitavuutta ja yritysten oikeusturvaa. Elinkeinonharjoittajan käsitteen muuttaminen yrityksen käsitteeksi ei kuitenkaan ole tarpeen, vaan muutos voidaan toteuttaa määrittelemällä elinkeinonharjoittajan käsite nykyistä paremmin EY:n oikeutta vastaavaksi. Elinkeinonharjoittajalla tarkoitetaan edelleen luonnollista henkilöä tai yksityistä tai julkista oikeus-

henkilöä. Keskeiseksi kriteeriksi muodostuu taloudellisen toiminnan harjoittaminen markkinoilla. Elinkeinonharjoittajan käsite on tarkoitettu laissa laajaksi.

Elinkeinonharjoittajia voivat olla myös valtion tai kuntien kokonaan tai osittain omistamat yhtiöt ja laitokset. Muutoksella on tarkoitus varmistaa kilpailulain kielto­säännösten tasavertainen soveltaminen julkiseen ja yksityiseen elinkeinotoimintaan. Säännöksiä voitaisiin soveltaa julkiseen elinkeinotoimintaan jonkin verran voimassa olevaa lakia laajemmin ja yhdenmukaisesti EY:n tulkintakäytännön kanssa. Myös julkisen elinkeinotoiminnan osalta ratkaisevaa on toiminnan harjoittaminen markkinoilla. Kilpailunrajoituslain aiemmasta tulkinnasta poiketen toiminnan lainsäädännöllinen perusta ei itsessään nostaisi lain soveltamiskynnystä eikä toiminnan liiketoiminnallisuus olisi ratkaisevaa.

Pykälän 2 momentti on sama kuin voimassa olevan lain 3 §:n 2 momentti.

## **2 luku. Kilpailunrajoituksista**

### **5 § Elinkeinonharjoittajien väliset kilpailunrajoitukset**

Pykälä on sama kuin voimassa olevan lain 4 §.

### **6 § Poikkeus kielto­säännöksestä**

Pykälä on sama kuin voimassa olevan lain 5 §.

### **7 § Määrävään markkina-aseman väärinkäyttö**

Pykälä on sama kuin voimassa olevan lain 6 §.

## **3 luku. Yrityskauppavalvonta**

### **8 § Yrityskaupan määritelmä**

Säännös vastaa voimassa olevan lain 11 §:ää ja sisältää yrityskaupan määritelmän. Nykyinen viittaus osakeyhtiölain 1 luvun 3 §:ään on vanhentunut. Määräysvallasta ja tosiasiallisesta määräysvallasta säädetään kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä. Yrityskaupan käsite ei sisällöllisesti muutu. Yrityskauppasäännösten soveltamisalan piiriin kuuluvat sellaiset rakenteelliset järjestelyt, jotka tähtäävät määräysvallan vaihdokseen tai osapuolten liiketoiminnan siirtämiseen. Tavanomaisimpia yrityskaupan tyypejä ovat määräysvallan hankkiminen osakekaupalla ja liiketoiminnan tai sen osan hankinta, mutta myös esimerkiksi yrityksen tiettyyn omaisuuteen kohdistuva vuokrasopimuksen solmiminen saattaa johtaa ilmoitettavaan yrityskauppaan. Sopimuksen tulee kuitenkin olla pitkäaikainen, jotta se voi johtaa muutokseen markkinoiden rakenteessa.

Vuonna 1998 voimaan tulleiden yrityskauppasäännösten perusteluissa (HE 243/1997) todetaan, että yrityskauppana pidetään aina yli 50 prosentin ääniosuuteen johtavaa järjestelyä. Ilmaisuihin on osoittautunut epätasalliseksi. Jotta kyseessä olisi laissa tarkoitettu yrityskauppa, edellytetään että määräysvallan rakenteessa tapahtuu muutos järjestelyn seurauksena. Käytännön soveltamisessa on tullut esiin tilanteita, joissa yrityksellä on ollut yksimäinen määräysvalta jo ennen 50 prosentin äänivallan hankkimista. Vaikka tällainen määräysvallan käyttäjä lisää omistustaan niin, että se saavuttaa yli 50 prosentin äänen osuuden, ei määräysvallassa tapahdu sellaista muutosta, että kyseessä olisi ilmoitettava yrityskauppa.

EY:n sulautuma-asetuksessa yrityskaupasta käytetään termiä keskittymä. Aiemmin kilpailunrajoituslain perusteella tehtävä tulkinta yrityskaupan määritelmästä on saattanut yksittäistapauksissa esimerkiksi ulkoistamisen osalta erota Euroopan komission soveltamiskäytännöstä. Kilpailulakia on tältä osin tarkoituksenmukaisesti soveltaa yhdenmukaisesti sulautuma-asetuksen kanssa. Euroopan komissio on antanut konsolidoidun tiedonannon toimivaltakysymyksistä. Tiedonanto sisältää myös ohjeistusta keskittymän käsitteestä. Koska käsitteet vastaavat toisiaan, voidaan komission käytännöstä ja tiedonannosta hakea apua myös kilpailulain soveltamisesta syntyviin tulkintatilanteisiin.

Pykälän 2 momentissa säädetään konsernin sisäisistä järjestelyistä. Lainkohdan mukaan säännöksiä yrityskauppalvonnasta ei sovelleta 1 momentissa tarkoitettuun järjestelyyn, jossa määräysvallan käyttäjä vaihtuu saman konsernin sisällä. Säännöksellä täsmennetään voimassa olevan lain 11 §:n 2 momenttiin sisältyvää säännöstä. Jos yrityskauppa tehdään konserniin kuuluvien yhtiöiden välillä, yrityskauppalvontaa koskevat säännökset eivät sovellu. Sen sijaan, jos esimerkiksi hankkija hankkii konsernin ulkopuoliselta taholta loput konserniinsa kuuluvan yhtiön osakkeista, minkä seurauksena esimerkiksi osakassopimukseen perustunut yhteinen määräysvalta purkautuu, kyse ei ole konsernin sisäisestä järjestelystä. Markkinoilla tapahtuu rakenteellinen muutos, ja kyseessä on 1 momentissa tarkoitettu yrityskauppa. Esimerkiksi osakeyhtiön konserni on määritelty osakeyhtiölain 8 luvun 12 §:ssä ja kirjanpitolain 1 luvun 5 ja 6 §:ssä.

Pykälän 3 momentti on sama kuin voimassa olevan lain 11 §:n 3 momentti.

## **9 § Ilmoitusvelvollisuudelle asetetut kynnsarvot**

Pykälän 1 momentti vastaa voimassa olevan lain 11 a §:n 1 momenttia. Säännöksen sanamuotoa täsmennetään, jotta Suomesta kertyvää liikevaihtoa koskeva säännös olisi aikaisempaa selkeämpi. Säännökseen ehdotetaan lisättäväksi sanat ”kummankin osalta”. Lisäyksellä halutaan korostaa, että vähintään kahden osapuolen Suomesta kertyneen liikevaihdon tulee ylittää kummankin osalta erikseen laskettuna 20 miljoonaa euroa.

Pykälän 2 momentti on sama kuin voimassa olevan lain 11 a §:n 2 momentti.

Voimassa olevan lain 11 a §:n 3 momentissa on todettu, että säännöksiä yrityskaup-pavalvonnasta ei sovelleta, jos yrityskauppa kuuluu yrityskeskittymien valvonnasta annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 4064/89 soveltamisalaan, paitsi jos komissio siirtää yrityskeskittymän Kilpailuviraston käsiteltäväksi mainitun asetuksen 9 artiklan nojalla. Säännös säilyy tältä osin entisellään. Vuonna 2004 uusittuun sulautuma-asetukseen (EY) No: 139/2004 otettiin säännökset käsittelypaikan siirrosta ennen yrityskauppailmoituksen tekemistä niin sanotussa ennakoilmoitusvaiheessa. Tältä osin kilpailunrajoituslakiin ei tehty lisäyksiä vuoden 2004 lakiuudistuksen yhteydessä. Pykälän 3 momenttiin lisätään nyt johdonmukaisuuden vuoksi 9 artiklan rinnalle sulautuma-asetuksen artiklan 4(4) perusteella ennakoilmoitusvaiheessa tehvät siirrot komissiolta jäsenvaltion viranomaisen käsittelyyn.

## 10 § Yrityskaupan ilmoittaminen

Yrityskauppa on ilmoitettava Kilpailuvirastolle, jos kilpailulain 9 §:ssä säädetty liikevaihtorajat ylittyvät. Voimassa olevan lain mukaan ilmoitus on tehtävä viikon kuluessa määräysvallan tai liiketoiminnan tai sen osan hankkimisesta, ostotarjouksen julkistamisesta, sulautumispäätöksestä tai yhteisyrityksen perustamiskokouksen päätöksestä. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan yrityskauppa ilmoitetaan pääsääntöisesti sen jälkeen, kun osapuolet ovat tehneet asiassa sopimuksen, hankkineet määräysvallan tai julkistaneet arvopaperimarkkinalain 6 luvun 3 §:n mukaisen julkisen ostotarjouksen. Sopimuksen tekeminen kattaa myös sulautumista ja yhteisyrityksen perustamista koskevat päätökset. Yrityskauppa voidaan kuitenkin käytännössä, yhdenmukaisesti yhteisön oikeuden kanssa, ilmoittaa Kilpailuvirastolle myös, mikäli osapuolet voivat esittää riittävällä varmuudella aikomuksensa tehdä yrityskauppa. Nykyisestä ilmoitusvelvollisuudelle asetetusta viikon määräajasta ehdotetaan luovuttavaksi. Voimassa olevaa säädöstä on käytännössä sovellettu joustavasti, eikä nähtävissä ole tarvetta määräajan säilyttämiseksi.

Uusi säännös mahdollistaa yrityskaupan ilmoittamisen aiempaa varhaisemmassa vaiheessa eli jo ennen lopullista sopimusta. Riittävä varmuus aikomuksesta yrityskaupan tekemiseksi voidaan osoittaa esimerkiksi kaikkien sopimusosapuolten allekirjoittamalla aiesopimuksella tai niin sanotulla yhteisymmärryspöytäkirjalla sekä julkisella ilmoituksella ostotarjouksen tekemisestä. Suunnitelman tulee olla riittävän konkreettinen, jotta Kilpailuvirasto voi sen perusteella tutkia yrityskaupan. Lisäksi tutkiminen edellyttää sitä, että asia on tullut julkiseksi. Yrityskauppaa ilmoitettaessa kaupan osapuolten tulee olla selvillä. Esimerkiksi liiketoiminnan kaupassa on tiedettävä, mitkä omaisuuserät yrityskaupan seurauksena siirtyvät hankkijalle. Säännöksen mukaan yrityskauppa on ilmoitettava Kilpailuvirastolle ennen sen täytäntöönpanoa. Yritykset eivät saa ryhtyä toimenpiteisiin yrityskaupan täytäntöönpanemiseksi tai toteuttamiseksi ennen lopullista päätöstä. Sallittuja ovat ainoastaan omaisuuden säilyttämisen ja turvaamisen sekä liiketoiminnan jatkamisen kannalta välttämättö-

mät toimet. Täytäntöönpanokiellosta säädetään tarkemmin 14 §:n 1 momentissa ja ilmoittajan valittaessa Kilpailuviraston päätöksestä 16 §:n 2 momentissa.

Pykälän 2 momentista voidaan vastaavalla tavalla poistaa viikon määräaika, joka lasketaan siitä, kun osapuolet ovat saaneet tiedon Finanssivalvonnan suostumuksesta tai siitä ettei Finanssivalvonta vastusta yrityskauppaa. Muilta osin 2 momentti säilyy entisellään.

Pykälän 3 ja 4 momentti ovat samat kuin voimassa olevan lain 11 c §:n vastaavat momentit.

## 11 § Liikevaihdon laskeminen

Säännös vastaa sisällöltään voimassa olevan lain 11 b §:ää. Kauppa- ja teollisuusministeriön asetuksessa yrityskaupan osapuolen liikevaihdon laskemisesta (377/2004) on annettu tarkemmat säännökset liikevaihdon laskennasta. Kyseisen asetuksen mukaan liikevaihto lasketaan viimeksi laaditun tilinpäätöksen perusteella. Asetus sisältää säännöksiä liikevaihdon oikaisemisesta. Kilpailuvirasto on liikevaihtoja oikaistessaan lisännyt tilikauden jälkeen yrityskaupalla hankitun liiketoiminnan liikevaihdon ja vastaavasti vähentänyt tilikauden päättymisen jälkeen myydyin liiketoiminnan liikevaihdon, jos tästä yrityskaupasta on tehty sitova sopimus tai sitä vastaava ilmoitusvelvollisuuden laukaiseva voimassa olevan lain 11 c §:n mukainen toimi ennen ilmoitusvelvollisuuden arvioinnin kohteena olevasta yrityskaupasta sopimista. Euroopan komissio soveltaa toisenlaista käytäntöä. Komission toimivaltakysymyksistä annetussa konsolidoidussa tiedonannossa (kohta 172) todetaan, että ajallisesti oikaisun arvioinnin kannalta ratkaisevaa on se, onko tilikauden päättymisen jälkeen tehty yrityskauppa (osto tai myynti) laitettu täytäntöön eli toteutettu. Lakiuudistuksen yhtenä tavoitteena on yhdenmukaistaa kansallista säännöstä vastaamaan EY-lainsäädäntöä. Tästä syystä myös kilpailulain mukaan ilmoitettavien yrityskauppojen liikevaihtoja oikaistaessa ratkaisevaa on, onko keskittymä myös pantu täytäntöön.

Pykälän 4 momentin sanamuotoja täsmennetään. Voimassa olevan säännöksen mukaan ilmoitusvelvollisuutta arvioitaessa hankinnan kohteen liikevaihtoon lisätään edeltävän kahden vuoden aikana samalta yhteisöltä tai säätiöltä hankitun liiketoiminnan liikevaihto. Lisäyksellä tarkennetaan, että merkitystä ei ole sillä, onko yrityskaupan kohteena aiemmin ollut oikeushenkilö vai ainoastaan esimerkiksi tietyt toiminnot. Kahden vuoden aikana tehdyt hankinnat lasketaan yhteen, kuten voimassa olevan lain perusteellakin, riippumatta siitä, liittyvätkö kyseiset yrityskaupat saman liiketoiminnan osiin tai samaan toimialaan. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että yrityskauppaa ei jaeta useiksi erillisiksi järjestelyiksi ja näin vältetä kilpailulain mukainen yrityskaupan ilmoitusvelvollisuus. Säännöksen sanamuotoa täsmennetään vastaamaan vallitsevaa käytäntöä myös siten, että sen perusteella hankinnan kohteen liikevaihdon laskennassa otetaan huomioon kaikki samalta yritysryhmältä tehdyt hankinnat. Yrityskaupan ilmoitusvelvollisuutta ei voida kiertää

esimerkiksi niin, että ensimmäisessä kaupassa myyjänä toimii emoyhtiö ja jälkimmäisessä tytäryhtiö. Vastaava soveltuu myös hankkijaan eli säännöstä sovellettaessa otetaan huomioon ei ainoastaan hankkijan, vaan myös sen yritysryhmään kuuluvien tahojen hankinnat samalta yritysryhmältä edellisen kahden vuoden aikana. Säännöstä ei kuitenkaan yleensä sovelleta niiden hankintojen osalta, joissa yrityskaupassa myyjänä tai hankkijana on myös kolmansia tahoja. Tarkastelussa on keskeistä järjestelyn taloudellinen luonne, ei sen oikeudellinen muoto. Säännös vastaa sulautuma-asetuksen soveltamiskäytäntöä.

## 12 § Yrityskaupan kieltäminen ja ehtojen asettaminen

Pykälän 1 momentissa säädetään yrityskauppavalvonnassa sovellettavasta materiaalisesta testistä. Testiä ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan 1.5.2004 voimaan tullutta EY:n sulautuma-asetuksen SIEC-testiä (significant impediment to effective competition). Sulautuma-asetuksen mukaan komissio julistaa keskittymän yhteismarkkinoille soveltumattomaksi, jos se olennaisesti estää tehokasta kilpailua yhteismarkkinoilla tai niiden merkittävällä osalla erityisesti siitä syystä, että sillä luodaan määräävä markkina-asema tai vahvistetaan sitä. Kilpailulakiin ehdotetun säännöksen mukaan markkinaoikeus voi Kilpailuviraston esityksestä kieltää tai määrätä purettavaksi yrityskaupan tai asettaa yrityskaupan toteuttamiselle ehtoja, jos yrityskauppa olennaisesti estää tehokasta kilpailua Suomen markkinoilla tai niiden oleellisella osalla erityisesti siitä syystä, että sillä luodaan määräävä asema tai vahvistetaan sitä.

Voimassa olevalla testillä selvitetään, syntykö tai vahvistuuko yrityskaupan seurauksena sellainen määräävä markkina-asema, joka merkittävästi estää kilpailua Suomen markkinoilla tai niiden oleellisella osalla. Tällä niin sanotulla dominanssitestillä on puututtu yrityskauppoihin, joiden seurauksena syntyy tai vahvistuu määräävä markkina-asema joko yhdelle yritykselle tai useammalle yritykselle yhdessä. Yhden yrityksen määräävän aseman syntyminen tai vahvistuminen on esimerkki niin sanotuista yhteensovittamattomista eli ei-koordinoiduista vaikutuksista (non-coordinated effects, unilateral effects) ja yhteisen määräävän aseman syntyminen tai vahvistuminen puolestaan on esimerkki niin sanotuista yhteensovitetuista vaikutuksista (coordinated effects).

SIEC-testissä tutkitaan tehokkaan kilpailun olennaista estymistä, ja määräävän markkina-aseman syntyminen tai vahvistuminen on yksi mutta ei ainoa tehokkaan kilpailun estymisen ilmenemismuoto. Testin vaihtaminen tähtää EU-lainsäädännön ja kansallisen lainsäädännön harmonisoinnin lisäksi erityisesti tehokkaan kilpailun säilyttämiseen oligopolistisilla markkinoilla. Yrityskauppa voi myös oligopolin jäsenten välisen koordinoinnin puuttuessa olennaisesti estää tehokasta kilpailua tilanteessa, jossa yrityskaupan seurauksena yrityskaupan osapuolten keskinäinen kilpailupaine poistuu ja jäljelle jääviin kilpailijoihin kohdistuva kilpailupaine pienee. Kyse on tällöin ei-koordinoiduista vaikutuksista. Nämä tilanteet ovat kuitenkin



käytännössä harvinaisia, eikä ehdotetun lainsäädäntömuutoksen tarkoituksena ole laskea kieltokynnystä olennaisesti siitä, mikä se on voimassa olevan lain nojalla ollut. Vaikka testin muuttamiselle on erityisesti yhdenmukaisuussyistä perusteita, samalla on huomattava, että oligopoli on Suomen kaltaisessa pienessä ja harvaanasutussa maassa yleinen markkinarakenne ja tehokas tapa tuottaa hyödykkeitä, eikä sitä yleisesti voida pitää ongelmallisena.

SIEC-testillä voidaan puuttua myös yrityskaupan ei-koordinoituihin vaikutuksiin. Esimerkkinä voidaan mainita tilanne, jossa oligopolimarkkinoilla markkinoiden 2. ja 3. suurin yritys, joiden tuotteet ovat toistensa lähimpiä substituutteja, yhdistyvät ilman, että niistä muodostuu markkinoiden suurin toimija. Kun yrityskaupan osapuolten tuotteiden välinen kilpailu poistuu, keskittymä voi kannattavasti korottaa hintojaan. Myös sulautuman ulkopuoliset yritykset samoilla markkinoilla voivat hyötyä kilpailupaineen vähentymisestä ja katsoa kannattavaksi korottaa hintojaan. Yrityskauppa johtaa markkinoilla ei-koordinoituihin vaikutuksiin ilman, että osapuolille yksin tai yhdessä muiden yritysten kanssa muodostuu määräävää markkina-asemaa yrityskaupan jälkeen. Dominanssitetesti soveltuu huonosti esimerkkitilanteeseen. Yrityskaupan seurauksena kilpailu markkinoilla kuitenkin vähenee. Toisena esimerkkinä oikeuskäytännössä on ollut tilanne, jossa yrityskaupassa pieni, mutta aggressiivinen kilpailija ostetaan pois markkinoilta. Vaikka yrityskauppa ei johdakaan määräävään markkina-asemaan, järjestelyllä saattaa olla merkittäviä vaikutuksia toimivaan kilpailuun, jos kyseinen pieni toimija on toiminnallaan ennen yrityskauppaa aiheuttanut muille markkinatoimijoille kilpailupainetta.

SIEC-testissä keskitytään selkeästi yrityskaupan vaikutusten eli kilpailun olennaisen estymisen arviointiin. Samalla tavalla kilpailun merkittävän tai olennaisen estymisen arviointi sisältyy myös dominanssitetestiin. Olennaisuutta voidaan arvioida laadullisesti ja ajallisesti. Olennaisuus voi syntyä siten, että yrityskaupan seurauksena syntyvät haittavaikutukset ovat joko voimakkaita tai pitkäaikaisia. Yrityskauppa voidaan esimerkiksi määräävän aseman syntymisestä huolimatta sallia esimerkiksi silloin, kun on nähtävissä, että keskittymä tulee lyhyellä aikavälillä ulkomaisen kilpailun lisääntymisen tai uusien yritysten markkinoille tulon seurauksena menettämään määräävän asemansa. Yrityskauppaa, jonka kilpailuvaikutukset ovat ainoastaan vähäisiä, ei voida kieltää. Yrityskaupan kieltäminen edellyttää aina yrityskauppavalvonnan luonne huomioon ottaen selkeää näyttöä sen haitallisista kilpailuvaikutuksista.

Keskittymän arvioinnissa otetaan huomioon myös yrityskaupan osapuolten esittämät tehokkuusperustelut. On mahdollista, että yrityskaupasta aiheutuva tehokkuus tasapainottaa kaupasta muutoin erityisesti kuluttajille aiheutuvaa haittaa, minkä seurauksena yrityskauppa voidaan hyväksyä. Tehokkuuspuolustus otetaan arvioinnissa huomioon, jos saatava hyöty aiheutuu ilmoitetusta yrityskaupasta eikä sitä voida saavuttaa yhtä suuressa määrin vähemmän kilpailunvastaisilla vaihtoehdoilla. Lisäksi tehokkuusperustelujen on oltava todennettavissa ja on oltava osoitettavissa selkeät mekanismit, miten hyöty siirtyy kuluttajille.

Euroopan komissio on antanut suuntaviivat sekä horisontaalisten että ei-horisontaalisten yrityskauppojen arvioinnista. Näitä suuntaviivoja käytetään tulkinta-apuna arvioitaessa yrityskauppoja SIEC-testin perusteella.

Momenttien 2-4 osalta säännös vastaa voimassa olevan lain 11 b §:n vastaavia momenteja.

### 13 § Käsittelymääräajat

Pykälän 1 ja 2 momentti ovat samat kuin voimassa olevan lain 11 e §:n 1 ja 2 momentit.

Pykälän 3 momentissa säädetään menettelystä ja määräajoista tilanteessa, jossa ilmoitetuissa seikoissa tapahtuu muutoksia tai asiassa ilmaantuu ilmoituksen tekemisen jälkeen uusia tietoja. Yrityskauppavalvontaprosessia säätelevät asian luonteen johdosta tiukat määräajat. Elinkeinonharjoittajien intressissä on saada mahdollisimman nopeasti viranomaisen hyväksyvä päätös yrityskaupan toteuttamiselle. Prosessin nopeuttamista on haettu myös ehdotetulla 10 §:n 1 momentilla, joka mahdollistaa vielä suunnitteluasteella olevien keskittymien ilmoittamisen. Tästä kuitenkin seuraa, että järjestely saattaa muuttua ennen lopullisen sopimuksen solmimista. Ehdotettu 3 momentti varmistaa tällaisissa tilanteissa, että asiaa ratkaistessaan viranomaisella on käytössään ajantasaiset ja oikeat tiedot.

Jos ilmoituksessa olevissa seikoissa tapahtuu Kilpailuviraston käsittelyn kestäessä olennaisia muutoksia tai ilmoituksen tekemisen jälkeen ilmenee asian käsitteelyyn vaikuttavia uusia seikkoja, tiedot on viipymättä ilmoitettava Kilpailuvirastolle. Olennaisilla muutoksilla tarkoitetaan tietoja, joista ilmoituksen tekijät ovat tietoisia tai joista niiden olisi pitänyt olla tietoisia ja joista olisi pitänyt ilmoittaa, jos ne olisivat olleet tiedossa ilmoituksen tekemisajankohtana. Jos ilmoituksessa olevien, ilmoitusvelvollisesta riippuvien seikkojen olennaiset muutokset vaikuttavat merkittävästi keskittymän arviointiin, Kilpailuvirasto voi todeta käsittelymääräaikojen kulumisen alkavan alusta. Säännös soveltuu poikkeustilanteisiin. Esimerkkeinä olennaisista muutoksista, jotka vaikuttavat merkittävästi keskittymän arviointiin ovat yrityskaupan kohteen muuttuminen tai yrityskaupan kannalta keskeisten sopimusten, kuten toimitussopimusten, muuttuminen.

Tietyissä erityistilanteissa tietojen toimittaminen ilmoituksessa ei välttämättä ole ilmoitusvelvollisen määrättävissä. Esimerkkinä tällaisesta tilanteesta voidaan mainita vihamielinen ostotarjous. Määräaikojen kulumisen voikin pääsääntöisesti alkaa alusta vain sellaisessa tilanteessa, että kyse on tiedoista, jotka ilmoitusvelvollinen voi Kilpailuvirastolle toimittaa. Myöskään ne kolmansien tahojen toimien seurauksena tapahtuneet muutokset, joihin ilmoitusvelvollinen ei voi vaikuttaa, eivät ole sellaisia ilmoitettujen tietojen olennaisia muutoksia, jotka aloittavat käsittelymääräaikojen kulumisen alusta.

Pykälän 3 momenttiin esitetty lisäys täydentää 1 momentissa säädettyä mahdollisuutta todeta ilmoitus olennaisesti puutteelliseksi. Mikäli ilmoituksessa esitetyt

tiedot ovat ilmeisen puutteelliset, ilmoitus todetaan olennaisesti puutteelliseksi pykälän 1 momentin perusteella. Ilmoitetuissa tiedoissa tapahtuvien olennaisten muutosten seurauksena puolestaan voidaan, mikäli muutokset vaikuttavat merkittävästi keskittymän arviointiin, soveltaa 3 momentin säännöksiä. Esimerkiksi kaupan kohteen muuttuminen ja sitä kautta ilmoitettujen tietojen muuttuminen johtavat käytännössä myös siihen, että ilmoitus on 1 momentissa tarkoitettulla tavalla olennaisesti puutteellinen. Tästä syystä 1 ja 3 momentin tapauksissa myös seuraamukset ovat samat. Molemmissa tapauksissa käsittelymääräaika alkaa kulua uudelleen. Tyyppillisesti ilmoituksen puutteet ilmenevät pian ilmoituksen saapumisen jälkeen. Kun Kilpailuvirasto havaitsee ilmoituksen olennaisen puutteellisuuden, se ilmoittaa tästä viipymättä ilmoittajalle. On kuitenkin mahdollista, joskin harvinaista, että ilmoituksen olennainen puutteellisuus paljastuu vasta selvitysten edetessä. Olennaiset keskittymän arviointiin merkittävästi vaikuttavat muutokset ja ilmoituksen puutteellisuus voivat siten ilmetä missä tahansa käsittelyn vaiheessa. Säännöstöllä varmistetaan, että Kilpailuvirasto saa riittävät tiedot ilmoitetun yrityskaupan tutkimiseksi ja voi tarvittaessa täyttää näyttövelvollisuutensa yrityskaupan haitallisista vaikutuksista laissa säädettyjen tiukkojen määräaikojen puitteissa myös sellaisissa tilanteissa, joissa puuttuvat tiedot ovat saatavissa vain yrityskaupan ilmoittajalta.

Yrityskaupan hyväksyvä päätös antaa luvan keskittymän toteuttamiseen sellaisena, kuin se on ilmoitettu Kilpailuvirastolle. Mikäli toteutettu yrityskauppa ei vastaa ilmoitettua yrityskauppaa, täytäntöönpano on tapahtunut ilman viranomaisen etukäteishyväksyntää ja siten vastoin kilpailulain 10 §:n 1 momentin ja 14 §:n 1 momentin säännöksiä. Jos Kilpailuvirastolle käsittelyn aikana toimitetut tiedot ovat virheellisiä tai harhaanjohtavia ja tiedoilla on ollut olennainen vaikutus asian ratkaisuun, Kilpailuvirasto voi jälkikäteen ryhtyä 17 §:n 2 momentissa säädettyihin toimiin ja esittää markkinaoikeudelle yrityskaupan kieltämistä. Lisäksi elinkeinonharjoittajalle voidaan määrätä 15 §:n perusteella seuraamusmaksu, jos yrityskauppa on pantu täytäntöön ennen sen ilmoittamista Kilpailuvirastolle.

Pykälän 4 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset, jotka mahdollistavat säädettyjen käsittelymääräaikojen pidentämisen, jos yrityskaupan osapuolet tai niihin 11 §:n 1–3 momentin mukaisessa suhteessa olevat tahot eivät toimita Kilpailuviraston 20 §:n perusteella pyytämiä yrityskaupan selvittämisen kannalta merkityksellisiä tietoja asetetussa määräajassa tai toimittavat tiedot olennaisesti puutteellisina tai virheellisinä. Säännös on ensisijaisesti tarkoitettu sovellettavaksi tapauksiin, joissa yritys tahallisesti jättää tiedot toimittamatta tai toimittaa ne puutteellisina tai virheellisinä. Vaikka säännös koskee yrityskaupan osapuolten lisäksi niihin 11 §:n 1–3 momentin mukaisessa suhteessa olevia tahoja, vaadittavat tiedot tulee aina pyytää myös yrityskaupan osapuolilta. Kolmansien tahojen tietojen toimittamiseen liittyvät laiminlyönnit eivät johda määräaikojen jatkamiseen. Mitä 3 momentin yhteydessä on todettu vihamielisistä ostotarjouksista, soveltuu myös 4 momenttia sovellettaessa. Kilpailuvirasto asettaa selvityspyynnössään määräajan, jonka kuluessa selvitys tulee virastolle toimittaa. Vasta siinä tilanteessa, jos määräaika on kulunut

umpeen, eikä pyydettyjä tietoja ole toimitettu tai ne on toimitettu olennaisesti puutteellisina tai virheellisinä, määräajan jatkamista koskeva säännös tulee sovellettavaksi. Selvitysten toimittamiselle selvityspyynnössä asetettu määräaika tulee asettaa niin, että ilmoittajalla on tosiasiallinen mahdollisuus toimittaa vaaditut tiedot asetetussa määräajassa. Määräajan pituutta arvioitaessa tulee kuitenkin ottaa huomioon myös se, että yrityskauppavalvontaprosessia säätelevät tiukat määräajat. Määräaikaa asetettaessa tulee siten ottaa huomioon, että pyydettyt tiedot ovat tosiasiallisesti ja riittävän varhaisessa tutkinnan vaiheessa Kilpailuviraston käytettävissä yrityskaupan arvioimiseksi.

Kilpailulaissa yrityskaupan käsittelemiseksi säädetyt määräajat lasketaan kalenterikuukausina. 4 momentin mukaisissa tilanteissa määräaikaa jatketaan vaadittujen tietojen toimittamiseksi asetetun määräajan ylittävien päivien lukumäärällä eli niiden päivien lukumäärällä, joka vaadittujen tietojen toimittamiseen kului tietojen toimittamiselle asetetun määräajan päättymisen jälkeen. Myös se päivä, jolloin tiedot toimitetaan Kilpailuvirastolle, pidentää alkuperäistä käsittelymääräaikaa. Asiakirjan katsotaan saapuneen sinä päivänä, kun se on toimitettu Kilpailuvirastoon virka-aikana. Myös lauantai ja sunnuntai pidentävät alkuperäistä käsittelymääräaikaa. Kilpailuvirasto pyytää puuttuvat tiedot päätöksellä, jossa se samalla ilmoittaa, että käsittelymääräaikaa tullaan pidentämään. Saatuaan pyytämänsä tiedot Kilpailuvirasto ilmoittaa yrityskaupan ilmoittajalle, kuinka paljon alkuperäistä määräaikaa jatketaan. Näistä päätöksistä ei saa erikseen valittaa, vaan mahdollinen valitus tapahtuu pääasiasta valitettaessa. Tällä tavoin vältetään rinnakkaisten prosessien käyminen kesken yrityskaupan selvitysten.

Pykälän 5 momentti vastaa voimassa olevan lain 11 e §:n 3 momenttia.

## 14 § Täytäntöönpanokielto

Säännös vastaa sisällöltään voimassa olevan lain 11 f §:ää. Pykälän 2 momenttiin sisältyvät viittaukset arvopaperimarkkinalain 6 luvun 6 §:n 1 momenttiin ja osakeyhtiölain 14 luvun 19 §:n 1 momenttiin ovat vanhentuneet. Voimassa olevan arvopaperimarkkinalain 6 luvun 10 §:n 1 momentissa todetaan seuraavaa: ”Osakkeenomistajan, jonka osuus kasvaa yli kolmen kymmenesosan yhtiön osakkeiden äänimäärästä sen jälkeen, kun yhtiön osake on otettu julkisen kaupankäynnin kohteeksi (*tarjousvelvollinen*), on tehtävä julkinen ostotarjous kaikista muista yhtiön liikkeeseen laskemista osakkeista ja yhtiön liikkeeseen laskemista sen osakkeisiin oikeuttavista arvopapereista (*pakollinen ostotarjous*). Pakollinen ostotarjous on tehtävä myös silloin, jos osakkeenomistajan osuus muun kuin pakollisen ostotarjouksen seurauksena kasvaa yli puoleen yhtiön osakkeiden äänimäärästä sen jälkeen, kun yhtiön osake on otettu julkisen kaupankäynnin kohteeksi.” Säännös vastaa aiempaa 6 luvun 6 §:n 1 momenttia. Voimassa olevan osakeyhtiölain 18 luvun 1 §:n 1 momentissa todetaan seuraavaa: ”Se, jolla on enemmän kuin yhdeksän kymmenesosaa yhtiön kaikista osakkeista ja äänistä (*lunastaja*), on oikeutettu käyvistä hinnasta lunastamaan

muiden osakkeenomistajien osakkeet. Osakkeenomistajalla, jonka osakkeet voidaan lunastaa (*vähemmistöosakkeenomistaja*), on vastaavasti oikeus vaatia osakkeidensa lunastamista.” Säännös vastaa aiempaa 14 luvun 19 §:n 1 momenttia. Ehdotetuilla muutoksilla päivitetään viittaukset ajanmukaisiksi.

## **15 § Seuraamusmaksun määrääminen yrityskauppa-asiassa**

Säännöksessä määritellään ne yrityskauppa- ja -pöytäkirjan valvonnan tilanteet, joissa lain rikkomisesta voidaan määrätä seuraamusmaksu. Seuraamusmaksu voidaan määrätä, jos yrityskauppa pannaan täytäntöön 12 tai 14 §:n vastaisesti. Voimassa olevaan 11 g §:n säännökseen verrattuna ehdotetusta säännöksestä on poistettu mahdollisuus seuraamusmaksun määräämiseen, jos elinkeinonharjoittaja jättää täyttämättä 11 c §:ssä säädetyn ilmoitusvelvollisuuden. Tämä johtuu siitä ehdotetusta muutoksesta, että yrityskauppailmoituksen tekemiselle asetettu yhden viikon määräaika ehdotetaan poistettavaksi. Muutoksen jälkeen on tältä osin riittävää, että seuraamusmaksu voidaan määrätä, mikäli yrityskauppa pannaan täytäntöön 14 §:n vastaisesti. Muilta osin säännös vastaa voimassa olevan lain 11 g §:ää ja säilyy sisällöltään entisellään. Seuraamusmaksu voidaan määrätä 12 §:n vastaisesta menettelystä silloin, kun elinkeinonharjoittaja panee yrityskaupan täytäntöön asetettujen ehtojen vastaisesti tai vastoin yrityskaupan kieltävää päätöstä. Seuraamusmaksun määrä lasketaan 33 §:n 3 momentin perusteella.

## **16 § Yrityskauppa-asian käsittely markkinaoikeudessa**

Pykälän 1 momentti on sama kuin voimassa olevan lain 11 h §:n 1 momentti.

Pykälän 2 momenttiin sisältyvän täytäntöönpanokieltosäännöksen soveltaminen on käytännössä osoittautunut tulkinnanvaraiseksi, ja säännöstä tulee selvittää. Täytäntöönpanokieltosäännöksen soveltamista koskevilla säännöksillä turvataan tehokasta puuttumista yrityskaupasta aiheutuviin kilpailuongelmiin sekä Kilpailuviraston suorittaman tutkinnan aikana että tietyissä tilanteissa myös päätöksen antamisen jälkeen.

Ehdotetun säännöksen mukaan yrityskaupan täytäntöönpanokieltosäännös jatkuu keskeytyksettä yrityskaupan tekemisestä lukien, jos Kilpailuvirasto tekee asiassa esityksen markkinaoikeudelle yrityskaupan kieltämiseksi tai, jos ilmoittaja valittaa viraston antamasta yrityskauppapäätöksestä. Voimassa oleva laki ei tee eroa eri tahojen tekemien valitusten välillä. Ehdotetun säännöksen mukaan esityksen lisäksi ainoastaan ilmoittajan valituksella on automaattisesti yrityskaupan täytäntöönpanoa lykkäävä vaikutus. Ehdotettu säännös kaventaa täytäntöönpanokiellon alaa siten, että kolmansien tahojen valitukset eivät enää lykkää yrityskaupan täytäntöönpanoa. Näiden valittajien asema ja valituksen tehokkuus tulee taattua sillä, että heillä on tarvittaessa käytössään hallintolainkäyttölain 32 §:n perusteella mahdollisuus

hakea markkinaoikeudelta Kilpailuviraston päätöksen täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä.

Ehdollisissa yrityskauppapäätöksissä hyväksyvä päätös ja sille asetetut ehdot muodostavat yhden kokonaisuuden. Ilman ehtojen täytäntöönpanoa toteutettu keskittymä synnyttää ehtojen asettamisen perusteena olevat kilpailuongelmat. Esitetty muutos yhtäältä turvaa tehokkaan yrityskauppavalvonnan toteutumisen sellaisissa tilanteissa, joissa yrityskaupan ilmoittaja valittaa yrityskauppapäätöksestä ja toisaalta säännös minimoi kolmansien tahojen valituksista aiheutuvan tarpeettoman täytäntöönpanon lykkäämisen. Säännöstä tulee lukea yhdessä ehdotetun 14 §:n 1 momentin kanssa. Kilpailuviraston päätös ei siten ole kyseisessä lainkohdassa tarkoitetulla tavalla lopullinen, jos ilmoittaja aikoo valittaa päätöksestä.

Yrityskaupan täytäntöönpanokiello raukeaa, jollei markkinaoikeus kuukauden kuluessa esityksen tekemisestä tai valituksen vireille tulosta toisin määrää. Mikäli markkinaoikeus pysyttää päätöksellään yrityskaupan täytäntöönpanokiellon voimassa, se lausuu lopullisessa päätöksessään myös yrityskaupan täytäntöönpanosta. Mikäli markkinaoikeus antaa ilmoittajalle luvan yrityskaupan täytäntöönpanoon ennen asian lopullista ratkaisemista, se voi asettaa täytäntöönpanolle ehtoja.

## **17 § Päätöksen muuttaminen**

Säännös vastaa voimassa olevan lain 11 i §:ää.

# **4 luku. Menettelytapasäännöksiä**

## **18 § Asian käsittely Kilpailuvirastossa**

Pykälä vastaa keskeisiltä osin voimassa olevan lain 12 §:n 1 momenttia. Säännöksessä on todettu Kilpailuviraston perustehtävä. Säännökseen ehdotetaan lisättäväksi selvennys, jossa todetaan, että Kilpailuvirasto ryhtyy toimenpiteisiin, mikäli tämä on tarpeen terveen ja toimivan kilpailun turvaamiseksi markkinoilla. Muutoksen tarkoituksena on siis nykyistä selvemmin liittää Kilpailuviraston tehtävät ja toimintavelvollisuus kilpailulain 1 §:ssä määriteltyyn lain tavoitteeseen. Voimassa olevan lain 12 §:ään sisältyvä toimenpiteistä luopumista koskeva sääntely esitetään kuitenkin sijoitettavaksi osaksi 19 §:ää.

## **19 § Tutkimatta jättäminen**

Pykälän mukaan Kilpailuvirasto asettaa tehtävänsä tärkeysjärjestykseen. Säännöksen tarkoituksena on ohjata Kilpailuviraston resurssien käyttöä ja määrittää Kilpailuviraston tehtävää lain tavoitteiden toteuttamisessa. Säännöksen tarkoituksena ei sen vuoksi ole muodostaa kielto- ja kieltosäännösten sisältöä määrittävää aineellisoikeudellista normia vaan määrittää Kilpailuviraston toimimisvelvollisuutta.

Asettaessaan tehtäviään tärkeysjärjestykseen Kilpailuvirasto ottaa huomioon esimerkiksi sen, onko kysymys paljaasta tai vakavasta kilpailunrajoituksesta tai onko rajoitukseen puuttuminen periaatteellisesti merkittävää. Arviointiin vaikuttaa myös se, millaisia potentiaalisesti kilpailua rajoittavia vaikutuksia menettelyyn sisältyy, onko menettelytapa laajalti sovellettu sekä se, kuinka merkittävään taloudelliseen toimintaan tai osuuteen taloudellisesta toiminnasta rajoitus liittyy. Kilpailuvirasto arvioi lisäksi, millaisia ennalta ehkäiseviä tai yleisestäviä vaikutuksia puuttumisella voidaan olettaa olevan muihin elinkeinonharjoittajiin tai toimialoihin.

Ehdotetun säännöksen mukaan Kilpailuvirasto jättää asian tutkimatta ensinnäkin silloin, kun ei voida pitää todennäköisenä, että kyseessä olisi kilpailunrajoituslain kielto­säännöksissä tarkoitettu kilpailunrajoitus. Kilpailuviraston käsiteltäväksi tulee varsin usein tapauksia, joissa on kyse ensisijaisesti osapuolten välisestä riitaasiasta tai muusta menettelystä, joka ei kuulu kilpailunrajoituslain kielto­säännösten piiriin. Säännöstä sovellettaisiin tilanteissa, joissa ei viraston saaman selvityksen perusteella voida kohtuudella olettaa, että kyseessä olisi kilpailulain kielto­säännösten piiriin kuuluva menettely.

Ehdotetussa säännöksessä mainittu toinen tilanne, jossa Kilpailuvirasto jättää asian tutkimatta, vastaa peruslähdekohdaltaan voimassa olevan lain 12 §:ssä säädettyä mahdollisuutta luopua toimenpiteistä. Säännöksessä täsmennettäisiin kuitenkin, että kyse on epäilystä kilpailunrajoituksesta, jotta normin perusteella on selvää, ettei asiassa tehdä lopullista arviota siitä, onko kyseessä kielletty kilpailunrajoitus. Säännös soveltuu esimerkiksi niihin tilanteisiin, joissa Kilpailuvirasto on jo aiemmissa tapauksissa selvittänyt kilpailuolosuhteita kyseisillä markkinoilla.

Kolmanneksi Kilpailuvirasto jättää asian tutkimatta, kun asian tutkiminen ei muutoin ole tarpeen lain tarkoituksen näkökulmasta. Kilpailuviraston tulee käyttää toimivaltaansa kilpailulain tarkoitusta vastaavalla tavalla. Lain tavoitteen turvaamiseksi Kilpailuviraston tulee suunnata toimintansa yleisen edun kannalta merkittävien kilpailunrajoitusten selvittämiseen. Sen vuoksi Kilpailuviraston tulee päättää asian käsittely tilanteissa, joissa asian tutkiminen ei ole terveen ja toimivan kilpailun vuoksi tarpeen. Tällä tarkoitetaan erityisesti tapauksia, joissa kyseessä oleva menettely ei ole laajuutensa tai tuomittavuutensa vuoksi sellainen, että asiaa olisi syytä tutkia. On myös mahdollista, että toimenpidepyynnössä kuvattuun ongelmaan on jo puututtu tai ongelmat johtuvat markkinoiden murrostilanteesta eikä asiaa ole sen vuoksi syytä selvittää tällä hetkellä.

Neljäntenä soveltamistilanteena on mainittu tilanne, jossa asiaa koskeva toimenpidepyynnö on ilmeisen perusteeton. Säännös soveltuisi esimerkiksi tilanteisiin, joissa on selvää, ettei kyseessä ole Kilpailuviraston toimivaltaan tai kilpailulainsäädännön alaan liittyvä ongelma.

Ratkaisu siitä, että Kilpailuvirasto jättää asian käsittelemättä, tulee tehdä mahdollisimman nopeasti. Useissa tilanteissa tällainen arvio voidaan tehdä jo suhteellisen pian toimenpidepyynnön vastaanottamisen jälkeen. Toisaalta säännös mahdollistaa käsittelyn päättämisen myös tilanteissa, joissa tapauksista on tutkittu pitempään,

mutta asiassa ei ole esimerkiksi kilpailuolosuhteiden muuttumisen vuoksi enää tarpeen ryhtyä toimenpiteisiin.

Säännöstä sovellettaessa ei otettaisi kantaa kilpailunrajoituksen hyväksyttävyyteen lain 5 ja 7 §:ään tai EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklaan sisältyvän kielto­säännöksen ja merkittävyyskriteerin kannalta. Päätös tutkimatta jättämisestä ei siten sisällä arvioita epäillyn kilpailunrajoituksen lainmukaisuudesta, vaan perustuu ainoastaan arvioon siitä, että asian tutkiminen ei ole tarpeen lain tavoitteiden, eli terveen ja toimivan kilpailun kannalta. 19 §:n mukaisella päätöksellä on asian käsittelyn päättävä vaikutus, ja päätös on valituskelpoinen. Muutoksenhaku­mahdollisuutta esitetään kuitenkin rajattavaksi ottamalla käyttöön valituslupajärjestelmä, josta säädetään ehdotetussa 43 §:ssä. Kilpailuvirasto voi ottaa päätöksen kohteena olevan kilpailuongelman uudelleen tutkittavaksi, mikäli ilmenee uutta selvitystä, jonka perusteella tutkiminen olisi tarpeen.

## **20 § Tietojenanto kilpailunrajoituksista ja yrityskaupoista**

Pykälä vastaa keskeisiltä osin voimassa olevan lain 10 §:ää. Pykälän 1 momenttiin on kuitenkin lisätty täsmennys, jonka perusteella tietojenantovelvollisuus koskee myös 3 luvussa tarkoitettujen yrityskauppojen arvioimiseksi toimitettavia tietoja.

Pykälään on lisätty uusi 5 momentti, jossa on todettu Kilpailuviraston oikeus velvoittaa elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän edustaja taikka muu henkilö, jonka voidaan perustellusta syystä epäillä olleen osallisena kilpailunrajoituksen toteuttamisessa, saapumaan kuultavaksi Kilpailuvirastoon tutkinnan kohteeseen liittyvien tietojen keräämistä varten. Velvoite saapua kuultavaksi on tarkoitettu asetettavaksi ainoastaan poikkeuksellisissa tilanteissa, joissa kuuleminen on asian selvittämisen kannalta välttämätöntä. Säännöksellä on tarkoitus varmistaa, että Kilpailuvirastolla on mahdollisuus suullisten selvitysten tallentamiseen kilpailunrajoitusasian selvittämiseksi muutoinkin kuin tarkastusten yhteydessä. Säännös ei vaikuta kuultavien oikeuteen olla vastaamatta kysymyksiin, joihin vastaaminen merkitsisi syyllisyyden myöntämistä.

Pykälän 6 momentti vastaa keskeisiltä osin voimassa olevan lain 23 §:ää. Momentissa ei ole nykyisen säännöksen tavoin eritelty säännöksen soveltamistilanteita, koska säännös on tarkoitettu sovellettavaksi yleisesti riippumatta siitä, millaisen kilpailunrajoitusasian tutkinnasta on kysymys tai mistä tutkinnan vaiheesta on kyse. Säännöksen estämättä Kilpailuvirastolla on tarkastusta toimittaessaan oikeus varmistua esimerkiksi tutkittavien asiakirjojen luonteesta ja siitä voiko asiakirjoilla olla merkitystä todistettaessa kilpailulain rikkomusta.



## **21 § Kilpailunrajoitusasioita ja yrityskauppoja koskevat tarkastukset elinkeinonharjoittajan liiketiloissa**

Pykälä koskee Kilpailuviraston ja lääninhallituksen virkamiesten oikeutta toimittaa tarkastus elinkeinonharjoittajan liiketiloissa, varastoissa, maa-alueilla ja kulkuneuvoissa. Pykälä vastaa sisällöltään voimassa olevan kilpailunrajoituslain 20 §:n 1 ja 2 momentissa ja EY:n kilpailusääntöjen täytäntöönpanoasetuksessa 1/2003 säädettyä oikeutta tarkastuksen toimittamiseen. Pykälään on kuitenkin lisätty täsmennys siitä, että tarkastus voidaan toimittaa myös 3 luvussa tarkoitettujen yrityskauppojen arvioimiseksi. Voimassa olevan lain 20 §:ssä määritellyt tarkastusta koskevat menettelysäännöt esitetään siirrettäväksi uuteen 23 §:ään, joka koskisi sekä liike- että muiden tilojen tarkastamista.

Pykälän 1 momentin mukaan Kilpailuvirastolla on oikeus toimittaa tarkastus kilpailunrajoituslain säännösten noudattamisen valvomiseksi. Säännös koskee sekä lain kielto- että sääntöjen noudattamisen valvontaa.

Pykälän 2 momentissa on todettu Kilpailuviraston velvollisuus toimittaa tarkastus komission pyynnöstä ja avustaa komissiota siten kuin Euroopan yhteisöjen säädöksissä säädetään.

## **22 § Muiden tilojen tarkastaminen**

Pykälä koskee Kilpailuviraston ja lääninhallituksen virkamiesten sekä komission oikeutta toimittaa tarkastus muissa kuin elinkeinonharjoittajan liiketiloissa. Tarkastuksen edellytykset vastaavat voimassa olevan kilpailunrajoituslain 20 a §:ää, mutta ehdotetulla säännöksellä annetaan Kilpailuvirastolle itsenäinen valtuus muiden kuin elinkeinonharjoittajan liiketilojen tarkastamiseen, kun tämä toimivalta on aiemmin ollut ainoastaan komissiolla. Kilpailuvirastolla on kuitenkin jo voimassa olevan lain mukaan ollut velvollisuus avustaa komissiota myös kotitarkastusten suorittamisessa. Perustuslakivaliokunta tarkasteli lausunnossaan 7/2004 vp tarkastussäännösten hyväksyttävyyttä perustuslain 10 §:n näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta arvioi tuolloin, että tarkastusoikeuden kytkeminen tällaisella rangaistuksenluonteisella maksulla sanktioituun käyttäytymiseen ei ollut ristiriidassa valiokunnan uudemman tulkintakäytännön kanssa. Lakiehdotus voitiin näin ollen käsitellä tavallisen lain säätämisympäristössä.

Pykälän 1 momentissa on säädetty Kilpailuviraston ja lääninhallituksen virkamiesten oikeudesta tarkastuksen toimittamiseen muualla kuin elinkeinonharjoittajan liiketiloissa. Tarkastus voidaan toteuttaa muissa kuin elinkeinonharjoittajan liiketiloissa vain, jos voidaan perustellusti epäillä, että tiloissa säilytetään kirjanpitoa ja muita liiketoimintaan ja tarkastuksen kohteeseen liittyviä asiakirjoja, joilla voi olla merkitystä todistettaessa kilpailulain 5 tai 7 §:n taikka EY:n perustamissopimuksen 81 tai 82 artiklan vakavaa rikkomista. Edellytykset vastaavat sisällöltään EY:n kilpailusääntöjen täytäntöönpanoasetuksessa 1/2003 komissiolle annettua valtuutta

toimittaa tarkastuksia muissa kuin yritysten liiketiloissa. Jotta tarkastusvaltuutta voitaisiin käyttää ennakoitavasti ja tehokkaasti, Kilpailuviraston tarkastukselle säädettävien edellytysten tulee olla komission tarkastusvaltuutta vastaavat. Myös yritysten oikeusturvan ja lainsäädännön selkeyden näkökulmasta valtuuksista on perusteltu säätää vastaavalla tavalla kuin EY:n säädöksissä. Muissa kuin yrityksen liiketiloissa toimitettava tarkastus tulisi siten sovellettavaksi ainoastaan poikkeuksellisissa tilanteissa. Tarkastuksen täytyy olla suhteellisuusperiaatteen mukainen. Tarkastuksen toimittamisen edellytyksiä on arvioitava pykälän 3 momentin kriteerien mukaan.

Pykälän 2 momentissa on todettu komission oikeus muiden kuin elinkeinonharjoittajan liiketilojen tarkastamiseen. Komission toimivallasta on säädetty asetuksen 1/2003 artiklassa 21. Samoin kuin 1 momentissa säädetyissä Kilpailuviraston tarkastuksissa, tarkastus muissa kuin liiketiloissa on mahdollinen, jos tiloissa voidaan perustellusti epäillä säilytettävän kirjanpitoa ja muita liiketoimintaan ja tarkastuksen kohteeseen liittyviä asiakirjoja, joilla voi olla merkitystä todistettaessa perustamissopimuksen 81 tai 82 artiklan vakavaa rikkomista. Täytäntöönpanoasetuksen 21 artiklassa on täsmennetty että tällainen tarkastus voi kohdistua asiakirjoihin, joita säilytetään muissa tiloissa, alueilla ja kulkuneuvoissa, asianomaisten yritysten tai yritysten yhteenliittymien johtajien, hallituksen jäsenten ja muiden henkilöstön edustajien yksityisasunnot mukaan lukien.

Pykälän 3 momentissa on todettu, että lupa 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen tarkastusten toimittamiseen on haettava etukäteen. Markkinaoikeus myöntää luvan tarkastuksen toimittamiseen, elleivät pakkokeinot ole mielivaltaisia tai liiallisia ottaen huomioon erityisesti epäillyn rikkomisen vakavuuden, etsittyjen todisteiden tärkeyden, asianomaisten yritysten osallisuuden sekä sen, että on kohtuullisen todennäköistä, että tarkastuksen kohdetta koskevia kirjanpito- ja liikeasiakirjoja säilytetään tiloissa, joihin lupaa pyydetään. Myös tämä säännös vastaa sisällöltään EY:n kilpailusääntöjen täytäntöönpanoasetuksen 21 artiklassa säädettyä.

Pykälän 2 momentissa tarkoitettujen komission tarkastusten osalta markkinaoikeus ei kuitenkaan voi saattaa kyseenalaiseksi tarkastuksen tarpeellisuutta eikä vaatia, että sille toimitettaisiin komission asiakirja-aineistossa olevia tietoja. Komission päätöksen laillisuutta valvoo ainoastaan yhteisöjen tuomioistuin.

Markkinaoikeus voi pyytää Kilpailuvirastolta selvitystä seikoista, joita tarvitaan pakkokeinojen oikeasuhtaisuuden tarkistamiseksi. Jos kyseessä on komission tarkastus, markkinaoikeus voi pyytää vastaavaa selvitystä komissiolta joko suoraan tai jäsenvaltion kilpailuviranomaisen kautta.

## **23 § Menettely tarkastusta toimitettaessa**

Pykälä vastaa keskeisiltä voimassa olevan kilpailunrajoituslain tarkastusmenettelyä koskevia valtuuksia. Pykälään on koottu nykyisin eri paikoissa sijaitsevat tarkastusmenettelyä koskevat säännökset. Ehdotetussa säännöksessä on kuvattu

Kilpailuviraston toimivalta ja menettelytavat tarkastusta toimitettaessa sekä elinkeinonharjoittajan velvoitteet myötävaikuttaa tarkastuksen toteuttamiseen.

Pykälän 1 momentin mukaan elinkeinonharjoittajan ja elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän on tarkastusta varten päästettävä Kilpailuviraston tai lääninhallituksen virkamies hallinnassaan oleviin liike- ja varastotiloihin, maa-alueille ja kuluneuvoihin. Tarkastusta toimittavalla virkamiehellä on oikeus tutkia elinkeinonharjoittajan ja elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän liikekirjeenvaihto, kirjanpito, tietojenkäsittelyn tallenteet, muut asiakirjat ja data, joilla voi olla merkitystä tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvonnassa, ja ottaa niistä jäljennöksiä. Vaikka nykyistä säännöstä voidaan pitää riittävän kattavana sähköisen tarkastuksen tehokkaan toteuttamisen kannalta, säännökseen ehdotetaan lisättäväksi datan käsite. Muutoksen tarkoituksena on varmistaa, että tarkastus voi kohdistua muuhunkin kuin asiakirjan muodossa olevaan dataan. Datalla tarkoitetaan sellaisessa muodossa olevien tosiseikkojen, tietojen tai käsitteiden esitystä, että se soveltuu käytettäväksi tietojärjestelmässä, mukaan lukien ohjelmat, joiden avulla tietokone pystyy suorittamaan jonkin toiminnon. Datan määritelmä vastaa rikoslain 36 §:n petossäännöksessä käytettyä datan käsitettä, joka on linjassa Euroopan tietoverkkorikollisuutta koskevan yleissopimuksen datan määritelmän kanssa. Käsitteen lisääminen lakiin on tarpeellista, koska kaikki kilpailunrajoituksen toteuttamista koskeva tieto ei välttämättä ole olemassa asiakirjan muodossa. Tutkinnassa voi esimerkiksi ilmetä tilanteita, joissa kilpailunrajoituksen selvittämisen kannalta merkityksellinen asiakirja on sellaisenaan tuhouttu, mutta tiedot ovat palautettavissa luettavaan muotoon. Datan käsite voi soveltua myös tiettyyn ohjelmaan, jonka avulla kilpailunrajoitus on käytännössä toteutettu.

Oikeus tutkia asiakirjoja ja ottaa niistä jäljennöksiä koskee kaikkia säännöksessä tarkoitettuja asiakirjoja riippumatta siitä, missä muodossa ne on tallennettu. Pykälä mahdollistaa myös sähköisen tarkastuksen toteuttamisen sillä tavoin, että elinkeinonharjoittajan tietokoneella tai tietovälineellä oleva aineisto kopioidaan kokonaisuudessaan sen selvittämiseksi, sisältyykö tähän aineistoon tietoja, joilla voi olla merkitystä todistettaessa kilpailunrikkomusta. Tällöin kilpailuviranomainen voi ottaa tietokoneista työkopion ja erotella tästä aineistosta yrityksen tiloissa ne asiakirjat, joilla voi olla merkitystä asian selvittämisen kannalta.

Pykälän 2 momentin mukainen valtuus suullisten selvitysten pyytämiseen vastaa asiallisesti voimassa olevan lain 20 §:n 4 momentissa säädettyä. Säännöstä on kuitenkin muutettu vastaamaan sanamuodoltaan EY:n kilpailusääntöjen täytäntöönpanoasetuksen 1/2003 20 artiklan 2 kohdan e-alakohtaa. Muutoksen tarkoituksena on selventää, että oikeus suullisten selvitysten pyytämiseen koskee ainoastaan tarkastuksen kohteeseen ja tarkoitukseen liittyviä selvityksiä tosiseikoista ja asiakirjoista. Valtuus suullisten selvitysten pyytämiseen ei myöskään vaikuta yrityksen edustajan tai oikeuteen olla vastaamatta kysymyksiin, joihin vastaaminen merkitsisi syyllisyyden myöntämistä. Tarkastusta toimittavalla virkamiehellä on myös oikeus sinetöidä tiloja tai kirjanpitoa ja asiakirjoja siksi ajaksi ja siltä osin kuin on tarpeen

tarkastuksen toimittamiseksi. Tämä tulee toteuttaa niin, että yrityksen toiminta häiriintyy mahdollisimman vähän.

Pykälän 3 momentissa on samoin kuin voimassa olevan lain 20 b §:n 1 momentissa todettu, etteivät oikeus kirjata lausumia ja oikeus tilojen sinetöintiin koske 22 §:ssä tarkoitettuja muihin kuin liiketiloihin kohdistuvia tarkastuksia.

Pykälän 4 momentti on sama kuin voimassa olevan lain 20 §:n 5 momentti.

Pykälän 5 momentin mukaan komissio, Kilpailuvirasto ja lääninhallitukset voivat tarkastuksessa käyttää apunaan muita valtuuttamia henkilöitä. Säännöksen tarkoituksena on turvata mahdollisuus asiantuntijoiden käyttöön tarkastuksilla. Esimerkiksi sähköisen materiaalin tarkastamisessa voi olla tarpeen käyttää tietotekniikan alan asiantuntijoita. Myös voimassa olevan lain 20 b §:ään sisältyy sisällöltään vastaava säännös. Ehdotetun säännöksen sijoittamisella osaksi uutta 23 §:ää on tarkoitus selvittää, että tämä mahdollisuus koskee kaikkia pykälässä tarkoitettuja tarkastuksia. Ulkopuolisia asiantuntijoita koskevat samat salassapitovelvollisuudet kuin tarkastusta toimittavia virkamiehiä.

## **24 § Elinkeinonharjoittajan puolustautumisoikeudet**

Pykälä koskee elinkeinonharjoittajan puolustautumisoikeuksia Kilpailuviraston tutkinnan yhteydessä. Säännösten tarkoituksena on selkeyttää elinkeinonharjoittajan asemaa kilpailuoikeudellisessa menettelyssä. Säännökset täydentävät hallintolain mukaista menettelyä ja vastaavat keskeisiltä osin yleisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita. Säännöksen tarkoituksena on lisätä menettelyn läpinäkyvyyttä, tehostaa asioiden käsittelyä ja varmistaa yritysten oikeusturvan toteutuminen kilpailuasioden tutkinnan yhteydessä.

Pykälän 1 momentissa on säädetty tutkinnan kohteena olevan elinkeinonharjoittajan oikeudesta saada tieto siitä, mikä on tämän asema kilpailunrajoitusasian tutkinnassa ja mistä teosta tätä epäillään. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että elinkeinonharjoittaja voi toisaalta tehokkaasti edesauttaa kilpailunrajoituksen selvittämistä ja toisaalta käyttää puolustautumisoikeuksiaan. Virasto antaa tiedot niin pian, kuin siitä ei voi aiheutua haittaa kilpailunrajoituksen selvittämiseksi. Velvollisuutta tietojen antamiseen ei luonnollisesti ole esimerkiksi vaiheessa, jossa virasto vasta suunnittelee asiaa koskevan tarkastuksen tekemistä. Jos tutkinnan kohteen asema muuttuu asian käsittelyn aikana, on myös siitä ilmoitettava. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että elinkeinonharjoittaja saa tiedon asemastaan esimerkiksi niissä tilanteissa, joissa Kilpailuvirasto velvoittaa elinkeinonharjoittajan saapumaan kuultavaksi virastoon kilpailulain 20 §:n 5 momentin perusteella.

Pykälän 2 momentissa on säädetty tutkinnan kohteena olevan oikeudesta saada tietoa asian käsittelyn etenemisestä. Kilpailunrajoitusasioiden monimutkaisen taloudellisen ja oikeudellisen luonteen vuoksi asioiden käsittely on usein aikaa vievää. Asioilla on lisäksi usein laajaa taloudellista merkitystä yritystoiminnan näkökulmasta. Tästä syystä tutkinnan kohteena olevan elinkeinonharjoittajan oikeusturvan

kannalta on tärkeää saada tietoa asian käsittelyn etenemisestä. Säännös vastaa keskeisiltä osin hallintolain 23 §:n 2 momentissa säädettyä oikeutta saada arvio päätöksen antamisajankohdasta ja velvollisuutta vastata käsittelyn etenemistä koskeviin kysymyksiin. Samassa momentissa on viitattu lisäksi informatiivisuuden vuoksi elinkeinonharjoittajan oikeuteen saada tietoa tutkintaa koskevista asiakirjoista sekä tätä koskevista poikkeuksista, jotka voivat johtua viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetusta laista tai Euroopan yhteisön säädöksistä. Tällä tarkoitetaan erityisesti niitä poikkeussäännöksiä, jotka koskevat kilpailunrajoitusasioiden tutkintaan liittyvää tutkimusrauhaa.

Pykälän 3 momentissa säädetään viraston oikeudesta käyttää 20 – 22 §:n nojalla saamia tietoja ja asetetaan rajoituksia yrityksen velvollisuudelle antaa tietoja. Säännöksessä todetaan, että Kilpailuvirasto voi käyttää tietoja vain siihen tarkoitukseen, jota varten ne on kerätty, ellei virasto ole aloittanut uutta tutkintaa. Säännöksen tarkoituksena varmistaa, että elinkeinonharjoittajalla on tieto siitä, mihin viraston keräämää tai sille toimitettua aineistoa käytetään. Säännös täydentää siten pykälän 1 ja 2 momentissa elinkeinonharjoittajan tiedonsaantioikeuksia koskevia säännöksiä. Kilpailuvirasto ei voi käyttää esimerkiksi tarkastuksen yhteydessä saamia tietoja muutoin kuin tarkastusmääräyksessä määriteltyyn tarkoitukseen, ellei asiassa ole avattu toisen tyyppistä kilpailunrajoitusta koskevaa tutkintaa. Elinkeinonharjoittajien puolustautumisoikeuksien toteutumisen kannalta tarkastuspäätöksestä tulee käydä riittävän yksilöidysti ilmi, mihin tarkoitukseen tietoa hankitaan. Säännös ilmentää myös hallintolain 6 §:ään sisältyvää tarkoitussidonnaisuuden periaatetta, jonka mukaan viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin.

Pykälän 3 momentissa on lisäksi todettu, ettei elinkeinonharjoittajalla ole velvollisuutta toimittaa Kilpailuvirastolle asiakirjoja, jotka sisältävät ulkopuolisen oikeudellisen neuvonantajan ja asiakkaan välistä luottamuksellisenä pidettävää kirjeenvaihtoa. Säännös vastaa EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistettua periaatetta (legal professional privilege), jonka voidaan katsoa olevan voimassa olevaa oikeutta myös kansallisen kilpailuasioita koskevan menettelyn näkökulmasta. Asiaa koskeva nimenomainen säännös on kuitenkin perusteltua sisällyttää kilpailulakiin selkeyden ja yritysten oikeusturvan näkökulmasta. Oikeus salassapitoon ei koske esimerkiksi elinkeinonharjoittajaan työsuhteessa toimivan lakimiehen antamaa neuvonantoa. Jotta säännös tulisi sovellettavaksi, kirjeenvaihdon täytyy lisäksi olla sisällöltään sellaista, että sillä voi olla merkitystä elinkeinonharjoittajan puolustautumisoikeuksien toteuttamisen kannalta.

Pykälän 3 momentissa on todettu vielä, että elinkeinonharjoittajaa ei voida velvoittaa myöntämään, että se on syyllistynyt kilpailulain rikkomiseen. Säännöksen taustana on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistettu, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitettuun oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin sisältyvä oikeus olla myötävaikuttamatta omaan tuomioonsa. EY:n tuomioistuimen kilpailuasioden tutkintaa koskevan oikeuskäytännön

mukaan tutkinnan kohteella ei ole velvollisuutta antaa kysymyksiin sellaisia vastauksia, jotka merkitsisivät kilpailusääntöjen rikkomisen myöntämistä. Säännöksellä on tarkoitus selkeyttää tutkinnan kohteena olevien oikeuksia tilanteissa, joissa Kilpailuvirasto käyttää 20–22 §:ssä säädettyjä tutkintavaltuuksiaan. Säännöksellä ei kuitenkaan ole muutoin kuin elinkeinonharjoittajalle esitettyjen kysymysten osalta vaikutusta viraston oikeuteen saada 20–22 §:ssä säädetyllä tavalla tietoa kilpailunrajoituksen selvittämiseksi. Elinkeinonharjoittaja on siten velvollinen vastaamaan tosiasioita koskeviin kysymyksiin ja toimittamaan asiakirjoja siinäkin tapauksessa, että tällaisia tietoja saatetaan käyttää sitä tai toista elinkeinonharjoittajaa vastaan sen toteamiseksi, että rikkomus on tapahtunut.

Pykälän 4 momentissa säädetään asianosaisten oikeudesta tulla kuulluksi ja tutustua asiakirjoihin ennen kuin Kilpailuvirasto tekee seuraamusmaksuesityksen tai 5 tai 7 §:n taikka EY:n perustamissopimuksen 81 tai 82 artiklan vastaisen menettelyn toteavan päätöksen. Kilpailuviraston on ilmoitettava kirjallisesti osapuolille niitä vastaan esittämänsä väitteet. Kirjallisessa tiedoksiannossa tulee kuvailla niitä tosiseikkoja, joiden varaan virasto perustaa oikeudellisen arvioinnin ja sen tulee sisältää kaikki merkitykselliset tosiseikat ja ne oikeudelliset johtopäätökset, joita virasto on tehnyt tosiseikkojen nojalla.

Säännöksen tarkoituksena on antaa kilpailurikkomuksesta epäilylle yritykselle kaikki tarvittavat tiedot Kilpailuviraston epäilyistä, jotta se voi puolustautua tehokkaasti viraston esittämiä väittämiä vastaan. Myös mahdollisten kilpailurikkomuksiin liittyvien vahingonkorvausoikeudenkäyntien kannalta on syytä varmistaa, että tutkinnan kohteella olevalla elinkeinonharjoittajalla on ollut mahdollisuus esittää näkemyksensä viraston seuraamusmaksuesitykseen tai langettavaan päätökseen. Kilpailuviraston päätöksellä voi olla ratkaisevaa todistusarvoa mahdollisessa vahingonkorvausasian käsittelyssä.

Kilpailuviraston tulee asettaa tiedoksiannossa asian laajuus huomioon ottaen kohtuullinen, esimerkiksi neljän viikon määräaika, jonka kuluessa asianosaiset voivat antaa virastolle kirjallisen tai suullisen vastineensa esitetystä väitteistä. Elinkeinonharjoittajalla on mahdollisuus toimittaa virastolle kaikki sellaiset tiedot, jotka se katsoo merkityksellisiksi ja jotka sen mielestä on otettava huomioon päätöksessä. Kilpailuviraston tulee antaa esitys tai päätös kohtuullisessa ajassa väitetiedoksiantoon annetun vastineen esittämisen jälkeen.

Kilpailuviraston velvollisuus antaa tutkinnan kohteena olevalle elinkeinonharjoittajalle edellä mainittu tiedoksianto on perusteltua rajata tapauksiin, joissa virasto tekee seuraamusmaksuesityksen markkinaoikeudelle tai langettavan päätöksen. Tällä rajoituksella yhdessä Kilpailuviraston 19 §:n mukaisen priorisointioikeuden kanssa pyritään varmistamaan, ettei kuulemismenettelystä muodostu hallinnollisesti liian raskasta. Velvollisuutta kuulemismenettelyyn ei ole mm. vähämerkityksellisissä tai ilmeisen perusteettomissa asioissa, joissa virasto ei esitä sakkoa tai langettavaa päätöstä.

## **25 § Asian käsittely markkinaoikeudessa**

Pykälä vastaa voimassa olevan lain 15 §:ää. Pykälän 2 momentti esitetään kuitenkin siirrettäväksi lakiin markkinaoikeudesta, koska säännös on soveltamisalaltaan yleinen ja koskee myös muita markkinaoikeuden käsiteltäviä asiaryhmiä kuin kilpailunrajoitusasioita.

## **26 § Velvollisuus esittää asiakirjoja ja saapua markkinaoikeuden istuntoon**

Pykälä on sama kuin voimassa olevan lain 15 a §.

## **27 § Salassa pidettävän asiakirjan luovuttaminen Viestintävirastolle**

Pykälä on sama kuin voimassa olevan lain 10 a §.

## **28 § Asiakirjan luovuttaminen ulkomaiselle viranomaiselle**

Pykälä on sama kuin voimassa olevan lain 10 b §.

## **29 § Lääninhallituksen tehtävät**

Lääninhallituksen asemasta kilpailuviranomaisorganisaatiossa säädetään voimassa olevan lain 12 §:n 2 momentissa. Ehdotetulla säännöksellä ei olennaisesti muuteta lääninhallitusten tehtäviä ja toimivaltuuksia, vaan tavoite on saattaa säännös vastaamaan jo tapahtunutta lainsäädäntökehitystä. Vuoden 2004 lainsäädäntöuudistuksessa neuvottelumenettely kilpailunrajoitusten vahingollisten vaikutusten poistamiseksi kumottiin, ja selvyyden vuoksi voimassa olevan lain viittaus lääninhallituksen Kilpailuviraston toimeksiannosta käymiin neuvotteluihin kilpailunrajoituksen vahingollisten vaikutusten poistamiseksi on aiheellista kumota.

Lääninhallituksella on kuitenkin merkittävää paikallistuntemusta ja sillä on hyvät yhteydet alueensa yrityksiin ja julkisyhteisöihin. Lääninhallituksen erityisasiantuntemus onkin käytännössä merkittävä juuri kilpailunedistämis tehtävissä, erityisesti julkisyhteisöjen elinkeinotoiminnan markkinaehtoistamiseen ja kilpailun tasapuolisuuteen liittyvien kysymysten selvittämisessä. Kilpailun edistämisen tarkoitetaan toimenpiteitä, joissa ei välittömästi ole kysymys lain kilpailunrajoituskieltojen soveltamisesta, ja joihin viitataan Kilpailuvirastosta annetun asetuksen (66/1993) 1 §:n 7. kohdassa. Tapahtuneen kehityksen vuoksi lakiin esitetään liitettäväksi lääninhallitukselle selkeä velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin kilpailun edistämiseksi läänissä.

Toimenpiteisiin ryhtyminen edellyttäisi Kilpailuviraston toimeksiantoa sen varmistamiseksi, että toimenpiteet ja tavoiteltu päämäärä olisivat yhdenmukaiset yhteisön

oikeuden ja kansallisten kilpailupolitiikan päämäärien kanssa. Selvyyden vuoksi lakiin esitetään lääninhallitukselle toimivaltuutta kilpailuolosuhteiden selvittämiseen, mikä on välttämätön edellytys menetyksellisen kilpailunedistämistoiminnan harjoittamiselle. Lääninhallitusten toimivalta tehdä selvityksiä kilpailuolosuhteista käy nykyisin ilmi voimassaolevan lain 10 §:n 3 momentista. Laista ehdotetaan tarpeettomana poistettavaksi viittaus kilpailunrajoituksen vaikutusten selvittämiseen, koska se kuuluu elimellisenä osana varsinaisen kilpailunrajoituksen selvittämiseen.

## **5 luku. Seuraamukset**

### **30 § Kielto panna rajoitus täytäntöön**

Pykälä vastaa voimassa olevan lain 18 §:ää.

### **31 § Kilpailunrajoituksen kieltäminen ja toimitusvelvoite**

Pykälä vastaa voimassa olevan lain 13 §:n 1 momenttia.

### **32 § Sitoumukset**

Pykälä vastaa voimassa olevan lain 13 §:n 3 momenttia.

### **33 § Ryhmäpoikkeuksen edun peruuttaminen**

Pykälä on sama kuin voimassa olevan lain 13 §:n 4 momentti.

### **34 § Kilpailunrajoituksesta määrättävä seuraamusmaksu**

Pykälän 1 momentti vastaa voimassa olevan lain 7 §:n 1 momenttia. Pykälän 1 momentin mukaan seuraamusmaksu määrätään lakia rikkoneelle elinkeinonharjoittajalle tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymälle. Ehdotuksen mukaan elinkeinonharjoittajan käsite muutetaan vastaamaan yhteisönoikeudessa käytettävää yrityksen käsitettä. Yhteisön kilpailuoikeudessa periaatteena on, että samaan konserniin kuuluvat eri yhtiöt muodostavat yhden taloudellisen yksikön eli perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa tarkoitetun yrityksen, jos kyseiset yhtiöt eivät määritä itsenäisesti toimintaansa markkinoilla (ks. esimerkiksi yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio asiassa T-203/01 Michelin, kohta 290).

Yhteisön vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan vastuuseen kilpailunrikkomuksesta voi joutua myös rikkomukseen osallistuneen yrityksen emoyhtiö, jos rikkomukseen osallistunut ei ole päättänyt markkinakäyttäytymisestään itsenäisesti, vaan on pääasiallisesti noudattanut saamiaan ohjeita erityisesti näitä tahoja yhdistävien



taloudellisten ja oikeudellisten suhteiden vuoksi. Säännöksen mukaan seuraamusmaksu voidaan näin ollen määrätä myös esimerkiksi rikkomukseen osallistuneen yrityksen emoyhtiölle, jos emoyhtiö käyttää tytäryhtiössään tosiasiallisesti määräysvaltaa. Määräysvallan käyttöä arvioitaessa ei ole kyse muodollisesta yhtiöoikeudellisesta kontrollista, vaan siitä, määrääkö emoyhtiö tosiasiallisesti tytäryhtiön toiminnasta. Määräysvallan käytön ei kuitenkaan tarvitse liittyä rikkomukseen. Mikäli kyse on sataprosenttisesti omistetusta tytäryhtiöstä, voidaan yhteisöjen tuomioistuinten vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti olettaa, että emoyhtiö tosiasiallisesti käytti määräysvaltaa tytäryhtiössään. Emoyhtiön tehtäväksi jää osoittaa, jos se ei tosiasiallisesti käyttänyt määräysvaltaa. Seuraamusmaksu esitetään ja määrätään tällaisessa tilanteessa pääsääntöisesti sekä emoyhtiölle että tytäryhtiölle niin, että ne vastaavat seuraamusmaksusta yhteisvastuullisesti. Sääntö soveltuu myös alle 100 % omistettuihin yhtiöihin, mutta omistusosuuden merkittävästi vähetessä edellytetään näyttöä määräysvallan tosiasiallisesta käytöstä. Määräysvallan käytön ei tässäkään tapauksessa tarvitse liittyä rikkomukseen. Emoyhtiön on oikeuskäytännössä katsottu olevan vastuussa tytäryhtiönsä kilpailurikkomuksesta, jos tytäryhtiö ei päätä itsenäisesti omasta markkinakäyttäytymisestään, vaan noudattaa olennaiselta osin emoyhtiön antamia ohjeita (Yhteisöjen tuomioistuimen tuomiot asioissa C-286/98P Stora Kopparbergs Bergslags AB, kohta 26 ja C- 48/69 Imperial Chemical Industries, kohta 133).

Analysoidessaan samaan konserniin kuuluvien useiden yhtiöiden välisen yhden taloudellisen yksikön olemassaoloa yhteisöjen tuomioistuimet ovat tutkineet, voiko emoyhtiö vaikuttaa esimerkiksi tytäryhtiönsä hintapolitiikkaan, tuotanto- ja jälleenvyyntitoimintaan, myyntitavoitteisiin, bruttomarginaaleihin, myyntikustannuksiin, kassavirtaan, varastoihin tai markkinointiin. Lisäksi arvioinnissa otetaan huomioon organisatoriset, taloudelliset ja oikeudelliset yhteydet emoyhtiön ja sen tytäryhtiön välillä. Luettelo ei ole tyhjentyvä. Oikeuskäytännöstä ilmenee päinvastoin, että tuomioistuimet ottavat huomioon kaikki seikat, jotka asianosaiset ovat esittäneet, ja niiden luonne ja merkitys voivat vaihdella kunkin yksittäistapauksen ominaispiirteiden mukaan (Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio asiassa T-112/05 Akzo Nobel, kohdat 64 - 65).

Pykälän 2 momentissa säädetään kilpailunrajoituksista eli 5 §:n ja 7 §:n sekä 81 ja 82 artiklan rikkomisesta määrättävän seuraamusmaksun laskemisesta. Muista kilpailulain rikkomuksista määrättävän seuraamusmaksun suuruus lasketaan pykälän 3 momentin perusteella. Voimassa olevan 7 §:n 2 momentin mukaan seuraamusmaksua määrättäessä on otettava huomioon kilpailunrajoituksen laatu ja laajuus sekä sen kestoaika. Ehdotetussa säännöksessä on säilytetty samat periaatteet. Ennakoitavuuden parantamiseksi ja laskentatavan yhdenmukaistamiseksi vastaamaan komission sakkojen laskennassa noudattamaa menettelyä säännöstä on täydennetty seuraamusmaksun perusmäärää koskevilla laskentaohjeilla. Seuraamusmaksun määrää laskettaessa lasketaan ensin seuraamusmaksun perusmäärä kertomalla vuotuista liikevaihtoa muun muassa rikkomuksen vakavuuden perusteella määritellyllä

prosenttiosuudella. Rikkomuksen kesto otetaan huomioon kertomalla perusmäärää kestoajalla. Tämän jälkeen otetaan huomioon mahdolliset lieventävät ja raskauttavat tekijät. Seuraamusmaksua voidaan lisäksi korottaa riittävän ennaltaehkäisevän vaikutuksen aikaansaamiseksi. Seuraamusmaksun määräämisessä otetaan siten huomioon vastaavia tekijöitä kuin, mitä Euroopan komissio ottaa huomioon määrätessään sakkoa perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklan rikkomuksista. Komissio käyttää laskentasäännöissään termiä myynnin arvo. Ehdotuksessa tämä termi on korvattu termillä liikevaihto. Mikäli kilpailunrajoitus koskee ostomarkkinoita, käytetään seuraamusmaksun laskennassa liikevaihdon sijaan ostojen arvoa.

Seuraamusmaksun perusmäärää laskettaessa perusteena on rikkomukseen suoraan tai välillisesti liittyvien hyödykkeiden eli tavaroiden tai palveluiden myynnistä elinkeinonharjoittajalle tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymälle kertynyt liikevaihto siltä viimeiseltä kalenterivuodelta, jonka ajan elinkeinonharjoittaja tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä oli osallisena rikkomuksessa. Viimeisen rikkomusvuoden liikevaihto kuvastaa osaltaan rikkomuksen laajuutta. Tarkastelun kohteena on viimeinen kokonainen kalenterivuosi, jonka elinkeinonharjoittaja tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä oli osallisena rikkomuksessa. Jos rikkomus jakautuu kahdelle vuodelle niin, ettei kumpanakaan kalenterivuonna rikkomusta ole jatkettu koko vuotta, otetaan laskennan pohjaksi sen vuoden arvot, jotka parhaiten kuvastavat toiminnan volyyymia. Relevanttina liikevaihtona otetaan huomioon paitsi rikkomukseen suoraan liittyvien hyödykkeiden myynnistä kertynyt liikevaihto myös rikkomukseen välillisesti liittyvien hyödykkeiden myynnistä kertynyt liikevaihto. Välillisesti rikkomukseen liittyvien hyödykkeiden myynnistä kertyneellä liikevaihdolla voidaan tarkoittaa esimerkiksi liikevaihtoa sellaisissa tuotteissa, joiden hinta määräytyy rikkomukseen suoraan liittyvien hyödykkeiden hinnoittelun perusteella. Esimerkkinä tästä voisi olla rikkomuksen kohteena olevan tuotteen laadultaan huonompi tai parempi versio, jonka hinta määräytyy rikkomukseen suoraan liittyvän tuotteen hinnoittelun perusteella. Pääsääntöisesti liikevaihto otetaan huomioon siltä maantieteelliseltä alueelta, jota rikkomus koskee. Esimerkiksi markkinoiden jakoa koskevassa tilanteessa relevantti liikevaihto ei kuitenkaan aina välttämättä ole näin selkeästi määriteltävissä. Liikevaihtoa määriteltäessä periaatteena on, että seuraamusmaksun laskennan perustana on sen toiminnan volyyymi, jota rikkomus koskee.

Seuraamusmaksun laskennan perusteena oleva liikevaihto otetaan huomioon ilman arvonalisäveroja ja muita myyntiin suoraan liittyviä veroja. Mikäli elinkeinonharjoittaja tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä ei voi toimittaa laskennan perusteeksi tarvittavia täsmällisiä lukuja tai toimitetut tiedot ovat puutteellisia tai epäluotettavia, voidaan liikevaihto joutua arvioimaan saatavilla olevien tietojen perusteella. Tässä arvioinnissa voidaan käyttää apuna esimerkiksi muun vuoden kuin viimeisen rikkomukseen osallistumisvuoden liikevaihtoa. Laskettaessa käytetään tarkimpia käytettävissä olevia tietoja.

Seuraamusmaksu kohdistetaan rikkomukseen osallistuneille elinkeinonharjoittajille tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymälle. Seuraamusmaksun laskennan

perusteena on myös elinkeinonharjoittajien yhteenliittymien tapauksessa rikkomukseen suoraan tai välillisesti liittyvien hyödykkeiden myynnistä yhteenliittymälle kertynyt liikevaihto. Seuraamusmaksun määrääminen elinkeinonharjoittajien yhteenliittymälle ei estä sitä, että seuraamusmaksu määrättäisiin myös yksittäisille elinkeinonharjoittajille, jotka ovat olleet aikaansaamassa tai ylläpitämässä rikkomusta. Aina liikevaihtoa ei ole mahdollista määritellä. Tällainen saattaa olla tilanne esimerkiksi laskettaessa seuraamusmaksua aatteellisen yhdistyksen tai toimialayhdistyksen toteuttamasta kilpailunrajoituksesta, kuten hintasuosituksesta. Tällöin seuraamusmaksun laskennan perusteena käytetään elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän kilpailunrajoituksen kohteena olevaan toimintaan suoraan tai välillisesti liittyvien toimintojen tuottoa, mukaan lukien jäsenmaksut.

Seuraamusmaksun perusmäärä saa olla enintään 30 % rikkomukseen suoraan tai välillisesti liittyvien hyödykkeiden eli tavaroiden ja palveluiden myynnistä elinkeinonharjoittajalle tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymälle kertyneestä liikevaihdosta siltä viimeiseltä kalenterivuodelta, jonka ajan elinkeinonharjoittaja tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä oli osallisena rikkomuksessa. Rikkomuksen laatu ja laajuus otetaan huomioon päätettäessä siitä osuudesta (0 - 30 %), joka liikevaihdosta laskettuna muodostaa seuraamusmaksun perusmäärän. Hinnoista sopimisesta, markkinoiden jakamisesta ja tuotantorajoituksista tehdyt horisontaaliset sopimukset, jotka ovat yleensä salaisia, kuuluvat luonteeltaan vakavimpiin kilpailunrajoituksiin. Tällaisista sopimuksista on määrättävä riittävän ankaria seuraamuksia. Kyseisten rikkomusten tapauksessa huomioon otettava osuus liikevaihdosta sijoittuu sen vuoksi yleensä asteikon yläpäähän. Päätettäessä, minkä suuruinen osuus liikevaihdosta yksittäisessä tapauksessa on otettava huomioon, arvioidaan tiettyjä tekijöitä, kuten rikkomisen luonnetta, rikkomiseen osallisten elinkeinonharjoittajien yhteenlaskettua markkinaosuutta, rikkomisen maantieteellistä ulottuvuutta ja sitä, onko rikkominen toteutunut käytännössä.

Rikkomuksen kesto otetaan huomioon, kun perusmäärää kerrotaan rikkomuksen kestoajalla. Alle kuusi kuukautta kestävät jaksot lasketaan puolena vuotena. Yli kuusi kuukautta mutta alle yhden vuoden kestävät jaksot lasketaan täytenä vuotena. Mikäli rikkomus on kestänyt esimerkiksi viisi vuotta ja kolme kuukautta, perusmäärää kerrotaan luvulla 5,5.

Seuraamusmaksua määrättäessä voidaan perusmäärän laskemisen ja rikkomuksen keston huomioon ottamisen jälkeen ottaa huomioon lieventävät ja raskauttavat tekijät. Raskauttavana tekijänä pidetään esimerkiksi rikkomuksen uusimista tai jatkamista viranomaisen puuttumisen jälkeen, viranomaisen selvitysten estämistä tai vaikeuttamista, toimimista rikkomisen johtajana tai alkuunpanijana tai muiden elinkeinonharjoittajien pakottamista osallistumaan rikkomiseen. Seuraamusmaksua voidaan näillä perusteilla korottaa.

Lieventävinä seikkoina voidaan pitää esimerkiksi rikkomisen lopettamista välittömästi viranomaisen puuttuttua rikkomiseen. Tämä peruste ei kuitenkaan sovellu salaisten sopimusten tai menettelytapojen, kuten kartellien, tapauksessa.

Lieventämisperuste voi myös olla se, että rikkominen johtuu huolimattomuudesta tai se että elinkeinonharjoittaja osoittaa, että sen osuus rikkomisessa on ollut huomattavan vähäinen ja että se jätti soveltamatta kiellettyä sopimusta ja omaksui kilpailullisen käyttäytymisen. Pelkästään sitä seikkaa, että elinkeinonharjoittaja on osallistunut rikkomiseen muita yrityksiä lyhyemmän ajan, ei katsota lieventäväksi seikaksi, sillä kyseinen seikka otetaan huomioon laskettaessa rikkomuksen keston vaikutusta seuraamusmaksuun. Lieventämisperusteena voi olla myös Kilpailuviraston kanssa tehty yhteistyö, joka ei kuulu 36 tai 37 §:n soveltamisalaan ja menee yrityksen lakisääteisiä yhteistyövelvoitteita pitemmälle tai jos rikkomiseksi katsottu toiminta on viranomaisen tai lainsäädännön hyväksymää. Seuraamusmaksua voidaan näillä perusteilla alentaa. Edellä olevat esimerkinomaiset luettelot lieventävistä ja raskauttavista seikoista, jotka voidaan ottaa huomioon seuraamusmaksua määrätessä, eivät ole tyhjentäviä.

Seuraamusmaksua voidaan lieventävien ja raskauttavien tekijöiden huomioon ottamisen jälkeen vielä painavasta syystä korottaa riittävän ennaltaehkäisevän vaikutuksen aikaansaamiseksi. Euroopan komissio lisää seuraamusmaksuun 15–25 prosenttia myynnin arvosta, joka vastaa ehdotukseen otettua liikevaihto-termiä, siltä viimeiseltä kalenterivuodelta, jonka ajan elinkeinonharjoittaja oli osallisena rikkomuksessa estääkseen yrityksiä osallistumasta hintojen vahvistamisesta, markkinoiden jaosta ja tuotannonrajoituksista tehtäviin horisontaalisiin sopimuksiin. Komissio voi lisätä sakkoon kyseisen summan myös muunlaisten rikkomisten tapauksessa. Päätöksessään, minkä verran se sakkoa korottaa, komissio ottaa huomioon muun muassa rikkomuksen luonteen, rikkomukseen osallisten elinkeinonharjoittajien yhteenlasketun markkinaosuuden, rikkomuksen maantieteellisen ulottuvuuden ja sen, onko rikkomus toteutunut käytännössä. Lisäksi komissio voi pelotevaikutuksen aikaansaamiseksi korottaa määrättävää sakkoa, jos elinkeinonharjoittajalla on huomattavan suuri liikevaihto, joka kertyy muusta kuin rikkomukseen liittyvien tavaroiden tai palveluiden myynnistä. Komissio ottaa huomioon myös sen, että sakkoa voi joissakin tapauksissa olla tarpeen korottaa, jotta se ylittäisi rikkomisen ansiosta saavutetun ansaitsemattoman tuoton, jos kyseisen määrän arviointi on mahdollista. Vastaavilla perusteilla myös kilpailulain perusteella määrättävää seuraamusmaksua voidaan painavasta syystä korottaa riittävän ennaltaehkäisevän vaikutuksen aikaansaamiseksi. Seuraamusmaksun tulee olla riittävän korkea myös sellaisissa tilanteissa, joissa seuraamusmaksun laskentaa koskevat määräykset johtavat alimitoitettuun seuraamukseen verrattuna teon vakavuuteen. Tällainen voi olla tilanne esimerkiksi silloin, jos kyse on kaikkein vakavimmista kilpailunrajoituksista eli paljaista kartelleista tai jos tällaisella vakavalla, mutta lyhytkestoisella kartellilla on lyhyestä kestostaan huolimatta mittavia tulevaisuuteen suuntautuvia haitallisia vaikutuksia. Seuraamusmaksun ennaltaehkäisevä vaikutus ei toteudu myöskään silloin, jos maksun suuruus on mitätön rikkomukseen osallistuneen elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän taloudelliseen kantokykyyn nähden. Seuraamusmaksun tulee joka tapauksessa ylittää kilpailunrajoituksella mahdollisesti saavutettu hyöty.

Pykälän 3 momentissa säädetään seuraamusmaksun enimmäismäärästä. Säännöksen tarkoituksena on asettaa katto määrättävälle seuraamusmaksulle. Säännöksellä tavoitellaan sitä, että määrättävä seuraamusmaksu ei ole kohtuuton suhteessa elinkeinonharjoittajan liiketoiminnan kokoon ja maksukykyyn, jotka kuitenkin saattavat vaihdella eri vuosien välillä. Enimmäismäärä säilyy samana kuin voimassa olevassa laissa. Säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä todetaan selkeästi, minkä ajankohdan mukaan enimmäismäärä lasketaan. Voimassa oleva säännös on tältä osin epäselvä ja vaatii täsmennystä. Ehdotetun säännöksen mukaan seuraamusmaksu saa olla enintään 10 prosenttia kunkin kilpailunrajoitukseen osallisen elinkeinonharjoittajan tai näiden yhteenliittymän viimeisen rikkomukseen osallistumisvuoden liikevaihdosta. Viimeinen rikkomukseen osallistumisvuosi kuvastaa parhaiten harjoitettua elinkeinotoimintaa ja sen laajuutta. Mikäli 10 prosentin säännön soveltaminen etäännyty kauas rikkomishetkestä, se saattaa johtaa esimerkiksi markkinaoikeusesityksen tekemisen jälkeen tehtyjen yrityskauppojen seurauksena tilanteeseen, jossa rikkomukseen osallistuneelle taholle ei voida määrätä rikkomuksen vakavuuteen nähden riittävän korkeaa seuraamusmaksua. Säännöksen tavoite seuraamusmaksun kohtuullisuudesta elinkeinonharjoittajan taloudelliseen kantokykyyn nähden toteutuu, koska tuomioistuimet voivat ottaa elinkeinonharjoittajan alentuneen maksukykyyn huomioon arvioidessaan 2 momentin perusteella lieventäviä tekijöitä. Säännös poikkeaa tältä osin Euroopan komission soveltamasta käytännöstä.

Seuraamusmaksun ylärajaa määrättäessä otetaan huomioon se taloudellinen kokonaisuus, johon kilpailunrajoitukseen osallistuva elinkeinonharjoittaja tai näiden yhteenliittymä kuuluu. Taloudellisella kokonaisuudella voidaan tarkoittaa esimerkiksi konsernia. Jos seuraamusmaksua on esitetty esimerkiksi rikkomukseen osallistuneelle tytäryhtiölle ja 1 momentin perustelujen mukaisessa tilanteessa myös emoyhtiölle, 10 prosentin enimmäismäärä lasketaan konsernin maailmanlaajuisesta liikevaihdosta.

Pykälän 2 momentin perusteluissa todetulla tavalla aina ei ole mahdollista määrittää seuraamusmaksun kohteena olevan elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän liikevaihtoa. Näin saattaa olla esimerkiksi aatteellisten yhdistysten tai toimialayhdistysten tapauksessa. Tällaisissa tilanteissa seuraamusmaksun suuruudelle asetettu 10 prosentin enimmäismäärä lasketaan kaikkien elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän tuottojen, mukaan lukien jäsenmaksut, perusteella. Lisäksi muista kuin 5 ja 7 §:n sekä 81 ja 82 artiklan perusteella määrättävistä rikkomuksista määrättävä seuraamusmaksu lasketaan tämän momentin perusteella. Näistä rikkomuksista määrättävä seuraamusmaksu voi siten olla korkeintaan 10 prosenttia elinkeinonharjoittajan tai näiden yhteenliittymän edellisen vuoden liikevaihdosta.

Pykälän 4 momentti sisältää seuraantoon liittyviä säännöksiä, joilla täydennetään 1 momentissa todettua pääsääntöä seuraamusmaksusta vastaavasta elinkeinonharjoittajasta. Pykälän 1 momentin mukaan seuraamusmaksusta vastaa ensisijaisesti rikkomukseen osallistunut elinkeinonharjoittaja tai elinkeinonharjoittajien

yhteenliittymä. Seuraamusmaksun määräämisen hetkellä rikkomukseen osallistunut elinkeinonharjoittaja ei välttämättä kuitenkaan enää ole olemassa. Säännöksen tarkoitus on varmistaa, että myös yritysjärjestelytilanteessa vastuusäännökset ovat selkeät ja että kilpailuoikeudellinen vastuu ei katoa yhtiöoikeudellisten järjestelyjen seurauksena. Säännös vastaa yhteisön tuomioistuinten ratkaisuja.

Vastuukysymysten osalta lähdetään siitä pääsäännöstä, että seuraamusmaksusta vastaa rikkomukseen osallistunut elinkeinonharjoittaja tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä. Rikkomukseen osallistunut ei voi vapautua vastuusta muuttamalla yhtiömuotoa tai nimeään. Vastuu ei myöskään häviä, vaikka rikkomukseen osallistunut taho on siirtynyt yrityskaupan seurauksena uudelle omistajalle. Jos rikkomukseen osallistunut elinkeinonharjoittaja puolestaan sulautuu hankkijaan ja lakkaa olemasta erillinen oikeushenkilö, vastuu koko rikkomuksen ajalta siirtyy uudelle omistajalle. Liiketoimintakaupoille on ominaista, että ostaja hankkii kaupassa tietyt varallisuuserät niihin liittyvine vastuineen. Markkinoilla toiminut oikeushenkilö jää myyjän haltuun ja muut vastuut, kuten kilpailuoikeudellinen vastuu, jäävät pääsääntöisesti myyjän kannettaviksi. Tällöin kilpailuoikeudellinen vastuu ennen kauppaa tapahtuneesta rikkomuksesta on myyjällä ja, mikäli rikkomusta jatketaan, kaupan jälkeiseltä ajalta ostajalla. Poikkeuksellisissa tilanteissa, jos myyjä on lakannut olemasta, vastuuseen saattaa joutua koko rikkomuksen ajalta myös liiketoiminnan hankkija. Kunkin emoyhtiön tai muiden rikkomukseen osallistuneen elinkeinonharjoittajan kanssa saman taloudellisen kokonaisuuden muodostavien tahojen vastuu ratkaistaan erikseen 1 momentin perusteluissa todettujen periaatteiden mukaisesti. Keskeistä vastuun syntymisen kannalta on se, onko rikkomukseen osallistunut taho toiminut markkinoilla itsenäisesti.

Säännöksellä pyritään varmistamaan se, että seuraamuksista vapautuminen ei ole mahdollista rikkomuksen jälkeisin yhtiöoikeudellisin järjestelyin. Saman taloudellisen kokonaisuuden sisäisiä järjestelyjä arvioitaessa kiinnitetään erityistä huomiota taloudellisiin tosiseikkoihin oikeudellisten muutoseikkojen sijaan. Tällaisessa tilanteessa edellä kuvatuista säännöksistä voidaan poiketa.

Pykälän 5 momentti on sama kuin voimassa olevan lain 7 §:n 3 momentti.

## **35 § Vanhentuminen**

Pykälässä säädetään kilpailunrikkomuksien seuraamuksiin liittyvästä vanhentumisajasta. Pääsääntönä säilyisi voimassa olevan lain mukainen viiden vuoden vanhentumisaika. Säännöstä esitetään kuitenkin selkeytettäväksi. Voimassa oleva säännös sisältää kaksi vaihtoehtoista vanhentumissäännöstä, joiden suhde on tulkinnanvarainen. Säännös on tulkinnanvarainen erityisesti niiden tilanteiden osalta, joissa vanhentuminen alkaa kulua siitä, kun Kilpailuvirasto on saanut tiedon rikkomuksesta. Tämä säännös mahdollistaa myös tulkinnan, jonka mukaan seuraamusmaksu voitaisiin määrätä riippumatta siitä, milloin rikkomus on päättynyt. Lisäksi nykyinen

vanhentumissäännös mahdollistaa tulkinna, jonka mukaan vanhentuminen ei olisi katkaistavissa.

Koska samoihin kilpailunrikkomuksiin voidaan usein soveltaa sekä EY:n että kansallisen lain säännöksiä, on perusteltua, että myös vanhentumisaajan sääntelyn lähtökohtana pidetään EY:n kilpailusääntöjen täytäntöönpanoasetuksen säännöksiä. Pykälässä esitetään täydennettäväksi nykyistä vanhentumisaikaa koskevaa säännöstä niin, että vanhentumisaika olisi selkeästi katkaistavissa. Vanhentumisen katkaisevia Kilpailuviraston toimenpiteitä olisivat kaikki toimet tutkinnan aloittamiseksi. Näitä ovat esimerkiksi viraston päätökset tarkastuksen toimittamisesta tai viraston lähettämät selvityspyynnöt taikka asian vireille tulo toimenpidepyynnön perusteella.

## **36 § Seuraamusmaksusta vapautuminen kartellitapauksissa**

Pykälässä säädetään seuraamusmaksusta vapautumisesta kartellitapauksissa. Säännöstä sovelletaan tapauksiin, joissa on kyse sellaisesta 5 §:ssä tai EY:n perustamis-sopimuksen 81 artiklassa tarkoitettua kilpailijoiden välisestä salaisesta kilpailunrajoituksesta, jolla vahvistetaan osto- tai myyntihintoja tai muita kauppaehtoja, rajoitetaan tuotantoa tai myyntiä taikka jaetaan markkinoita, asiakkaita tai hankintalähteitä. Säännöksen soveltamisala on rajattu salaisiin kartelleihin, eli kilpailijoiden väliin sopimukseen ja yhdenmukaistettuihin menettelytapoihin, joiden tarkoituksena on osto- tai myyntihintojen tai muiden kauppaehtojen vahvistaminen, tuotannon tai myynnin rajoittaminen taikka markkinoiden, asiakkaiden tai hankintalähteiden jakaminen ja jotka ovat luonteensa puolesta vakavia ja salassa pidettäviä. Yhteisön oikeuden kanssa yhdenmukaisesti säännös mahdollistaa seuraamusmaksusta vapautumisen myös ostokartellitilanteissa. Sen sijaan voimassa oleva lain seuraamusmaksusta vapautumista koskevan säännöksen soveltuminen ostokartellitilanteisiin on epäselvä. Säännöstä ei voida soveltaa muunlaiseen kilpailijoiden väliin yhteistyöhön. Säännöstä ei siten voida soveltaa esimerkiksi kilpailijoiden väliin tuotannollista yhteistyötä koskeviin sopimukseen, joiden tarkoituksena ei voida katsoa olevan kilpailun rajoittaminen jotka eivät luonteensa puolesta ole vakavia ja salassa pidettäviä.

Voimassa olevan lain 9 §:n perusteella seuraamusmaksusta vapautuminen ei ole mahdollinen tilanteissa, joissa Kilpailuvirasto on jo toimittanut tarkastuksen. Ehdotuksessa esitetään, että seuraamusmaksusta vapautuminen olisi mahdollinen sekä ennen Kilpailuviraston toimittamia 21 §:n tai 22 §:n mukaisia tarkastuksia että tällaisten tarkastusten toimittamisen jälkeen.

Pykälän 2 momentin 1 kohta soveltuu tilanteisiin, joissa Kilpailuvirastolla ei ollut vielä hakemuksen jättämisen aikaan riittäviä tietoja, joiden perusteella se olisi voinut puuttua rajoitukseen suorittamalla 21 tai 22 §:ssä tarkoitettua kohdennettua tarkastuksen. Tällaisissa tilanteissa kartelliin osallinen elinkeinonharjoittaja vapautuu seuraamusmaksusta, jos se toimittaa ensimmäisenä tietoja, joiden perusteella

Kilpailuvirasto voi todeta 1 momentissa tarkoitetun kilpailunrajoituksen tai puuttua rajoitukseen suorittamalla 21 tai 22 §:ssä tarkoitetun kohdennetun tarkastuksen. Lisäksi edellytetään, että elinkeinonharjoittaja täyttää kaikki 38 §:ssä seuraamusmaksusta vapautumiselle asetetut edellytykset.

Pykälän 2 momentin 2 kohta mahdollistaa seuraamusmaksusta vapautumisen myös Kilpailuviraston toimittaman tarkastuksen jälkeen. Mikäli Kilpailuvirastolla ei ollut vielä hakemuksen tekemisen aikaan riittäviä todisteita 5 §:n tai 81 artiklan rikkomisen osoittamiseksi, kartelliin osallinen elinkeinonharjoittaja vapautuu seuraamusmaksusta, jos yksikään toinen kartellin jäsen ei ole toimittanut Kilpailuvirastolle 36 §:n 1 momentissa tarkoitettuja tietoja ja elinkeinonharjoittaja toimittaa ensimmäisenä tietoja, joiden perusteella Kilpailuvirasto voi todeta, että kilpailunrajoituslain 5 §:ää tai EY:n perustamissopimuksen 81 artiklaa on rikottu. Lainkohdan 2 momentin 2 kohta soveltuu siten tilanteisiin, joissa Kilpailuvirastolla on tietoja, joiden perusteella se on suorittanut, tai olisi voinut suorittaa, tarkastuksen, mutta nämä virastolla olevat tiedot eivät vielä riitä kartellitoiminnan toteen näyttämiseen. Mikäli kartellin jäsen toimittaa tällaisessa tilanteessa ensimmäisenä tietoja, joiden perusteella virasto voi osoittaa kartellin olemassaolon, elinkeinonharjoittaja vapautuu seuraamusmaksusta. Seuraamusmaksusta vapautuakseen elinkeinonharjoittajan tulee lisäksi täyttää kaikki 38 §:ssä seuraamusmaksusta vapautumiselle asetetut edellytykset.

Seuraamusmaksusta vapautuminen on muutoksesta huolimatta edelleen mahdollinen vain yhdelle kartellin jäsenelle. Seuraamusmaksusta vapautuminen tarkastusten toimittamisen jälkeen ei siten ole mahdollinen, mikäli jokin kartellin jäsen on jo toimittanut Kilpailuvirastolle tietoja 36 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla ennen tarkastusten toimittamista. Ehdotuksessa 2 kohdan soveltamisala on rajoitettu siten, että vapautus 36 §:n 2 momentin 2 kohdan perusteella ei ole mahdollinen, mikäli Kilpailuvirasto on jo myöntänyt 2 momentin 1 kohdan perusteella jollekin toiselle kartellin jäsenelle 39 §:ssä tarkoitetun ehdollisen vapautuksen seuraamusmaksusta.

Seuraamusmaksusta vapautuminen sekä 36 §:n 2 momentin 1 että 2 kohdan perusteella edellyttää, että elinkeinonharjoittaja toimittaa tietoja hakemuksensa tueksi. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi yrityslausuntoja, kirjallisia dokumentteja, tietojenkäsittelyn tallenteita tai dataa tahi elinkeinonharjoittajan edustajien tai työntekijöiden suullisia lausuntoja.

Pykälän 3 momentti sisältää säännöksen soveltamisalaa koskevan rajauksen. Elinkeinonharjoittaja, joka on painostanut jotakin toista elinkeinonharjoittajaa osallistumaan kartelliin, ei voi saada vapautusta seuraamusmaksusta. Voimassa olevaan kilpailunrajoituslakiin ei sisälly vastaavaa rajausta. Rajauksen taustalla on ajatus, jonka mukaan on yleisten oikeusperiaatteiden vastaista myöntää tällaiselle yritykselle vapautus kaikista seuraamusmaksista. Soveltamisalaa koskeva rajaus yhdenmukaistaa kansallisen lainsäädännön komission järjestelmän kanssa. Rajaus supistaa menettelyn soveltamisalaa kuitenkin ainoastaan vähän, jotta vältettäisiin



herättämästä epävarmuutta potentiaalisissa hakijoissa. Säännöksellä rajataan soveltamisalan ulkopuolelle ainoastaan painostustoimenpiteitä toteuttaneet elinkeinonharjoittajat. Siten pelkkä elinkeinonharjoittajan johtava rooli tai aloitteellisuus kartellin muodostamisessa ja ylläpidossa ei estä seuraamusmaksusta vapautumista. Soveltamisalan rajauksesta huolimatta myös elinkeinonharjoittaja, joka on painostanut jotakin toista elinkeinonharjoittajaa osallistumaan kartelliin, voi saada alennuksen seuraamusmaksusta, mikäli alennuksen saamiseksi asetetut 38 §:n mukaiset edellytykset täyttyvät.

### **37 § Seuraamusmaksun alentaminen kartellitapauksissa**

Pykälässä säädetään seuraamusmaksun alentamisesta kartellitapauksissa. Voimassa olevaa leniency-järjestelmää ehdotetaan muutettavaksi siten, että kartellitapauksiin sovellettava seuraamusmaksun määräämättä jättäminen (immunitaetti) ja seuraamusmaksun alentaminen (alennus) muodostavat aiempaa läpinäkyvämmän ja ennakoitavamman järjestelmän. Ehdotettu 37 § täydentää siten seuraamusmaksusta vapautumista kartellitapauksissa koskevaa 36 §:ää. Voimassa olevaan 8 §:ään sisältyvä yleinen, myös muihin kuin kartelleihin sovellettava seuraamusmaksun yleisiä alentamisperusteita koskeva säännös siirretään osaksi seuraamusmaksun määräämistä koskevaa 34 §:n mukaista arviointia.

Ehdotetun 37 §:n mukaan elinkeinonharjoittaja, joka on osallistunut kartelliin ja joka ei saa 36 §:ssä tarkoitettua vapautusta seuraamusmaksusta, saa alennuksen seuraamusmaksusta, mikäli se toimittaa Kilpailuvirastolle tietoja, joilla on merkittävää lisäarvoa suhteessa Kilpailuvirastolla hakemuksen tekohetkellä olleisiin tietoihin. Alennuksen määrä riippuu siitä, monentenako kartellin jäsen toimittaa merkittävää lisäarvoa sisältäviä tietoja virastolle. Kartellin jäsen, joka paljastaa kartellin Kilpailuvirastolle ja toimittaa 36 §:ssä tarkoitettut tiedot virastolle, vapautuu seuraamusmaksusta. Tätä seuraavien kartellin jäsenten, jotka toimittavat virastolle merkittävää lisäarvoa sisältäviä tietoja, seuraamusmaksua alennetaan seuraavasti: Ensimmäinen elinkeinonharjoittaja, joka toimittaa merkittävää lisäarvoa sisältäviä tietoja; seuraamusmaksua alennetaan 30-50 prosenttia. Toinen elinkeinonharjoittaja, joka toimittaa merkittävää lisäarvoa sisältäviä tietoja; seuraamusmaksua alennetaan 20-30 prosenttia. Seuraavat elinkeinonharjoittajat, jotka toimittavat merkittävää lisäarvoa sisältäviä tietoja; seuraamusmaksua alennetaan enintään 20 prosenttia.

Merkittävää lisäarvoa sisältävillä tiedoilla tarkoitetaan aineistoa, joka vahvistaa, että 5 §:ää tai perustamissopimuksen 81 artiklaa on rikottu, taikka joka tukee Kilpailuviraston hallussa jo olevaa näyttöä siten, että virasto voi alennusta hakevan elinkeinonharjoittajan toimittamien tietojen sekä muun hallussaan olevan näytön kanssa todeta kartellin olemassaolon. Merkittävää lisäarvoa katsotaan olevan myös tiedoilla, jotka mahdollistavat kartellin koko toiminnan laajuuden ja luonteen toteuttamisen tilanteissa, joissa hakijan toimittamien tietojen perusteella voidaan todeta, että Kilpailuvirastolla hakemuksen tekohetkellä olleet tiedot eivät antaneet oikeaa kuvaa

kartellin ajallisesta kestosta, maantieteellisestä laajuudesta, kartellitoiminnan kattamasta toimialasta tai tuotemarkkinoista taikka kartellitoiminnan vakavuudesta.

Se, millaisilla tiedoilla on katsottava olevan merkittävää lisäarvoa, riippuu kustakin yksittäistapauksesta. Merkittävän lisäarvon käsite viittaa lähtökohtaisesti siihen, missä määrin tiedot luonteensa tai yksityiskohtaisuutensa vuoksi osoittavat kartellin olemassaolon tai parantavat Kilpailuviraston mahdollisuuksia osoittaa kartellin olemassaolo taikka osoittavat kartellin koko laajuuden ja luonteen. Erityisesti tulee ottaa huomioon se, millaista aineistoa Kilpailuvirastolla jo ennestään on hallussaan.

Merkitystä on lisäksi muun muassa sillä, ovatko tiedot kirjallisia vai suullisia, ovatko ne rikkomuksen osoittamisen kannalta suoraan raskauttavia vai ainoastaan välillisiä sekä sillä, vaaditaanko niiden tarkistamista muista lähteistä, jotta tietoihin voidaan luottaa. Merkittävää lisäarvoa koskevan vaatimuksen täyttyminen edellyttää joka tapauksessa, että tiedot ovat merkityksellisiä kilpailunrajoituksen tai sen koko laajuuden ja luonteen toteamiseksi. Pelkkä kartelliasiaan jollain tavalla liittyvän aineiston toimittaminen Kilpailuvirastoon ei täytä merkittävän lisäarvon vaatimusta. Merkittävää lisäarvoa ei voida katsoa olevan myöskään sellaisilla tiedoilla, jotka ainoastaan toistavat tai vahvistavat seikkoja, joiden osalta virasto on jo muilta kartellin jäseniltä tai muutoin tutkinnan kuluessa saanut riittävän näytön. Ehdotetun 37 §:n perusteella elinkeinonharjoittajan ei siten voida katsoa toimittaneen Kilpailuvirastolle merkittävää lisäarvoa omaavia tietoja, mikäli tämä hakemuksessaan tuo esiin ainoastaan seikkoja, jotka käyvät jo ilmi Kilpailuvirastolla olevasta aineistosta tai joiden ei voida katsoa liittyvän välittömästi kartelliasian selvittämiseen.

Kuten 36 §:ssä, tiedoilla tarkoitetaan esimerkiksi yrityslausuntoja, kirjallisia dokumentteja, tietojenkäsittelyn tallenteita tai dataa tahi elinkeinonharjoittajan edustajien tai työntekijöiden suullisia lausuntoja.

Uudistuksen yhteydessä ehdotetaan muutettavaksi säännöksen sanamuotoa siten, että säännöksen sanamuoto velvoittaisi voimassa olevaa lainsäädäntöä selkeämmin myös tuomioistuimia. Voimassa olevan lain 8 §:n muotoilu, jonka mukaan markkinaoikeus on voinut alentaa elinkeinonharjoittajalle määrättävää seuraamusmaksua tai jättää sen määräämättä, jos elinkeinonharjoittaja on merkittävästi avustanut kilpailunrajoituksen selvittämisessä, on ollut omiaan herättämään epätietoisuutta sen suhteen, missä määrin elinkeinonharjoittaja on voinut luottaa Kilpailuviraston seuraamusmaksuesityksessä esitetyn alennuksen pysyvyyteen markkinaoikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Ehdotetulla muotoilulla, jonka mukaan elinkeinonharjoittaja saa alennuksen laissa asetettujen edellytysten täyttyessä, poistetaan voimassa olevaan lakiin sisältyvä mahdollinen tulkinnanvaraisuus.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että elinkeinonharjoittaja, joka on saanut 39 §:n 4 momentissa tarkoitetun ehdollisen vapautuksen, ei voi saada 37 §:ssä tarkoitettua alennusta samaa kilpailunrajoitusta koskevassa asiassa. Siten elinkeinonharjoittaja, jolle on myönnetty ehdollinen vapautus, ei voi saada myöskään alennusta 37 §:n perusteella, jos menettelyn kuluessa tai sen päätteeksi todetaan,

että elinkeinonharjoittaja ei täytä seuraamusmaksusta vapautumiselle asetettuja edellytyksiä tai että tämä painostanut muita osallistumaan kartelliin. Säännöksen tarkoituksena on kannustaa vapautusta hakevia elinkeinonharjoittajia aitoon yhteistyöhön Kilpailuviraston kanssa.

### **38 § Edellytykset seuraamusmaksusta vapautumiselle ja seuraamusmaksun alentamiselle kartellitapauksissa**

Pykälässä säädetään edellytyksistä, jotka elinkeinonharjoittajan on 36 ja 37 §:ssä säädettyjen edellytysten lisäksi täytettävä saadakseen vapautuksen seuraamusmaksusta tai seuraamusmaksun alennuksen. Elinkeinonharjoittajan on täytettävä kaikki 38 §:ssä mainitut edellytykset. Edellytysten täytyminen voidaan todeta vasta Kilpailuviraston asiaa koskevan menettelyn loppuksi.

Ensimmäisen edellytyksen mukaan elinkeinonharjoittajan tulee lopettaa osallistumisensa kilpailunrajoitukseen välittömästi sen jälkeen, kun se on jättänyt hakemuksensa, lukuun ottamatta osallistumista siinä laajuudessa, jonka Kilpailuvirasto katsoo tarpeelliseksi 21 tai 22 §:ssä tarkoitettujen tarkastusten onnistumisen turvaamiseksi. Elinkeinonharjoittajan on siten lähtökohtaisesti lopetettava osallistumisensa kartelliin välittömästi hakemuksen jätettyään. Koska kartellin kokouksiin ja sen yhteydenpitoon osallistumisen välitön lopettaminen saattaa antaa varoitussignaalin muille kartellin osapuolille, osallistumisen lopettaminen voi heikentää merkittävästi tarkastusten onnistumista ja tehokkuutta. Kartellitoiminnan täydellistä lopettamista on näin ollen usein syytä yleisen edun nimissä lykätä siihen saakka, kunnes tarkastusten toimittamisen onnistuminen on varmistettu. Lisäksi jatkamisen mahdollistaminen on tärkeää myös jäsenvaltioiden rajat ylittävien kartellitapausten selvittämiseksi, koska vastaava mahdollisuus on komission ja useiden jäsenvaltioiden viranomaisten käytettävissä. Kansallisen lainsäädännön muuttaminen tältä osin on tärkeää yhteisön kilpailuviranomaisten toimien yhteensovittamiselle tapauksissa, joissa useat viranomaiset tutkivat yhdessä tapausta. Tällöin voidaan myös välttää esittämästä hakijoille pyyntöjä, jotka ovat ristiriidassa keskenään.

Kilpailuvirastolle ehdotetaan näin ollen annettavaksi mahdollisuus sallia kartelliin osallistumisen jatkaminen siinä laajuudessa, jonka Kilpailuvirasto katsoo kohtuullisessa määrin tarpeelliseksi tarkastusten onnistumisen kannalta. Säännös antaa Kilpailuvirastolle mahdollisuuden ohjeistaa hakijaa esimerkiksi olemaan muuttamatta käyttäytymistään äkillisesti siten, että muut kartellin jäsenet voisivat päättellä hakijan ottaneen yhteyttä Kilpailuvirastoon. Osallistumisen jatkaminen ei kuitenkaan yleensä merkitse sitä, että hakijaa ohjeistettaisiin jatkamaan kilpailunrajoituksen täytäntöönpanoa muuttumattomana, vaan kyse on nimenomaisesti siitä, että osallistumisen jatkaminen sallitaan siinä laajuudessa kuin on tarpeen, jotta voidaan estää asian selvittämisen käyminen hyödyttömäksi. Kilpailuviraston tulee asiaa harmitessaan ottaa huomioon myös kartellitoiminnan jatkamisesta kolmansille osapuolille mahdollisesti aiheutuvat vahingot. Osallistumisen jatkaminen edellyttää aina

Kilpailuviraston asiaa koskevaa ohjeistusta. Elinkeinonharjoittaja ei ilman tällaista Kilpailuviraston ohjeistusta saa jatkaa osallistumistaan kilpailunrajoitukseen.

Toisen edellytyksen mukaan elinkeinonharjoittajan tulee tehdä yhteistyötä hakemuksensa jättämisestä asian käsittelyn lopettamiseen saakka. Yhteistyön tulee olla todellista, kattavaa ja jatkuvaa. Elinkeinonharjoittajan tulee toimittaa viipymättä kaikki hallussaan olevat ja haltuunsa tulevat todisteet ja tiedot Kilpailuvirastolle. Elinkeinonharjoittajan tulee asettaa edustajansa ja työntekijänsä, jos mahdollista myös entiset edustajansa ja työntekijänsä, viraston käyttöön asian selvittämiseksi. Elinkeinonharjoittajan sekä tämän edustajien ja työntekijöiden tulee vastata viipymättä Kilpailuviraston pyyntöihin ja kysymyksiin. Yhteistyön tulee olla oma-aloitteista ja vilpittömää ja elinkeinonharjoittajan tulee antaa Kilpailuvirastolle oikea ja vääristelemätön kuva kartellista, sen toiminnasta sekä elinkeinonharjoittajan roolista ja aloitteellisuudesta kartellissa. Elinkeinonharjoittaja ei saa myöskään omalla toiminnallaan vaikeuttaa asian selvittämistä. Yhteistyövelvoite alkaa hakemuksen jättämisestä ja kestää Kilpailuviraston asiaa koskevan menettelyn lopettamiseen saakka.

Kolmannen edellytyksen mukaan elinkeinonharjoittaja ei saa tuhota hakemuksen piiriin kuuluvia todisteita tai paljastaa suoraan tai välillisesti hakemuksen jättämistä tai hakemuksen sisältöä taikka kaavailtua hakemusta tai kaavailun hakemuksen sisältöä muille osapuolille kuin toisille kilpailuviranomaisille. Kielto koskee siten sekä hakemuksen jättämistä edeltävää aikaa että aikaa hakemuksen jättämisen jälkeen. Hakemuksen jättämisen jälkeen suoritettu todisteiden tuhoaminen tai tietojen paljastaminen on edellä kuvatun yhteistyövelvoitteen vastaista ilman erillistä kieltoakin, mutta lakiin tulee sisällyttää asiaa koskeva erillinen edellytys, jotta elinkeinonharjoittaja estettäisiin paljastamasta hakemustaan, sen sisältöä tai aikomustaan tehdä hakemus taikka tuhoamasta, väärentämästä tai kätkemästä todisteita ennen kuin elinkeinonharjoittaja on tehnyt hakemuksen Kilpailuvirastolle.

### **39 § Seuraamusmaksusta vapautumista ja seuraamusmaksun alentamista kartellitapauksissa koskevasta menettelystä**

Pykälässä säädetään seuraamusmaksusta vapautumista ja seuraamusmaksun alentamista kartellitapauksissa koskevasta menettelystä.

Ensimmäisen momentin mukaan seuraamusmaksusta vapautumisen ja seuraamusmaksun alentamisen edellytyksenä on, että elinkeinonharjoittaja tekee Kilpailuvirastolle hakemuksen seuraamusmaksusta vapautumiseksi tai seuraamusmaksun alentamiseksi. Elinkeinonharjoittajan tulee hakemuksessaan yksilöidä ne tiedot, jotka se haluaa otettavan huomioon asian käsittelyssä. Hakemuksessa on tuotava esiin hakijan nimi ja osoite, kartellin osapuolet sekä yksityiskohtainen kuvaus kartellin toiminnasta mukaan luettuna kartellin kohteena olevat tuotteet, kartellin alueellinen ulottuvuus, kartellin ajallinen kesto ja kartellitoiminnan luonne. Hakemuksessa

on tuotava esiin muille toimivaltaisille kilpailuviranomaisille tehty samaa kartelliasiaa koskevat hakemukset sekä se, onko hakija aikeissa tehdä vapautusta tai alennusta koskevan hakemuksen muille toimivaltaisille viranomaisille. Seuraamusmaksusta vapautumista ja seuraamusmaksun alentamista hakeneiden elinkeinonharjoittajien välinen etusijajärjestys määräytyy sen hetken perusteella, jolloin elinkeinonharjoittaja on toimittanut 36 §:n 1 momentissa tai 37 §:n 1 momentissa tarkoitettut tiedot Kilpailuvirastolle.

Ennen seuraamusmaksusta vapautumista koskevan hakemuksen tekemistä elinkeinonharjoittaja voi ottaa yhteyttä Kilpailuvirastoon anonymisti esimerkiksi asiamiehen välityksellä. Tällaisen nimettömän yhteydenoton avulla elinkeinonharjoittaja voi saada selville, onko seuraamusmaksusta vapautuminen mahdollinen, sekä saada menettelyä koskevaa neuvontaa. Ottaessaan yhteyttä Kilpailuvirastoon anonymisti elinkeinonharjoittajan tulee kuvata kartellin kohteena oleva toimiala sekä maantieteellinen ja ajallinen ulottuvuus sellaisella tarkkuudella, että Kilpailuvirasto voi todeta, onko samaa asiaa koskevia hakemuksia jo vireillä. Elinkeinonharjoittajan tulee lisäksi kuvata kartellin luonne siten, että Kilpailuvirasto voi todeta, että kyse on sellaisesta 5 §:ssä tai EY:n perustamissopimuksen 81 artiklassa tarkoitettusta kilpailijoiden välisestä salaisesta kilpailunrajoituksesta, jolla vahvistetaan osto- tai myyntihintoja tai muita kauppaehtoja, rajoitetaan tuotantoa tai myyntiä taikka jaetaan markkinoita, asiakkaita tai hankintalähteitä. Mikäli seuraamusmaksusta vapautuminen on mahdollinen, Kilpailuvirasto asettaa elinkeinonharjoittajalle määräajan, jonka kuluessa elinkeinonharjoittajan on toimitettava 36 §:n 1 momentissa tarkoitettut tiedot Kilpailuvirastolle. Koska nimettömän yhteydenoton tarkoituksena on ainoastaan tarkistaa, onko jokin toinen kartellin jäsen jo paljastanut kartellin, asetettava määräaika on lyhyt. Mikäli elinkeinonharjoittaja toimittaa tiedot ja todisteet määräajan kuluessa, tiedot ja todisteet katsotaan toimitetuksi hetkenä, jolloin elinkeinonharjoittajalle asetettu määräaika alkoi kulua.

Pykälän 2 momentissa säädetään lisäajanjaksosta, joka antaa hakijalle mahdollisuuden kerätä 36 §:ssä tarkoitettut tiedot. Ehdotetun lainkohdan mukaan Kilpailuvirasto voi asettaa hakijalle määräajan, jonka kuluessa tiedot on toimitettava Kilpailuvirastolle. Tällä tarkoitetaan lisäajanjaksoa, joka antaa hakijalle mahdollisuuden kerätä riittävä todistusaineisto, joka on edellytyksenä seuraamusmaksusta vapautumiselle. Tällaisen lisäajanjakson aikana hakijan etusija muihin kartellin jäseniin nähden on turvattu. Elinkeinonharjoittaja voi siten otettuaan nimettömästi yhteyttä Kilpailuvirastoon ja saatuaan virastolta määräajan 36 §:n 1 momentissa tarkoitettujen tietojen toimittamiseksi pyytää Kilpailuvirastoa myöntämään lisäajanjakson tietojen keräämiseksi.

Voidakseen saada lisäajanjakson tietojen keräämiseksi hakijan on toimitettava Kilpailuvirastolle nimensä ja osoitteensa, perustelut seuraamusmaksusta vapautumista koskevan hakemuksen tekemiselle, kartellin osapuolet, kartellin kohteena olevat tuotteet, kartellin alueellinen ulottuvuus, kartellin ajallinen kesto ja kartellitoiminnan luonne sekä arvio siitä, millaisia tietoja hakija tulee toimittamaan. Hakijan

tulee lisäksi esittää perusteltu arvio tietojen keräämiseksi tarvittavan ajan pituudesta. Hakijan tulee lisäksi ilmoittaa muille toimivaltaisille kilpailuviranomaisille tekemänsä samaa kartelliasiaa koskevat hakemukset sekä se, onko hakija aikeissa tehdä vapautusta tai alennusta koskevan hakemuksen muille toimivaltaisille viranomaisille. Jos Kilpailuvirasto myöntää lisäajanjakson tietojen keräämiseksi, virasto asettaa elinkeinonharjoittajalle määräajan, jonka kuluessa tämän on toimitettava 36 §:n 1 momentissa tarkoitettut tiedot Kilpailuvirastolle. Mikäli hakija toimittaa 36 §:n 1 momentissa tarkoitettut tiedot määräajan kuluessa, tiedot katsotaan toimitetuksi sinä hetkenä, jolloin Kilpailuvirasto myönsi hakijalle lisäajanjakson tietojen ja todisteiden keräämiseksi.

Pykälän 3 momentin mukaan Kilpailuvirasto ei tutki muita seuraamusmaksusta vapautumista koskevia hakemuksia, jotka liittyvät samaan kartelliin, ennen kuin se on ottanut kantaa jo saamaansa hakemukseen. Kilpailuviraston vastaanotettua seuraamuksista vapautumista koskevan hakemuksen tai myönnettyä elinkeinonharjoittajalle 2 momentissa tarkoitettun merkinnän virasto ei ota kantaa sille tehtyihin samaa kartellia koskeviin hakemuksiin, ennen kuin se on ratkaissut, voidaanko ensimmäiselle hakijalle myöntää 4 momentissa tarkoitettu ehdollinen vapautus.

Pykälän 4 momentissa säädetään ehdollisesta vapautuksesta. Saatuaan 36 §:n 1 momentissa tarkoitettut tiedot ja varmistuttuaan, että tiedot ovat riittäviä vapautuksen myöntämiseksi, Kilpailuvirasto antaa elinkeinonharjoittajalle kirjallisesti ehdollisen vapautuksen seuraamusmaksusta. Ehdollisen vapautuksen tarkoituksena on kannustaa elinkeinonharjoittajia aitoon yhteistyöhön Kilpailuviraston kanssa. Menettelyn alkuvaiheessa hakijalle ei voida antaa 5 momentissa tarkoitettua menettelyn lopuksi annettavaa päätöstä, koska 38 §:ssä säädettyjen edellytysten täyttyminen voidaan todeta vasta Kilpailuviraston menettelyn lopuksi. Ehdollisella vapautuksella pyritään kuitenkin antamaan vapautusta hakevalle elinkeinonharjoittajalle jo menettelyn alkuvaiheessa varmuus siitä, että mikäli elinkeinonharjoittaja toimii laissa edellytetyllä tavalla, elinkeinonharjoittaja tulee menettelyn päätteeksi vapautumaan seuraamuksista.

Jos elinkeinonharjoittaja ei ole toimittanut 36 §:n 1 momentissa tarkoitettuja tietoja, Kilpailuvirasto ilmoittaa elinkeinonharjoittajalle kirjallisesti, että hakemus on hylätty. Elinkeinonharjoittaja voi tällaisessa tapauksessa pyytää Kilpailuvirastoa käsittelemään seuraamusmaksun alentamista koskevan 37 §:n mukaisen hakemuksensa.

Kilpailuvirasto voi myöntää ehdollisen vapautuksen 36 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa myös ns. lyhennetyn hakemuksen perusteella. Lyhennetyllä hakemuksella tarkoitetaan tietosisällöltään supistettua hakemusta tilanteissa, joissa hakija on jättänyt tai jättämässä Euroopan komissiolle tai toisen jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle hakemuksen seuraamuksista vapautumiseksi. Lyhennettyjen hakemusten vastaanottamisen mahdollistaminen on tarpeen, koska yhdelle toimivaltaiselle kilpailuviranomaiselle tehtyä hakemusta ei lueta hakijan eduksi muissa jäsenvaltioissa. Jotta monenkertaisista hakemuksista hakijalle aiheutuvaa

hallinnollista taakkaa voitaisiin lieventää, on tarpeen hyväksyä lyhennetyt hakemukset tilanteissa, joissa hakija on jättänyt tai jättämässä hakemuksen seuraamuksista vapautumiseksi toiselle toimivaltaiselle kilpailuviranomaiselle.

Lyhennytyssä hakemuksessa hakijan tulee ilmoittaa nimensä ja osoitteensa, kartellin osapuolet, kartellin kohteena olevat tuotteet, kartellin maantieteellinen ulottuvuus, kartellin ajallinen kesto, kartellin luonne, jäsenvaltiot, jossa 36 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettut tiedot ja todisteet sijaitsevat, sekä tiedot kartelliin liittyvistä aiemmista ja mahdollisista tulevista seuraamuksista vapautumista ja seuraamusten lieventämistä koskevista hakemuksista. Jos Kilpailuvirasto päättää vastaanotettuaan lyhennetyn hakemuksen pyytää hakijalta lisätietoja, hakijan tulee toimittaa pyydetty lisätiedot viipymättä. Kilpailuvirasto voi päättää pyytää hakijaa toimittamaan 36 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettuja tietoja ja todisteita. Tällaisessa tilanteessa Kilpailuvirasto antaa hakijalle määräajan tietojen toimittamiseksi. Jos hakija toimittaa tiedot määräajan kuluessa, tiedot katsotaan toimitetuksi hetkenä, jolloin lyhennetty hakemus tehtiin.

Pykälän 5 momentissa säädetään käsittelyn lopuksi annettavasta päätöksestä. Kilpailuvirasto antaa menettelyn lopuksi erillisen päätöksen siitä, täyttääkö 36 §:n 1 momentin a tai b kohdan perusteella Kilpailuvirastolle hakemuksen tehnyt elinkeinonharjoittaja kaikki seuraamuksista vapautumiselle asetetut edellytykset. Kilpailuviraston päätökseen ei saa erikseen hakea muutosta. Muutoksenhakumahdollisuus ei ole tarpeen, koska Kilpailuviraston päätökseen liittyvät väitteet voidaan esittää markkinaoikeudelle seuraamusmaksuesitystä koskevan pääasian käsittelyn yhteydessä. Jos virasto havaitsee käsittelyn kuluessa ehdollisen vapautuksen myönnettyään, että elinkeinonharjoittaja on painostanut muita 36 §:n 3 momentissa tarkoitettulla tavalla tai että elinkeinonharjoittaja ei täytä kaikkia vapautukselle asetettuja edellytyksiä, Kilpailuvirasto ilmoittaa tästä välittömästi hakijalle.

Pykälän 6 momentissa säädetään, että Kilpailuvirastolle 36 §:ssä tarkoitettun vapautuksen tai 37 §:ssä tarkoitettun alennuksen saamiseksi toimitettuja asiakirjoja ei voida käyttää muuhun tarkoitukseen kuin 31 §:ssä tarkoitettua kieltopäätöstä, 32 §:ssä tarkoitettua sitoumuspäätöstä, 33 §:ssä tarkoitettua ryhmäpoikkeuksen edun peruuttamista tai 34 §:ssä tarkoitettua seuraamusmaksuesitystä koskevan asian käsittelyyn Kilpailuvirastossa, markkinaoikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Hakijan toimittamia asiakirjoja, kuten kartellitoiminnan tunnustamista merkitseviä yrityslausuntoja, ei voida käyttää esimerkiksi kartelliin liittyvän vahingonkorvausasian käsittelyyn. Ehdotuksella pyritään varmistamaan, että seuraamusmaksusta vapautumista tai seuraamusmaksun alentamista hakenut elinkeinonharjoittaja ei joudu yksityisoikeudellisissa vahingonkorvausprosesseissa muita kartellin jäseniä huonompaan asemaan. Säännös ei estä toimittamasta asiakirjoja kilpailuviranomaisten verkostossa muille toimivaltaisille viranomaisille, vaikka asiakirjat olisi toimitettu Kilpailuvirastolle kilpailunrajoituslain 5 §:n soveltamiseksi. Tällaiseen luovutukseen sovelletaan asetusta 1/2003. Asiakirjojen käyttöä koskeva raja ei estä Kilpailuvirastoa käyttämästä hakijan toimittamaa aineistoa menettelyn aloittamiseksi

tai kieltopäätöksen, sitoumuspäätöksen tai seuraamusmaksuesityksen tekemiseksi taikka ryhmäpoikkeuksen edun peruuttamiseksi mikäli asiakirjat sisältävät tietoja muista kilpailunrajoituksista kuin hakemuksen perusteena olevasta 36 §:n 1 momentissa tarkoitettusta kilpailunrajoituksesta. Rajaus ei siten anna hakijalle mahdollisuutta estää Kilpailuvirastoa käyttämästä hakijan toimittamia asiakirjoja menettelyn aloittamiseksi esimerkiksi sellaisissa tilanteissa, joissa asiakirjat osoittavat hakijan käyttäneen väärin määräävää markkina-asemaansa 7 §:ssä tarkoitettulla tavalla.

Pykälän 7 momentissa säädetään, että seuraamusmaksusta vapautumiseen ja seuraamusmaksun alentamiseen sovellettavasta menettelystä sekä hakemusten sisällyttämisestä voidaan säätää tarkemmin asetuksella.

## **40 § Rangaistus väärän tiedon antamisesta**

Pykälä on sama kuin voimassa olevan lain 27 §:n 1 momentti

## **41 § Väliaikainen kieltö**

Pykälä vastaa voimassa olevan lain 14 §:ää.

## **42 § Uhkasakko**

Pykälään on koottu voimassa olevan lain 25, 17 ja 26 §:iin sisältyvät uhkasakkoa koskevat säännökset. Säännös mahdollistaa voimassa olevan lain tavoin uhkasakon käyttämisen Kilpailuviraston antaman määräyksen, kiellon tai velvoitteen tehosteeksi. Säännös kattaa Kilpailuviraston asettaman 20 §:ssä tarkoitetun tietojenantamis- ja asiakirjojen esittämisvelvollisuuden, 10 §:ssä tarkoitetun ilmoitus ja tietojenantovelvollisuuden sekä 21 ja 22 §:ssä tarkoitettujen velvollisuuksien tehosteeksi määrättävän uhkasakon. Uhkasakon asettaa Kilpailuvirasto ja tuomitsee maksettavaksi markkinaoikeus.

Pykälän 2 momentissa on todettu, että uhkasakkojen asettamisessa ja maksettavaksi määräämisessä noudatetaan muutoin, mitä uhkasakkolaissa (1113/90) säädetään.

## **43 § Vahingonkorvaus**

Pykälän 1 momentin mukaan elinkeinonharjoittaja, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo kilpailulain 5 tai 7 §:ssä tai EY:n perustamissopimuksen 81 tai 82 artiklassa säädettyä kieltöä, on velvollinen korvaamaan kilpailunrajoituksesta aiheutuneen vahingon. Säännöksen soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi niin, että korvauksen saajia voisivat olla myös muut kuin elinkeinonharjoittajat, esimerkiksi kuluttajat ja julkisyhteisöt silloin, kun ne eivät toimi elinkeinonharjoittajina. Korvauksen saajien piirin laajentaminen on tarpeen, koska kilpailunrajoituksista



kärsivät vahinkoa myös muut kuin elinkeinonharjoittajat. Myös EY:n oikeuskäytännön mukaan kaikilla kilpailunrajoituksista vahinkoa kärsineillä on oltava oikeus saada korvaus kärsimästään vahingosta. Pykälän 1 momentin perusteella määrätävä vahingonkorvaus käsittäisi korvauksen välittömästä ja välillisestä taloudellisesta vahingosta, jota kilpailunrajoituksesta on aiheutunut, esimerkiksi korvauksen kuluista, hinnanerosta ja saamatta jääneestä voitosta.

Oikeus korvaukseen edellyttää syy-yhteyttä kilpailunrajoituksen ja aiheutuneen vahingon välillä. On siis voitava näyttää, että vahinko on aiheutunut nimenomaan kilpailunrajoituksesta. Kantajan on pystyttävä osoittamaan, että hänen maksamansa ylihintaa on ollut nimenomaan seurausta kilpailunrajoituksesta, eikä esimerkiksi markkinatilanteesta tai markkinoiden rakenteesta, esimerkiksi oligopolista. Kilpailunrajoitukseen perustuva korvausvastuu rajoittuu vahinkoon, jonka syntyminen vahingon aiheuttamishetkellä voidaan mieltää mahdolliseksi teon seuraukseksi. Vahingonkorvausta ei voi määrätä miten etäisestä tai yllätyksellisestä kilpailunrajoituksen seurauksesta tahansa.

Pykälän 2 momentti sisältää viittaussäännöksen vahingonkorvauksen sovittelusta ja korvausvastuun jakautumisesta kahden tai useamman korvausvelvollisen kesken. Voimassa olevan lain vahingonkorvausta koskevan pykälän 2 momenttiin sisältyy oma sovittelu koskeva säännöksensä. Erityissäännöstä on perusteltu sillä, että vahingonkorvauslain sovittelua koskeva säännös on kirjoitettu erityisesti luonnollisten henkilöiden näkökulmasta, eikä se sovellu riittävän hyvin elinkeinonharjoittajien välisten vahingonkorvausten sovitteluun. Kun ehdotuksen mukaan myös muulle kuin elinkeinonharjoittajalle aiheutunut vahinko korvataan, on perusteltua, että kaikkiin kilpailulain vahingonkorvaussäännöksen perusteella määrättyihin vahingonkorvauksiin sovelletaan samaa sovittelusäännöstä. Lainsäädännön johdonmukaisuuden vuoksi voimassa olevan lain sovittelusäännös ehdotetaan korvattavaksi tavanomaisella viittaussäännöksellä vahingonkorvauslain sovittelusäännöksiin.

Pykälän 3 momentin mukaan oikeus korvaukseen vanhenee, jollei korvauskannetta ole pantu vireille kymmenen vuoden kuluessa siitä päivästä, jona rikkominen tapahtui, tai jatkettun rikkomisen osalta kymmenen vuoden kuluessa siitä päivästä, jona rikkominen on lakannut. Ehdotus poikkeaa voimassa olevan lain vahingonkorvauksen vanhentumissäännöksestä siten, että korvauksen vanhenemisajan laskeamisen alkamisajankohtaa on selkeytetty ja toisaalta lain mukaista vanhentumisaikaa on pidennetty viidestä vuodesta kymmeneen vuoteen. Voimassa olevan lain mukaan oikeus korvaukseen vanhenee, jollei korvauskannetta ole pantu viiden vuoden kuluessa siitä, kun elinkeinonharjoittaja sai tiedon tai hänen olisi pitänyt saada tieto vahingon ilmenemisestä.

Ehdotuksen tavoitteena on selkeyttää vanhentumisaajan laskemista kilpailunrajoituksiin perustuvien vahingonkorvauskanteiden osalta. Kilpailunrajoituksesta aiheutuneet vahingot ovat lähes aina puhdasta taloudellista vahinkoa, ja sen näyttäminen, milloin vahingonkärsijä on saanut tiedon vahingosta tai hänen olisi pitänyt saada tieto vahingosta, on usein vaikeaa. Ehdotus vastaa pitkälle perustamissopimuksen

81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta annetun neuvoston asetuksen N:o 1/2003 vanhentumissäännösten laskentatapaa. Tarkoituksena on, että vanhentumisajan alkamisajankohta olisi laissa nykyistä selkeämmin määritelty.

Kilpailunrajoitusasioihin liittyvät vahingonkorvauskanteet perustuvat usein käytännössä Kilpailuviraston, markkinaoikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden antamiin ratkaisuihin. Ehdotettu kahden vuoden vanhentumisaika näissä tilanteissa mahdollistaisi sen, että kilpailuasiasi tulisi tarvittaessa käsiteltyä julkisessa täytäntöönpanojärjestelmässä ennen vahingonkorvauskanteen nostamista. Vahingonkorvauskanteiden nostaminen ennakoita varmuuden vuoksi ei olisi enää tarpeen.

Pykälän 3 momentin vanhentumissäännöstä on tulkittava niin, että vaikka oikeus korvaukseen momentin ensimmäisen virkkeen säännöksen mukaan olisi vanhentunut, vanhentumisaika voi jälkimmäisen virkkeen mukaan jatkua, kunnes siinä säädetty kahden vuoden takaraja tulee vastaan. Kahden vuoden vanhentumisaika voi jälkimmäisessä virkkeessä tarkoitetuissa tapauksissa jopa alkaa uudelleen Kilpailuviraston tai tuomioistuimen ratkaisun antopäivänä, jos momentin ensimmäisen virkkeen mukainen kymmenen vuoden vanhentumisaika oli sitä ennen kulunut umpeen. Lisäksi on huomattava, että kantajalla on aina käytettävissään ensimmäisen virkkeen mukainen kanneaika kokonaisuudessaan, vaikka jälkimmäisen virkkeen mukainen määräaika päättyisi ennen ensimmäisen virkkeen mukaisen määräajan päättymistä.

Uusi vanhentumisaikaa koskeva säännös selkeyttäisi myös vastaajan asemaa vahingonkorvausprosessissa, koska se asettaisi korvauksen hakemiselle nykyistä selkeämmän takarajan.

Pykälän 4 momentti vastaa voimassa olevan lain vahingonkorvausta koskevan 18 a §:n säännöstä. Tuomioistuin voi vapaasti harkita, onko Kilpailuviraston lausunto asian kannalta tarpeen. Vahingonkorvauskannetta käsittelevän tuomioistuimen on myös käsiteltyssään huomioitava tilanne, jossa saman kilpailunrajoitusasian käsittely on kilpailuviranomaisessa kesken tai siihen on haettu muutosta ja tarvittaessa lykättävä asian käsittely, kunnes kilpailunrajoitusasiaan on saatu lainvoimainen ratkaisu. Tämän lisäksi neuvoston asetuksen 1/2003 15 artiklan 3 kohdan perusteella jäsenvaltioiden kilpailuviranomaiset voivat esittää omasta aloitteestaan kansallisille tuomioistuimilleen kirjallisia huomautuksia perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklan soveltamiseen liittyvistä kysymyksistä ja suullisia huomautuksia kyseessä olevan kansallisen tuomioistuimen luvalla. Myös komissio voi esittää huomautuksia samoin edellytyksin, jos perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklan johdonmukainen soveltaminen sitä edellyttää.

## **6 luku. Erinäisiä säännöksiä**

### **44 § Muutoksenhaku**

Pykälä vastaa keskeisiltä osin voimassa olevan lain 21 §:ää. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan kuitenkin sisällytettäväksi säännös, jonka mukaan Kilpailuviraston tämän lain 19 §:n antamaan päätökseen saa hakea muutosta, mikäli markkinaoikeus myöntää tätä koskevan valitusluvan. Valituslupamenettelyn tarkoituksena on varmistaa uuden 19§:n tosiasiallinen toimivuus. Tutkimatta jättämistä koskevissa päätöksissä ei otettaisi kantaa epäillyn kilpailunrajoituksen olemassaoloon. Kyseessä on kuitenkin hallintolaissa tarkoitettu päätös, josta voidaan valittaa, jos valitusluvan myöntämisen edellytykset täyttyvät.

Valituslupamenettelyyn sovellettaisiin, mitä hallintolainkäyttölain 13 §:ssä on säädetty korkeinta hallinto-oikeutta koskevasta valitusluvasta. Markkinaoikeuden on myönnettävä valituslupa, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeätä saattaa asia markkinaoikeuden ratkaistavaksi, jos asian saattamiseen markkinaoikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi, tai jos valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy. Markkinaoikeuden valitusluvan myöntämistä koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

### **45 § Kilpailuviraston lausunnot ja kuuleminen**

Pykälä vastaa keskeisiltä osin voimassa olevan lain 27 §:n 2 momenttia. Siitä on kuitenkin poistettu viittaus tuomioistuimen mahdollisuuteen pyytää asiassa markkinaoikeuden lausunto. Toisen tuomioistuimen lausunnon pyytämistä tällaisissa tilanteissa voidaan pitää ongelmallisena oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin näkökulmasta. Lisäksi pykälässä aiemmin ollut kilpailunrajoitusrikkomuksen käsite on muutettu kilpailunrajoitukseksi, koska tämä käsite kattaa paremmin ne mahdolliset asiaryhmät, joissa kilpailulainsäädäntöä koskeva asia voi tulla tuomioistuimen käsiteltäväksi.

### **46 § Asetuksenantovaltuus ja Kilpailuviraston suuntaviivat**

Pykälä on sama kuin voimassa olevan lain 29 §.

### **47 § Siirtymäsäännökset**

### **48 § Voimaantulo**

# Kilpailulaki

## 1 luku. Yleisiä säännöksiä

### 1 § Lain tarkoitus

Tämän lain tarkoituksena on terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaaminen vahingollisilta kilpailunrajoituksilta.

Tätä lakia sovellettaessa on erityisesti otettava huomioon markkinoiden toimintaedellytysten ja elinkeinonharjoittamisen vapauden suojaaminen niin, että myös asiakkaat ja kuluttajat hyötyvät kilpailusta.

### 2 § Soveltamisalan rajoitukset

Tätä lakia ei sovelleta sopimuksiin tai järjestelyihin, jotka koskevat työmarkkinoita.

Tämän lain 5 §:ää ei sovelleta sellaisiin maataloustuottajien, tuottajien yhteenliittymien tai tällaisten yhteenliittymien muodostamien yhteenliittymien sopimuksiin, päätöksiin ja menettelytapoihin, jotka koskevat maataloustuotteiden tuotantoa tai myyntiä taikka yhteisten varastointi-, käsittely- tai jalostuslaitosten käyttöä sikäli kuin niihin ei sisälly velvoitetta noudattaa määrättyjä hintoja. Tätä lakia sovelletaan kuitenkin sellaisiin sopimuksiin, päätöksiin ja menettelytapoihin, joiden soveltaminen johtaa kilpailun estymiseen tai siihen, että perustamissopimuksen 33 artiklassa mainittujen tavoitteiden saavuttaminen vaarantuu.

### 3 § EY:n perustamissopimuksen kilpailusääntöjen soveltaminen

Kun kilpailunrajoitus on omiaan vaikuttamaan Euroopan yhteisön jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, sovelletaan myös Euroopan yhteisön (EY) perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklan säännöksiä.

### 4 § Määritelmiä

Elinkeinonharjoittajalla tarkoitetaan tässä laissa luonnollista henkilöä taikka yksityistä tai julkista oikeushenkilöä, joka harjoittaa taloudellista toimintaa.

Määräävä markkina-asema katsotaan olevan yhdellä tai useammalla elinkeinonharjoittajalla taikka elinkeinonharjoittajien yhteenliittymällä, jolla koko maassa tai tietyllä alueella on yksinoikeus tai muu sellainen määräävä asema tietyillä hyödyke-markkinoilla, että se merkittävästi ohjaa hyödykkeen hintatasoa tai toimitusehtoja

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

## 2 luku. Kilpailunrajoituksista

### 5 § Elinkeinonharjoittajien väliset kilpailunrajoitukset

Sellaiset elinkeinonharjoittajien väliset sopimukset, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymien päätökset sekä elinkeinonharjoittajien yhdenmukaistetut menettelytavat, joiden tarkoituksena on merkittävästi estää, rajoittaa tai vääristää kilpailua tai joista seuraa, että kilpailu merkittävästi estyy, rajoittuu tai vääristyy, ovat kiellettyjä.

Kiellettyjä ovat erityisesti sellaiset sopimukset, päätökset ja menettelytavat:

- 1 joilla suoraan tai välillisesti vahvistetaan osto- tai myyntihintoja taikka muita kauppaehtoja;
- 2 joilla rajoitetaan tai valvotaan tuotantoa, markkinoita, teknistä kehitystä taikka investointeja;
- 3 joilla jaetaan markkinoita tai hankintalähteitä;
- 4 joiden mukaan eri kauppakumppaneiden samankaltaisiin suorituksiin sovelletaan erilaisia ehtoja siten, että kauppakumppanit asetetaan epäedulliseen kilpailuasemaan; tai
- 5 joiden mukaan sopimuksen syntymisen edellytykseksi asetetaan se, että sopimuspuoli hyväksyy lisäsuoritukset, joilla niiden luonteen vuoksi tai kauppata- van mukaan ei ole yhteyttä sopimuksen kohteeseen.

### 6 § Poikkeus kieltoasäännöksestä

Edellä 5 §:ssä säädetty kielto ei kuitenkaan koske sellaista elinkeinonharjoittajien välistä sopimusta, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän päätöstä tai elinkeinonharjoittajien yhdenmukaistettua menettelytapaa, tai sellaista sopimusten, päätösten tai yhdenmukaistettujen menettelytapojen ryhmää, joka:

- 1 osaltaan tehostaa tuotantoa tai tuotteiden jakelua taikka edistää teknistä tai taloudellista kehitystä;
- 2 jättää kuluttajille kohtuullisen osuuden näin saatavasta hyödystä;
- 3 ei aseta asianomaisille elinkeinonharjoittajille rajoituksia, jotka eivät ole välttämättömiä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi; ja
- 4 ei anna näille elinkeinonharjoittajille mahdollisuutta poistaa kilpailua merkittävältä osalta kysymyksessä olevia hyödykkeitä.

## 7 § Määrävään markkina-aseman väärinkäyttö

Yhden tai useamman elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän määrävään markkina-aseman väärinkäyttö on kiellettyä. Väärinkäyttöä voi olla erityisesti:

- 1 kohtuuttomien osto- tai myyntihintojen taikka muiden kohtuuttomien kauppaehtojen suora tai välillinen määrääminen;
- 2 tuotannon, markkinoiden tai teknisen kehityksen rajoittaminen kuluttajien vahingoksi;
- 3 erilaisten ehtojen soveltaminen eri kauppakumppanien samankaltaisiin suorituksiin kauppakumppaneita epäedulliseen kilpailuasetelmaan asettavalla tavalla; tai
- 4 sen asettaminen sopimuksen syntymisen edellytykseksi, että sopimuspuoli hyväksyy lisäsuoritukset, joilla niiden luonteen vuoksi tai kauppataivan mukaan ei ole yhteyttä sopimuksen kohteeseen.

## 3 luku. Yrityskauppavalvonta

### 8 § Yrityskaupan määritelmä

Yrityskaupalla tarkoitetaan tässä laissa:

- 1 kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitetun määräysvallan tai vastaavan tosiasiallisen määräysvallan hankkimista (määräysvalta);
- 2 elinkeinonharjoittajan koko liiketoiminnan tai sen osan hankkimista;
- 3 sulautumista; sekä
- 4 sellaisen yhteisyrityksen perustamista, joka huolehtii pysyvästi kaikista itsenäiselle yritykselle kuuluvista tehtävistä.

Säännöksiä yrityskauppavalvonnasta ei sovelleta 1 momentissa tarkoitettuun järjestykseen, jossa määräysvallan käyttäjä vaihtuu saman konsernin sisällä.

Yrityskaupan osapuolella tarkoitetaan määräysvallan hankkijaa, 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetun liiketoiminnan tai sen osan hankkijaa, määräysvallan kohdetta, 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua liiketoimintaa tai sen osaa, 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuun sulautumiseen osallistuvaa yhteisöä tai säätiötä sekä 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetun yhteisyrityksen perustajaa.

### 9 § Ilmoitusvelvollisuudelle asetetut kynnyksarvot

Säännöksiä yrityskauppavalvonnasta sovelletaan yrityskauppaan, jossa yrityskaupan osapuolten yhteenlaskettu liikevaihto ylittää 350 miljoonaa euroa ja jossa vähintään kahden yrityskaupan osapuolen Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää kumminakin osalta 20 miljoonaa euroa.

Mitä tässä laissa säädetään liikevaihdosta, koskee:

- 1 niiden luottolaitosten, sijoituspalveluyritysten ja muiden rahoituslaitosten, joihin sovelletaan luottolaitostoiminnasta annetun lain (121/2007) 9 luvun säännöksiä, mainitun lain mukaisesti laaditun tuloslaskelman mukaisten tuottoerien yhteenlaskettua määrää lukuun ottamatta satunnaisia tuottoja; sekä
- 2 vakuutus- ja eläkelaitosten kokonaisvakuutusmaksutuloa tai, kun kysymys on eläkesäätiöistä, maksutuloa.

Säännöksiä yrityskauppavalvonnasta ei sovelleta, jos yrityskauppa kuuluu yrityskeskittymien valvonnasta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 139/2004 soveltamisalaan, paitsi jos komissio siirtää yrityskeskittymän Kilpailuviraston käsiteltäväksi mainitun asetuksen 4 artiklan 4 kohdan tai 9 artiklan nojalla.

## 10 § Yrityskaupan ilmoittaminen

Edellä 9 §:ssä tarkoitettu yrityskauppa on ilmoitettava Kilpailuvirastolle sopimuksen tekemisen, määräysvallan hankkimisen tai arvopaperimarkkinalain 6 luvun 3 §:n mukaisen julkisen ostotarjouksen julkistamisen jälkeen, mutta kuitenkin ennen sen täytäntöönpanoa. Yrityskauppa voidaan myös ilmoittaa Kilpailuvirastolle heti, kun osapuolet voivat osoittaa riittävällä varmuudella aikomuksensa tehdä yrityskauppa.

Yrityskaupasta, johon sovelletaan työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain (354/1997) 3 tai 10 luvun säännöksiä, vakuutusyhdistyslain (1250/1987) 1 luvun 2 §:n 3 momentin tai 14 luvun säännöksiä, eläkesäätiölain (1774/1995) 11 luvun säännöksiä tai vakuutuslainsäädännön 12 luvun säännöksiä, on ilmoitettava Kilpailuvirastolle, kun yrityskaupan osapuolet ovat saaneet tiedon Finanssivalvonnan suostumuksesta tai siitä, ettei Finanssivalvonta vastusta yrityskauppaa. Ilmoitusta yrityskaupasta ei kuitenkaan tarvitse tehdä, jos Finanssivalvonta, sen mukaan kuin tässä momentissa mainituissa laeissa säädetään, on pyytänyt yrityskaupasta Kilpailuviraston lausunnon ja Kilpailuvirasto on lausunnossaan katsonut, ettei estettä kaupan hyväksymiselle ole.

Ilmoitusvelvollisia ovat määräysvallan hankkija, liiketoiminnan tai sen osan hankkija, sulautumiseen osallistuvat yhteisöt tai säätiöt ja yhteisyrityksen perustajat.

Ilmoitusvelvollisuudesta antaa tarkempia säännöksiä asianomainen ministeriö.

## 11 § Liikevaihdon laskeminen

Määräysvallan hankkijan, 8 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettujen liiketoiminnan tai sen osan hankkijan, absorptiosulautumisessa vastaanottavan yhteisön tai säätiön, kombinaatiosulautumisessa sulautuvan yhteisön tai säätiön ja yhteisyrityksen perustajan liikevaihtoon luetaan:

- 1 sellaisen yhteisön ja säätiön liikevaihto, joka käyttää siinä määräysvaltaa;
- 2 sellaisen yhteisön ja säätiön liikevaihto, jossa se käyttää määräysvaltaa;

- 3 sellaisen yhteisön ja säätiön liikevaihto, jossa 1 kohdassa tarkoitettu yhteisö tai säätiö käyttää määräysvaltaa; sekä
- 4 sellaisen yhteisön ja säätiön liikevaihto, jossa määräysvaltaa käyttää sama luonnollinen henkilö kuin johdantokappaleessa mainitussa yhteisössä tai säätiössä.

Hankinnan kohteen liikevaihtona pidetään:

- 1 sen yhteisön tai säätiön liikevaihtoa, josta hankitaan määräysvalta;
- 2 8 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuun liiketoimintaan tai sen osaan liittyvää liikevaihtoa; tai
- 3 absorptiosulautumisessa sulautuvan yhteisön tai säätiön liikevaihtoa.

Hankinnan kohteen liikevaihtoon luetaan myös sen yhteisön tai säätiön liikevaihto, jossa 2 momentin 1 tai 3 kohdassa tarkoitettu yhteisö tai säätiö käyttää määräysvaltaa.

Jos liiketoimintaa hankitaan useammassa erässä, hankinnan kohteen liikevaihtona pidetään yhteisön tai säätiön tai niihin 1 momentin mukaisessa suhteessa olevan tahon hankintaa edeltävän kahden vuoden aikana samalta yhteisöltä tai säätiöltä tai niihin 1 momentin mukaisessa suhteessa olevilta tahoilta hankittuun liiketoimintaan liittyvää yhteenlaskettua liikevaihtoa riippumatta siitä, ovatko hankitut osat oikeushenkilöitä vai eivät.

Liikevaihdon laskemisesta antaa tarkempia säännöksiä asianomainen ministeriö.

## 12 § Yrityskaupan kieltäminen ja ehtojen asettaminen

Markkinaoikeus voi Kilpailuviraston esityksestä kieltää tai määrätä purettavaksi yrityskaupan tai asettaa yrityskaupan toteuttamiselle ehtoja, jos yrityskauppa olennaisesti estää tehokasta kilpailua Suomen markkinoilla tai niiden oleellisella osalla erityisesti siitä syystä, että sillä luodaan määräävä markkina-asema tai vahvistetaan sitä.

Markkinaoikeus voi Kilpailuviraston esityksestä kieltää 1 momentissa mainitun lisäksi myös sellaisen sähkömarkkinoilla tapahtuvan yrityskaupan, jonka seurauksena yrityskaupan osapuolten ja niihin 11 §:n 1–3 momentin mukaisessa suhteessa olevien jakeluverkkotoimintaa harjoittavien yhteisöjen tai laitosten yhteenlaskettu siirtoliiketoiminnan osuus 400 voltin jännitteellä jakeluverkossa siirretystä sähkömäärästä ylittää valtakunnallisesti 25 prosenttia.

Jos 1 momentissa tarkoitettu kilpailun estyminen tai 2 momentissa tarkoitettujen yrityskaupan haitalliset vaikutukset voidaan välttää asettamalla yrityskaupan toteuttamiselle ehtoja, Kilpailuviraston tulee esityksen tekemisen sijasta neuvotella ja määrätä noudatettavaksi tällaiset ehdot.

Kilpailuvirasto voi asettaa ehdon tehosteeksi uhkasakon. Markkinaoikeus voi asettaa kiellon, määräyksen tai ehdon tehosteeksi uhkasakon. Uhkasakon määrää maksettavaksi markkinaoikeus.



## 13 § Käsittelymääräajat

Kilpailuvirasto tutkii yrityskauppaa koskevan ilmoituksen välittömästi. Ensi vaiheessa Kilpailuvirasto ratkaisee, onko asiassa ryhdyttävä jatkoselvitykseen. Jos Kilpailuvirasto ei anna päätöstä jatkoselvitykseen ryhtymisestä kuukauden kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta, yrityskaupan katsotaan tulleen hyväksytyksi. Määräaika ei ala kulu, jos ilmoitus on olennaisesti puutteellinen.

Jollei Kilpailuvirasto aseta ehtoja tai tee esitystä yrityskaupan kieltämisestä kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun Kilpailuvirasto päätti jatkoselvitykseen ryhtymisestä, yrityskaupan katsotaan tulleen hyväksytyksi. Markkinaoikeus voi pidentää määräaikaa enintään kahdella kuukaudella.

Jos ilmoituksessa olevissa seikoissa tapahtuu olennaisia muutoksia tai ilmoituksen tekemisen jälkeen ilmenee asian käsittelyyn vaikuttavia uusia seikkoja, tiedot on viipymättä ilmoitettava Kilpailuvirastolle. Jos ilmoituksessa olevien, ilmoitusvelvollisesta riippuvien seikkojen olennaiset muutokset vaikuttavat merkittävästi keskittymän arviointiin, Kilpailuvirasto voi katsoa, että keskittymä on ilmoitettu sinä päivänä, kun kyseiset tiedot on otettu vastaan.

Jos yrityskaupan osapuolet tai niihin 11 §:n 1-3 momentin mukaisessa suhteessa olevat tahot eivät toimita Kilpailuviraston 20 §:n perusteella pyytämiä tietoja asetussa määräajassa tai toimittavat tiedot olennaisesti puutteellisina tai virheellisinä, jatketaan 1 ja 2 momentissa säädettyjä käsittelymääräaikoja. Käsittelymääräaikaa jatketaan vaadittujen tietojen toimittamiseksi asetetun määräajan ylittävien päivien lukumäärällä. Kilpailuvirasto antaa asiassa päätöksen käsittelymääräajan jatkamisesta. Tähän päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Kilpailuviraston tutkintavaltuuksista sen käsitellessä yrityskauppavalvontaa koskevia asioita on voimassa, mitä 20, 21, 23, 24 ja 41 §:ssä säädetään.

## 14 § Täytäntöönpanokielto

Osapuolet eivät saa ryhtyä toimenpiteisiin yrityskaupan toteuttamiseksi, ellei tässä laissa toisin säädetä tai asian käsittelyssä toisin määrätä, ennen kuin yrityskauppa koskevassa asiassa on annettu lopullinen päätös tai kaupan katsotaan tulleen muutoin hyväksytyksi.

Mitä 1 momentissa säädetään, ei estä arvopaperimarkkinalain 6 luvun 1 §:ssä tarkoitetun julkisen ostotarjouksen toteuttamista tai arvopaperimarkkinalain 6 luvun 10 §:n 1 momentissa tarkoitetun pakollisen ostotarjouksen tai osakeyhtiölain 18 luvun 1 §:n 1 momentin mukaisen lunastusvelvollisuuden tai -oikeuden käyttämistä.

Mitä 1 momentissa säädetään, ei estä sulautumisen täytäntöönpanoluvan myöntämistä. Sulautumisen täytäntöönpanoa ei kuitenkaan saa rekisteröidä ennen kuin yrityskauppa koskevassa asiassa on annettu lopullinen päätös tai kaupan katsotaan tulleen muutoin hyväksytyksi.

Mitä 3 momentissa säädetään, sovelletaan myös liikepankeista ja muista osakeyhtiömuotoisista luottolaitoksista annetussa laissa (1501/2001), osuuspankeista ja muista osuuskuntamuotoisista luottolaitoksista annetussa laissa (1504/2001) sekä säästöpankkilaissa (1502/2001) tarkoitettuun liiketoiminnan luovutukseen.

## **15 § Seuraamusmaksun määrääminen yrityskauppa-asiassa**

Elinkeinonharjoittajalle, joka panee yrityskaupan täytäntöön 12 tai 14 §:n vastaisesti, määrätään 34 §:ssä säädetty seuraamusmaksu, jollei menettelyä ole pidettävä vähäisenä tai seuraamusmaksun määräämistä kilpailun turvaamisen kannalta muutoin perusteettomana.

## **16 § Yrityskauppa-asian käsittely markkinaoikeudessa**

Markkinaoikeuden tulee antaa päätöksensä asiassa, jossa Kilpailuvirasto on esittänyt yrityskaupan kieltämistä, kolmen kuukauden kuluessa esityksen tekemisestä. Muutoin yrityskaupan katsotaan tulleen hyväksytyksi.

Yrityskaupan 14 §:ssä säädetty täytäntöönpanokielto jatkuu keskeytyksettä, jos Kilpailuvirasto esittää yrityskauppaa kiellettäväksi tai jos yrityskaupan ilmoittaja valittaa Kilpailuviraston päätöksestä. Yrityskaupan täytäntöönpanokielto raukeaa, jollei markkinaoikeus kuukauden kuluessa esityksen tekemisestä tai valituksen vireilletulosta toisin määrää. Markkinaoikeus voi asettaa täytäntöönpanolle ehtoja.

## **17 § Päätöksen muuttaminen**

Kilpailuvirasto voi hakemuksesta poistaa yrityskaupan toteuttamiselle asetetun ehdon tai lieventää sitä markkinaolosuhteiden olennaisen muutoksen tai muun painavan syyn johdosta.

Aikaisemman päätöksen estämättä markkinaoikeus voi Kilpailuviraston esityksestä kieltää yrityskaupan tai määrätä sen purettavaksi tai asettaa sen toteuttamiselle ehtoja, jos kaupan osapuolet ovat antaneet virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja, joilla on ollut olennainen vaikutus asian ratkaisuun, tai jos kauppa on pantu täytäntöön 12 tai 14 §:n vastaisesti. Edellytyksenä on lisäksi, että uutta käsitteleyä koskeva Kilpailuviraston esitys annetaan kaupan osapuolille tiedoksi viimeistään vuoden kuluessa siitä, kun päätös sai lainvoiman tai kun yrityskauppa pantiin täytäntöön.

## 4 luku. Menettelytapasäännöksiä

### 18 § Asian käsittely Kilpailuvirastossa

Kilpailuvirasto selvittää kilpailunrajoituksia ja niiden vaikutuksia. Kilpailuvirasto ryhtyy toimenpiteisiin kilpailunrajoituksen tai sen vahingollisten vaikutusten poistamiseksi, jos se katsoo elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän rajoittavan kilpailua 5 tai 7 §:ssä taikka EY:n perustamissopimuksen 81 tai 82 artiklassa tarkoitettulla tavalla ja toimenpiteisiin ryhtyminen on tarpeen terveen ja toimivan kilpailun turvaamiseksi markkinoilla.

### 19 § Tutkimatta jättäminen

Kilpailuvirasto asettaa tehtävänsä tärkeysjärjestykseen. Sen estämättä, mitä muualla tässä laissa on säädetty kielletyistä kilpailunrajoituksista ja niihin liittyvistä seuraamuksista, Kilpailuvirasto jättää asian tutkimatta:

- 1 kun ei voida pitää todennäköisenä, että kyseessä on 5 tai 7 §:ssä taikka EY:n perustamissopimuksen 81 tai 82 artiklassa tarkoitettu kielletty kilpailunrajoitus;
- 2 kun kilpailua kyseisillä markkinoilla voidaan epäilystä kilpailunrajoituksesta huolimatta pitää kokonaisuudessaan toimivana;
- 3 kun asian tutkiminen ei muutoin ole tarpeen terveen ja toimivan kilpailun turvaamiseksi; tai
- 4 kun asiaa koskeva toimenpidepyyntö on ilmeisen perusteeton.  
Päätös tutkimatta jättämisestä on tehtävä viipymättä.

### 20 § Tietojenanto kilpailunrajoituksista ja yrityskaupoista

Elinkeinonharjoittaja tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä on velvollinen Kilpailuviraston kehotuksesta antamaan tälle kaikki kilpailunrajoituksen sisällön, tarkoituksen ja vaikutuksen sekä kilpailuolosuhteiden selvittämiseksi taikka 3 luvussa tarkoitettun yrityskaupan arvioimiseksi tarpeelliset tiedot ja asiakirjat. Elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän on myös annettava Kilpailuviraston kehotuksesta tietoja ja asiakirjoja sen selvittämiseksi, onko elinkeinonharjoittajalla tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymällä määräävä markkina-asema.

Vastaavat tiedot ja asiakirjat on annettava lääninhallitukselle sen selvittäessä kilpailunrajoituksia tai kilpailuolosuhteita.

Tiedot on niin vaadittaessa annettava kirjallisena.

Kilpailuvirasto voi velvoittaa elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän edustajan taikka muun henkilön, jonka voidaan perustellusta syystä epäillä olleen osallisena kilpailunrajoituksen toteuttamisessa, saapumaan kuultavaksi Kilpailuvirastoon tutkinnan kohteeseen liittyvien tietojen keräämistä varten. Kilpailuvirasto voi tallentaa saamansa vastaukset.

Tietojenantovelvollisuus ei koske teknisluonteista ammattisalaisuutta.

## **21 § Kilpailunrajoitusasioita ja yrityskauppoja koskevat tarkastukset elinkeinonharjoittajan liiketiloissa**

Kilpailuviraston ja lääninhallituksen asianomaisella virkamiehellä on oikeus tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvomiseksi sekä 3 luvussa tarkoitettujen yrityskauppojen arvioimiseksi toimittaa tarkastus elinkeinonharjoittajan hallinnassa olevissa liike- ja varastotiloissa, maa-alueilla ja kulkuneuvoissa. Kilpailuvirastolla on velvollisuus Euroopan yhteisöjen komission pyynnöstä toimittaa tarkastus siten kuin Euroopan yhteisöjen säädöksissä säädetään.

Kilpailuvirasto avustaa komissiota tarkastusten suorittamisessa siten kuin niistä säädetään Euroopan yhteisöjen säädöksissä.

## **22 § Muiden tilojen tarkastaminen**

Kilpailuviraston ja lääninhallituksen virkamiehellä on oikeus tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvomiseksi toimittaa tarkastus myös muissa kuin 21 §:ssä tarkoitetuissa tiloissa, jos voidaan perustellusti epäillä, että niissä säilytetään kirjanpitoa ja muita liiketoimintaan ja tarkastuksen kohteeseen liittyviä asiakirjoja, joilla voi olla merkitystä todistettaessa kilpailulain 5 tai 7 §:n taikka EY:n perustamissopimuksen 81 tai 82 artiklan vakavaa rikkomista.

Euroopan yhteisöjen komissio voi neuvoston asetuksen (EY) N:o 1/2003 21 artiklan mukaisesti määrätä tarkastuksen tehtäväksi myös muissa kuin 21 §:ssä tarkoitetuissa tiloissa.

Lupa 1 ja 2 momentissa tarkoitettuun tarkastukseen on haettava markkinaoikeudelta etukäteen. Markkinaoikeus voi kieltää tarkastuksen, jos tarkastus olisi mielivaltainen tai liiallinen. Tutkiessaan, onko tarkastus mielivaltainen tai liiallinen, markkinaoikeus ottaa huomioon erityisesti epäillyn kilpailunrajoituksen vakavuuden, etsittyjen todisteiden tärkeyden, asianomaisen elinkeinonharjoittajan osallisuuden sekä sen, onko kohtuullisen todennäköistä, että tarkastuksen kohdetta koskevia kirjanpito- ja liikeasiakirjoja säilytetään tiloissa, joihin lupaa pyydetään.

## 23 § Menettely tarkastusta toimitettaessa

Elinkeinonharjoittajan ja elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän on tarkastusta varten päästettävä Kilpailuviraston, lääninhallituksen tai Euroopan yhteisöjen komission virkamies taikka näiden valtuuttamat henkilöt hallinnassaan oleviin liike- ja varastotiloihin, maa-alueille ja kulkuneuvoihin.

Tarkastusta toimittavalla virkamiehellä on oikeus tutkia elinkeinonharjoittajan ja elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän liikekirjeenvaihto, kirjanpito, tietojenkäsittelyn tallenteet, muut asiakirjat ja data, joilla voi olla merkitystä tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvonnassa, ja ottaa niistä jäljennöksiä.

Tarkastusta toimittava virkamies voi pyytää kaikilta elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän edustajilta taikka henkilöstön jäseniltä tarkastuksen kohteeseen ja tarkoitukseen liittyviä selvityksiä tosiseikoista ja asiakirjoista ja tallentaa saamansa vastaukset. Tarkastusta toimittavalla virkamiehellä on myös oikeus sinetöidä tiloja tai kirjanpitoa ja asiakirjoja siksi ajaksi ja siltä osin kuin on tarpeen tarkastuksen toimittamiseksi.

Toimittaessaan tarkastusta muissa kuin 21 §:ssä tarkoitetuissa tiloissa Euroopan yhteisöjen komission, Kilpailuviraston ja lääninhallituksen virkamiehellä on 1 momentissa säädetyt toimivaltuudet lukuun ottamatta kuitenkin 2 momentissa säädettyjä toimivaltuuksia.

Poliisin tulee tarvittaessa pyynnöstä antaa virka-apua 21 ja 22 §:ssä tarkoitetun tarkastuksen toimittamiseksi siten kuin siitä erikseen säädetään.

Komissio, Kilpailuvirasto ja lääninhallitukset voivat tarkastuksessa käyttää apunaan muita valtuuttamia henkilöitä.

## 24 § Elinkeinonharjoittajan puolustautumisoikeudet

Kilpailuvirasto ilmoittaa tutkinnan kohteena olevalle elinkeinonharjoittajalle, mikä on tämän asema tutkinnassa, ja mistä teosta tätä epäillään. Elinkeinonharjoittajalla on oikeus saada tiedot niin pian, kuin siitä ei voi aiheutua haittaa kilpailunrajoituksen selvittämiseksi.

Kilpailuviraston on pyydettyessä annettava suullisesti tai muulla sopivalla tavalla tietoja asian käsittelyvaiheesta tutkinnan kohteena olevalle elinkeinonharjoittajalle, siltä osin kuin siitä ei voi aiheutua haittaa kilpailunrajoituksen selvittämiseksi. Tutkinnan kohteena olevalla elinkeinonharjoittajalla on oikeus saada tieto tutkintaa koskevista asiakirjoista, jollei viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetusta laista tai Euroopan yhteisön säädöksistä muuta johdu.

Kilpailuvirasto voi käyttää 20 - 22 §:n perusteella saatuja tietoja ainoastaan siihen tarkoitukseen, jota varten ne on koottu, ellei virasto ole aloittanut uutta tutkintaa. Elinkeinonharjoittajalla ei ole velvollisuutta toimittaa Kilpailuvirastolle asiakirjoja, jotka sisältävät ulkopuolisen oikeudellisen neuvonantajan ja asiakkaan välistä

luottamuksellisena pidettävää kirjeenvaihtoa. Elinkeinonharjoittajan vastatessa Kilpailuviraston esittämiin kysymyksiin sitä ei voida velvoittaa myöntämään, että se on syyllistynyt kilpailulain rikkomiseen.

Elinkeinonharjoittajalla on oikeus tulla kuulluksi ennen kuin Kilpailuvirasto tekee seuraamusmaksuesityksen tai 5 tai 7 §:n taikka EY:n perustamissopimuksen 81 tai 82 artiklan vastaisen menettelyn toteavan päätöksen. Kilpailuvirasto ilmoittaa elinkeinonharjoittajalle kirjallisesti tutkinnassa esiin tulleisiin seikkoihin liittyen sitä vastaan esittämänsä väitteet ja niiden perustelut. Kilpailuvirasto asettaa kohtuullisen määräajan, jonka kuluessa elinkeinonharjoittaja voi esittää virastolle näkökantansa suullisesti tai kirjallisesti.

## **25 § Asian käsittely markkinaoikeudessa**

Kilpailunrajoitusta koskeva asia tulee vireille markkinaoikeudessa 12 §:n 1 momentissa tai 34 §:n 5 momentissa tarkoitetulla esityksellä, 44 §:n 1 momentissa tarkoitetulla valituksella taikka 22 §:n 1 tai 2 momentissa tai 41 §:n 2 momentissa tarkoitetulla hakemuksella. Esitys, valitus ja hakemus on tehtävä kirjallisesti.

Asiaa valmisteltaessa on varattava sille elinkeinonharjoittajalle tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymälle, jota esitys koskee, tilaisuus suullisesti tai kirjallisesti vastata esitykseen. Esityksen johdosta voidaan myös kuulla elinkeinonharjoittajaa, johon kilpailunrajoitus kohdistuu. Valmistelu voidaan päättää, vaikka asianosainen ei ole antanut pyydettyä vastausta esityksen johdosta.

Markkinaoikeus voi päättää 22 §:ssä tarkoitetun luvan myöntämisestä ilman asianosaisen elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän kuulemista.

## **26 § Velvollisuus esittää asiakirjoja ja saapua markkinaoikeuden istuntoon**

Markkinaoikeus voi velvoittaa asianomaisen saapumaan istuntoon sekä esittämään liikekirjeenvaihtonsa, kirjanpitonsa, pöytäkirjansa ja muut kilpailunrajoitusta selvittävät asiakirjat. Asiakirjojen esittämisvelvollisuus ei koske teknisluonteisia ammatillisalaisuuksia. Jos velvollisuutta esittää asiakirjat ei täytetä tai asianosainen jää ilman laillista estettä saapumatta istuntoon, asianosainen voidaan sakon uhalla velvoittaa esittämään asiakirjat tai saapumaan istuntoon.

Asian käsittelyyn ja selvittämiseen sovelletaan muutoin hallintolainkäyttölakia (586/1996) ja markkinaoikeuslakia (1527/2001). Käsittelyn ja asiakirjojen julkisuudesta säädetään erikseen.

## **27 § Salassa pidettävän asiakirjan luovuttaminen Viestintävirastolle**

Sen lisäksi, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään, Kilpailuvirastolla on oikeus luovuttaa tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamisen yhteydessä saamansa tai laatimansa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:ssä tarkoitettu salassa pidettävä asiakirja Viestintävirastolle, jos se on Viestintäviraston tehtävien hoitamiseksi välttämätöntä.

## **28 § Asiakirjan luovuttaminen ulkomaiselle viranomaiselle**

Kilpailuviraston hallussa olevan salassa pidettävän asiakirjan luovuttamisesta ulkomaiselle kilpailuviranomaiselle säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 30 §:ssä

## **29 § Lääninhallituksen tehtävät**

Lääninhallitus selvittää kilpailuolosuhteita ja kilpailunrajoituksia sekä Kilpailuviraston toimeksiannosta ryhtyy muihin toimenpiteisiin kilpailun edistämiseksi läänissä.

# **5 luku. Seuraamukset**

## **30 § Kielto panna kilpailunrajoitus täytäntöön**

Sopimukseen, sääntömääräykseen, päätökseen tai muuhun oikeustoimeen tai järjestykseen sisältyvää ehtoa, joka on 5 tai 7 §:n tai markkinaoikeuden taikka Kilpailuviraston antaman määräyksen, kiellon tai velvoitteen taikka Kilpailuviraston antaman väliaikaisen kiellon tai velvoitteen vastainen, ei saa soveltaa tai panna täytäntöön.

## **31 § Kilpailunrajoituksen kieltäminen ja toimitusvelvoite**

Jos kilpailunrajoitus on kielletty 5 tai 7 §:ssä taikka EY:n perustamissopimuksen 81 tai 82 artiklassa, Kilpailuvirasto voi:

- 1 määrätä elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän lopettamaan 5 tai 7 §:ssä taikka EY:n perustamissopimuksen 81 tai 82 artiklassa kielletyn menettelyn; ja
- 2 velvoittaa elinkeinonharjoittajan toimittamaan hyödykkeen toiselle elinkeinonharjoittajalle vastaavanlaisilla ehdoilla kuin hän tarjoaa niitä muille vastaavassa asemassa oleville elinkeinonharjoittajille.

## **32 § Sitoumukset**

Kilpailuvirasto voi päätöksellään määrätä epäiltyyn kilpailunrajoitukseen osallistuneiden elinkeinonharjoittajien tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymien esittämät sitoumukset näitä elinkeinonharjoittajia velvoittaviksi, jos sitoumuksilla voidaan poistaa toiminnan kilpailua rajoittava luonne. Kilpailuvirasto voi ottaa asian uudelleen käsiteltäväkseen, jos jokin päätöksen perusteena oleva tosiseikka on muuttunut olennaisesti, jos asianosaiset elinkeinonharjoittajat rikkovat sitoumuksiaan tai jos päätös on perustunut osapuolten toimittamiin puutteellisiin, virheellisiin tai harhaanjohtaviin tietoihin.

## **33 § Ryhmäpoikkeuksen edun peruuttaminen**

Kilpailuvirasto voi perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1/2003 29 artiklan 2 kohdan mukaisesti peruuttaa sopimukselta, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän päätökseltä tai yhdenmukaistetulta menettelytavalta komission ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisen edun Suomen alueella, jos sopimuksella, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän päätöksellä tai yhdenmukaistetulla menettelytavalla on EY:n perustamissopimuksen 81 artiklan 3 kohdan kanssa ristiriidassa olevia vaikutuksia Suomen alueella tai sellaisella osalla Suomen aluetta, joka täyttää kaikki erillisten maantieteellisten markkinoiden tunnuspiirteet.

## **34 § Kilpailunrajoituksesta määrättävä seuraamusmaksu**

Elinkeinonharjoittajalle tai näiden yhteenliittymälle, joka rikkoo 5 tai 7 §:n tai EY:n perustamissopimuksen 81 tai 82 artiklan säännöksiä, määrätään seuraamusmaksu, jollei menettelyä ole pidettävä vähäisenä tai seuraamusmaksun määräämistä kilpailun turvaamisen kannalta muutoin pidetä perusteettomana.

Edellä 1 momentin perusteella määrättävässä seuraamusmaksussa on perusmäärä, joka saa olla enintään 30 % rikkomukseen liittyvien hyödykkeiden myynnistä elinkeinonharjoittajalle tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymälle kertyneestä liikevaihdosta viimeiseltä kalenterivuodelta, jonka ajan elinkeinonharjoittaja tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä oli osallisena rikkomuksessa. Perusmäärässä otetaan huomioon rikkomuksen laatu ja laajuus. Perusmäärää kerrotaan niiden vuosien lukumäärällä, joina elinkeinonharjoittaja tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä on ollut osallisena rikkomuksessa. Seuraamusmaksua laskettaessa otetaan lisäksi huomioon mahdolliset lieventävät ja raskauttavat tekijät. Seuraamusmaksua voidaan painavasta syystä korottaa riittävän ennaltaehkäisevän vaikutuksen aikaansaamiseksi.



Seuraamusmaksu saa olla enintään 10 prosenttia kunkin kilpailunrajoitukseen osallistuvan elinkeinonharjoittajan tai näiden yhteenliittymän viimeisen rikkomukseen osallistumisvuoden liikevaihdosta.

Seuraamusmaksu voidaan määrätä 1 momentin estämättä myös sellaiselle elinkeinonharjoittajalle tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymälle, jolle rikkomukseen osallistunut elinkeinotoiminta on siirtynyt yritysoston, osakekaupan tai muun yritysjärjestelyn seurauksena.

Seuraamusmaksun määrää Kilpailuviraston esityksestä markkinaoikeus. Maksu määrätään maksettavaksi valtiolle.

## **35 § Vanhentuminen**

Seuraamusmaksua ei saa määrätä 5 tai 7 §:n tai EY:n perustamissopimuksen 81 tai 82 artiklan säännösten rikkomisesta, ellei esitystä markkinaoikeudelle ole tehty viidessä vuodessa siitä, kun kilpailunrajoituksen voimassaolo on lakannut. Kilpailuviranomaisen suorittamat toimet rajoituksen tutkinnan aloittamiseksi keskeyttävät seuraamusmaksuesityksen tekemiseen sovellettavan vanhentumisajan. Vanhentumisaika päättyy kuitenkin viimeistään silloin, kun kymmenen vuotta on kulunut kilpailunrajoituksen voimassaolon lakkaamisesta.

## **36 § Seuraamusmaksusta vapautuminen kartellitapauksissa**

Kilpailunrajoitukseen osalliselle elinkeinonharjoittajalle ei määrätä seuraamusmaksua 2 momentissa määritellyissä tilanteissa, jos se toimittaa Kilpailuvirastolle ensimmäisenä tietoja 5 §:ssä tai EY:n perustamissopimuksen 81 artiklassa tarkoitetusta kilpailijoiden välisestä salaisesta kilpailunrajoituksesta, jolla vahvistetaan osto- tai myyntihintoja tai muita kauppaehtoja, rajoitetaan tuotantoa tai myyntiä taikka jaetaan markkinoita, asiakkaita tai hankintalähteitä.

Seuraamusmaksua ei määrätä, jos:

- 1** Kilpailuvirasto voi toimitettujen tietojen perusteella todeta 1 momentissa tarkoitetun kilpailunrajoituksen tai tehdä 21 §:ssä tai 22 §:ssä tarkoitetun tarkastuksen eikä Kilpailuvirastolla ole ennen hakemuksen vastaanottamista ollut tällaisia tietoja, tai
- 2** Kilpailuvirasto on ennen hakemuksen vastaanottamista tehnyt 21 tai 22 §:ssä tarkoitetun tarkastuksen mutta ei ole voinut todeta 1 momentissa tarkoitettua kilpailunrajoitusta eikä millekään elinkeinonharjoittajalle ole myönnetty 39 §:n 4 momentissa tarkoitettua ehdollista vapautusta seuraamusmaksusta ja Kilpailuvirasto voi toimitettujen tietojen perusteella todeta 1 momentissa tarkoitetun kilpailunrajoituksen.

Elinkeinonharjoittaja, joka on painostanut toista elinkeinonharjoittajaa osallistumaan kartelliin, ei voi saada vapautusta seuraamusmaksusta.

## **37 § Seuraamusmaksun alentaminen kartellitapauksissa**

Elinkeinonharjoittaja, joka on osallistunut 36 §:ssä tarkoitettuun kilpailunrajoitukseen ja joka ei saa 36 §:n perusteella vapautusta seuraamusmaksusta, saa alennuksen seuraamusmaksusta, jos se toimittaa Kilpailuvirastolle tietoja, joilla on merkittävää lisäarvoa suhteessa Kilpailuvirastolla hakemuksen tekohetkellä olleisiin tietoihin. Seuraamusmaksua alennetaan seuraavasti:

- 1 ensimmäinen elinkeinonharjoittaja, joka toimittaa merkittävää lisäarvoa sisältäviä tietoja: seuraamusmaksua alennetaan 30-50 prosenttia;
- 2 toinen elinkeinonharjoittaja, joka toimittaa merkittävää lisäarvoa sisältäviä tietoja: seuraamusmaksua alennetaan 20-30 prosenttia;
- 3 seuraavat elinkeinonharjoittajat, jotka toimittavat merkittävää lisäarvoa sisältäviä tietoja: seuraamusmaksua alennetaan enintään 20 prosenttia.

Elinkeinonharjoittaja, joka on saanut 39 §:n 4 momentissa tarkoitetun ehdollisen vapautuksen, ei voi saada 1 momentissa tarkoitettua alennusta samaa kilpailunrajoitusta koskevassa asiassa.

## **38 § Edellytykset seuraamusmaksusta vapautumiselle ja seuraamusmaksun alentamiselle kartellitapauksissa**

Saadakseen 36 §:ssä tarkoitetun vapautuksen seuraamusmaksusta tai 37 §:ssä tarkoitetun seuraamusmaksun alennuksen elinkeinonharjoittajan on täytettävä lisäksi kaikki seuraavat edellytykset:

- 1 elinkeinonharjoittaja lopettaa osallistumisensa kilpailunrajoitukseen välittömästi sen jälkeen, kun se on jättänyt hakemuksensa, lukuun ottamatta osallistumisesta siinä laajuudessa, jonka Kilpailuvirasto katsoo tarpeelliseksi 21 tai 22 §:ssä tarkoitettujen tarkastusten onnistumisen turvaamiseksi;
- 2 elinkeinonharjoittaja tekee yhteistyötä Kilpailuviraston kanssa hakemuksensa jättämisestä asian käsittelyn lopettamiseen saakka; ja
- 3 elinkeinonharjoittaja ei saa tuhota hakemuksen piiriin kuuluvia todisteita ennen hakemuksen jättämistä eikä hakemuksen jättämisen jälkeen. Elinkeinonharjoittaja ei saa paljastaa hakemuksen sisältöä eikä sitä, että elinkeinonharjoittaja on jättänyt hakemuksen tai että se harkitsee hakemuksen jättämistä. Elinkeinonharjoittaja voi kuitenkin antaa hakemusta koskevat tiedot Euroopan yhteisöjen komissiolle tai toisen maan kilpailuviranomaiselle, jos se on tarpeen kilpailunrajoituksen selvittämiseksi.

## **39 § Seuraamusmaksusta vapautumista ja seuraamusmaksun alentamista kartellitapauksissa koskevasta menettelystä**

Saadakseen 36 §:ssä tarkoitetun vapautuksen seuraamusmaksusta tai 37 §:ssä tarkoitetun seuraamusmaksun alennuksen elinkeinonharjoittajan tulee toimittaa Kilpailuvirastolle asiaa koskeva hakemus.

Kilpailuvirasto voi asettaa 36 §:ssä tarkoitettua seuraamusmaksusta vapautumista hakevalle elinkeinonharjoittajalle määräajan, jonka kuluessa hakijan on toimitettava Kilpailuvirastolle 36 §:ssä tarkoitetut tiedot.

Mikäli Kilpailuvirastolle toimitetaan useita samaan asiaan liittyviä 36 §:ssä tarkoitettuja seuraamusmaksusta vapautumista koskevia hakemuksia, virasto ei ota kantaa muihin samaa asiaa koskeviin hakemuksiin, ennen kuin se on ratkaissut, myönnetäänkö ensimmäisenä hakemuksen toimittaneelle elinkeinonharjoittajalle 4 momentissa tarkoitettu ehdollinen vapautus.

Saatuun 36 §:ssä tarkoitetut tiedot ja varmistuttuaan, että tiedot ovat riittäviä vapautuksen myöntämiseksi, Kilpailuvirasto antaa elinkeinonharjoittajalle kirjallisesti ehdollisen vapautuksen seuraamusmaksusta.

Kilpailuvirasto antaa menettelynsä lopuksi erillisen päätöksen siitä, täyttääkö 36 §:n 1 momentissa tarkoitetun hakemuksen tehnyt elinkeinonharjoittaja kaikki seuraamusmaksusta vapautumiselle asetetut edellytykset. Tähän päätökseen ei saa hakea erikseen muutosta valittamalla.

Kilpailuvirastolle 36 §:ssä tarkoitetun vapautuksen tai 37 §:ssä tarkoitetun alennuksen saamiseksi toimitettuja asiakirjoja ei voida käyttää muuhun tarkoitukseen kuin 31 §:ssä tarkoitettua kieltopäätöstä, 32 §:ssä tarkoitettua sitoumuspäätöstä, 33 §:ssä tarkoitettua ryhmäpoikkeuksen edun peruuttamista tai 34 §:ssä tarkoitettua seuraamusmaksuesitystä koskevan asian käsittelyyn Kilpailuvirastossa, markkina-oikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Seuraamusmaksusta vapauttamista ja seuraamusmaksun alentamista koskevasta menettelystä voidaan säätää tarkemmin asetuksella.

## **40 § Rangaistus väärän tiedon antamisesta**

Rangaistus väärän todistuksen antamisesta viranomaiselle säädetään rikoslain 16 luvun 8 §:ssä. (24.7.1998/563)

## **41 § Väliaikainen kieltö**

Jos kilpailunrajoituksen soveltaminen tai toimeenpaneminen on tarpeen estää välittömästi, Kilpailuvirasto voi antaa väliaikaisesti tätä tarkoittavan kiellon. Kilpailuvirasto voi myös väliaikaisesti velvoittaa elinkeinonharjoittajan toimittamaan hyödyk-

keitä toiselle elinkeinonharjoittajalle vastaavanlaisilla ehdoilla kuin hän tarjoaa niitä muille elinkeinonharjoittajille.

Kilpailuviraston on tehtävä pääasiaa koskeva päätöksensä tai 34 §:n 5 momentin mukainen esitys markkinaoikeudelle seuraamusmaksun määräämisestä 60 päivän kuluessa väliaikais määräyksen antamisesta. Markkinaoikeus voi kilpailuviraston edellä tarkoitettuna määräaikana tekemästä hakemuksesta pidentää tätä aikaa. Jos Kilpailuvirasto ei tee pääasiaa koskevaa päätöstä tai esitystä säädetyssä määräajassa, kielto tai velvoite raukeaa.

Ennen kuin Kilpailuvirasto antaa väliaikaisen kiellon tai velvoitteen, sen on varattava elinkeinonharjoittajalle tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymälle tilaisuus tulla kuulluksi, jollei asian kiireellisyydestä tai muusta erityisestä syystä muuta johdu.

## 42 § Uhkasakko

Kilpailuvirasto voi asettaa antamansa määräyksen, kiellon tai velvoitteen tehosteeksi uhkasakon. Uhkasakon tuomitsee maksettavaksi markkinaoikeus.

Markkinaoikeus voi asettaa kilpailunrajoitusasian käsittelyssä antamansa määräyksen, kiellon tai velvoitteen noudattamisen tehosteeksi uhkasakon. Uhkasakon tuomitsee maksettavaksi markkinaoikeus.

Tässä laissa tarkoitettujen uhkasakkojen asettamisessa ja maksettavaksi määräämisessä noudatetaan muutoin, mitä uhkasakkolaissa (1113/90) säädetään.

## 43 § Vahingonkorvaus

Elinkeinonharjoittaja tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo 5 tai 7 §:ssä taikka EY:n perustamissopimuksen 81 tai 82 artiklassa säädettyä kieltoa, on velvollinen korvaamaan kilpailunrajoituksesta aiheutuneen vahingon.

Vahingonkorvauksen sovittelusta ja korvausvastuun jakautumisesta kahden tai useamman korvausvelvollisen kesken on voimassa, mitä vahingonkorvauslain (412/1974) 2 ja 6 luvussa säädetään.

Oikeus korvaukseen vanhentuu, jollei korvauskannetta ole pantu vireille kymmenen vuoden kuluessa siitä päivästä, jona rikkominen tapahtui, tai jatkettun rikkomisen osalta kymmenen vuoden kuluessa siitä päivästä, jona rikkominen on lakannut. Jos korvausvaatimus perustuu kilpailunrajoitukseen, jonka Kilpailuvirasto on päätöksellään todennut 1 momentissa tarkoitettua kiellon vastaiseksi tai josta se on tehnyt markkinaoikeudelle esityksen seuraamusmaksun määräämiseksi, oikeutta korvaukseen ei kuitenkaan katsota vanhentuneeksi ennen kuin on kulunut kaksi vuotta siitä, kun asiassa annettu ratkaisu sai lainvoiman.

Käsitellessään 1 momentissa tarkoitettua korvauskannetta tuomioistuimien voi pyytää Kilpailuviraston lausunnon.

## 6 luku. Erinäisiä säännöksiä

### 44 § Muutoksenhaku

Kilpailuviraston tämän lain nojalla antamaan päätökseen saa hakea muutosta markkinaoikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Kilpailuviraston tämän lain 19 §:n nojalla antamaan päätöksen saa hakea muutosta, mikäli markkinaoikeus myöntää tätä koskevan valitusluvan. Markkinaoikeudelta haettavaan valituslupa-an sovelletaan, mitä hallintolainkäyttölain 13 §:ssä on säädetty korkeinta hallinto-oikeutta koskevasta valitusluvasta. Markkinaoikeuden valitusluvan myöntämistä koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Kilpailuviraston tämän lain 13 §:n 1 momentin tai 41 §:n 1 momentin nojalla antamaan päätökseen ja päätökseen toimittava 21 §:ssä tarkoitettu tarkastus ei saa hakea muutosta valittamalla. Kilpailuviraston 28 tai 13 §:n nojalla antamaa päätöstä on valituksesta huolimatta noudatettava, jollei markkinaoikeus toisin määrää.

Markkinaoikeuden tämän lain nojalla antamaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Markkinaoikeuden 13 §:n 2 momentin nojalla antamaan päätökseen tai päätökseen, joka koskee 41 §:n 2 momentissa tarkoitettua määräajan pidentämistä taikka 22 §:ssä tarkoitetun tarkastusvaltuuden myöntämistä, ei saa hakea muutosta valittamalla. Markkinaoikeuden päätöstä on valituksesta huolimatta noudatettava, jollei korkein hallinto-oikeus toisin määrää.

Edellä 23 §:n 4 momentin nojalla annettuun virka-apupäätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Seuraamusmaksu pannaan täytäntöön ilman tuomiota tai päätöstä noudattaen, mitä verojen ja maksujen perimisestä ulosottoimin annetussa laissa (367/1961) säädetään.

### 45 § Kilpailuviraston lausunnot ja kuuleminen

Tuomioistuimen on kilpailunrajoitusta koskevaa asiaa käsitellessään varattava Kilpailuvirastolle tilaisuus tulla kuulluksi.

### 46 § Asetuksenantovaltuus ja Kilpailuviraston suuntaviivat

Tarkempia säännöksiä tämän lain täytäntöönpanosta annetaan tarvittaessa asetuksella.

Kilpailuvirasto voi tarvittaessa antaa soveltamiskäytäntöään selventäviä suuntaviivoja, jotka perustuvat Euroopan yhteisöjen komission antamiin ryhmäpoikkeusasetuksiin ja suuntaviivoihin.

## 47 § Siirtymäsäännökset

## 48 § Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan \_\_\_\_\_ päivänä \_\_\_\_\_kuuta 2010.

Tällä lailla kumotaan kilpailunrajoituksista\_\_\_\_päivänä\_\_\_\_\_ annettu laki (480/1992).

Ne päätökset, jotka on annettu 2 momentissa tarkoitetun lain nojalla, jäävät edelleen voimaan.

# Konkurrenslag

## 1 kap. Allmänna bestämmelser

### 1 § Lagens syfte

Syftet med denna lag är att trygga en sund och fungerande ekonomisk konkurrens mot skadliga konkurrensbegränsningar.

När lagen tillämpas ska särskild hänsyn tas till skyddande av marknadsens verksamhetsbetingelser och friheten att idka näring så att också kunderna och konsumenterna kan dra nytta av konkurrensen.

### 2 § Begränsning av tillämpningsområdet

Denna lag tillämpas inte på avtal och arrangemang som gäller arbetsmarknaden.

Bestämmelserna i 5 § tillämpas inte på avtal, beslut eller förfaranden som lantbruksproducenter, deras sammanslutningar eller sammanslutningar som bildas av sådana sammanslutningar har träffat, fattat eller vidtagit och som gäller produktion eller försäljning av lantbruksprodukter eller utnyttjande av gemensamma anläggningar för lagring, behandling eller förädling av lantbruksprodukter, utan att medföra någon skyldighet att hålla samma priser. Denna lag tillämpas dock på sådana avtal, beslut och förfaranden som leder till att konkurrensen hindras eller som äventyrar uppnåendet av de mål som nämns i artikel 33 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, nedan EG-fördraget.

### 3 § Tillämpning av konkurrensreglerna i EG-fördraget

När en konkurrensbegränsning kan påverka handeln mellan Europeiska gemenskapens medlemsstater tillämpas också bestämmelserna i artiklarna 81 och 82 i EG-fördraget.

### 4 § Definitioner

Med näringsidkare avses i denna lag en fysisk person eller en enskild eller offentlig juridisk person som bedriver ekonomisk verksamhet.

En eller flera näringsidkare eller en sammanslutning av näringsidkare anses ha dominerande ställning på marknaden, om den eller dessa i hela landet eller inom ett visst område har ensamrätt eller annars en så dominerande ställning på en bestämd nyttighetsmarknad att den på ett väsentligt sätt styr prisnivån eller

leveransvillkoren för en nyttighet eller på något annat motsvarande sätt påverkar konkurrensförhållandena i ett visst produktions- eller distributionsled.

## **2 kap. Om konkurrensbegränsningar**

### **5 § Konkurrensbegränsningar mellan näringsidkare**

Avtal mellan näringsidkare, beslut av sammanslutningar av näringsidkare samt samordnade förfaranden av näringsidkare är förbjudna om de har till syfte att hindra, begränsa eller snedvrida konkurrensen på ett märkbart sätt eller om de ger ett sådant resultat.

Förbjudna är särskilt sådana avtal, beslut och förfaranden som innebär att

- 1 inköps- eller försäljningspriser eller andra affärsvillkor direkt eller indirekt fastställs,
- 2 produktion, marknader, teknisk utveckling eller investeringar begränsas eller kontrolleras,
- 3 marknader eller inköpskällor delas upp,
- 4 olika villkor tillämpas för likvärdiga transaktioner med vissa handelspartner, varigenom dessa får en konkurrensnackdel, eller
- 5 det ställs som villkor för att ingå ett avtal att den andra parten åtar sig ytterligare förpliktelser som varken till sin natur eller enligt handelsbruk har något samband med föremålet för avtalet.

### **6 § Undantag från förbudsbestämmelsen**

Förbudet enligt 5 § gäller dock inte sådana avtal mellan näringsidkare, beslut av sammanslutningar av näringsidkare eller samordnade förfaranden av näringsidkare, eller sådana grupper av avtal, beslut eller samordnade förfaranden, som

- 1 bidrar till att förbättra produktionen eller distributionen av varor eller till att främja tekniskt eller ekonomiskt framåtskridande,
- 2 tillförsäkrar konsumenterna en skälig andel av den vinst som därigenom uppnås,
- 3 bara ålägger de berörda näringsidkarna begränsningar som är nödvändiga för att uppnå dessa mål, och
- 4 inte ger dessa näringsidkare möjlighet att sätta konkurrensen ur spel för en väsentlig del av nyttigheterna i fråga.

### **7 § Missbruk av dominerande ställning**

Missbruk av dominerande marknadsställning för en eller flera näringsidkare eller en sammanslutning av näringsidkare är förbjudet. Sådant missbruk kan särskilt bestå i att



- 1 direkt eller indirekt påtvinga någon oskäligen inköps- eller försäljningspriser eller andra oskäligen affärsvillkor,
- 3 begränsa produktion, marknader eller teknisk utveckling till nackdel för konsumenterna,
- 3 tillämpa olika villkor för likvärdigen transaktioner med vissa handelspartner, varigenom dessa får en konkurrensnackdel, eller
- 4 det ställs som villkor för att ingå ett avtal att den andra parten åtar sig ytterligare förpliktelser som varken till sin natur eller enligt handelsbruk har något samband med föremålet för avtalet.

## 3 kap. Tillsyn över företagsförvärv

### 8 § Definition på företagsförvärv

Med företagsförvärv avses i denna lag

- 1 förvärv av sådant bestämmande inflytande som avses i 1 kap. 5 § i bokföringslagen (1336/1997) eller motsvarande faktisk bestämmanderätt (bestämmanderätt),
- 2 förvärv av en näringsidkares hela rörelse eller en del därav,
- 3 fusion, samt
- 4 grundande av ett sådant samföretag som varaktigt sköter samtliga uppgifter som ankommer på ett självständigt företag.

Bestämmelserna om tillsyn över företagsförvärv tillämpas inte på ett sådant arrangemang enligt 1 mom. där utövarn av bestämmanderätt byts inom samma koncern.

Med part i ett företagsförvärv avses den som förvärvar bestämmanderätt, den som förvärvar sådan rörelse som avses i 1 mom. 2 punkten eller en del därav, föremålet för bestämmanderätten, sådan rörelse som avses i 1 mom. 2 punkten eller del därav, ett samfund eller en stiftelse som deltar i en fusion som avses i 1 mom. 3 punkten samt en stiftare av ett samföretag som avses i 1 mom. 4 punkten.

### 9 § Tröskelvärden i fråga om anmälningsskyldighet

Bestämmelserna om tillsyn över företagsförvärv tillämpas på ett företagsförvärv, om parterna i företagsförvärvet tillsammans har en omsättning som överskrider 350 miljoner euro och minst två av parterna i företagsförvärvet var har en omsättning i Finland som överskrider 20 miljoner euro.

Vad som i denna lag bestäms om omsättning gäller

- 1 i fråga om sådana kreditinstitut, företag som tillhandahåller investeringstjänster och andra finansinstitut på vilka bestämmelserna i 9 kap. i kreditinstitutslagen (121/2007) tillämpas, den sammanräknade summan av intäktsposter, exklusive extraordinära intäkter, enligt resultaträkningen som gjorts upp i enlighet med bestämmelserna i nämnda lag, samt

- 2 försäkrings- och pensionsanstalters totala premieinkomster eller, i fråga om en pensionsstiftelse, pensionsstiftelsens premieinkomster.

Bestämmelserna om tillsyn över företagsförvärv tillämpas inte, om företagsförvärvet hör till tillämpningsområdet för rådets förordning (EG) nr 139/2004 om kontroll av företagskoncentrationer, om inte kommissionen hänskjuter ärendet till Konkurrensverket med stöd av artikel 4.4 eller artikel 9 i nämnda förordning.

## 10 § Anmälan om företagsförvärv

Företagsförvärv enligt 9 § ska anmälas till Konkurrensverket efter det att avtal ingåtts, bestämmanderätt förvärvats eller ett offentligt köpeanbud enligt 6 kap. 3 § i värdepappersmarknadslagen offentliggjorts men dock innan det har verkställts. Företagsförvärvet kan också anmälas till Konkurrensverket omedelbart efter det att parterna med tillräcklig säkerhet kan visa att de har för avsikt att verkställa ett företagsförvärv.

Sådant företagsförvärv på vilket bestämmelserna i 3 eller 10 kap. i lagen om arbetspensionsförsäkringsbolag (354/1997), 1 kap. 2 § 3 mom. eller 14 kap. i lagen om försäkringsföreningar (1250/1987), 11 kap. i lagen om pensionsstiftelser (1774/1995) eller 12 kap. i lagen om försäkringskassor (1164/1992) tillämpas, ska anmälas till Konkurrensverket när parterna i förvärvsavtalet har fått kännedom om Finansinspektionens samtycke eller om att Finansinspektionen inte motsätter sig förvärvet. Någon anmälan om företagsförvärv behöver dock inte göras, om Finansinspektionen, enligt vad som bestäms i de lagar som nämns i detta moment, av Konkurrensverket begärt ett utlåtande angående förvärvet och om Konkurrensverket i sitt utlåtande har ansett att det inte föreligger något hinder för godkännande av förvärvet.

Anmälningsskyldigheten gäller den som förvärvar bestämmanderätt, den som förvärvar en rörelse eller en del därav, de samfund eller stiftelser som deltar i en fusion och stiftarna av ett samföretag.

Närmare bestämmelser om anmälningsskyldigheten utfärdas av vederbörande ministerium.

## 11 § Beräkning av omsättningen

Till omsättningen för den som förvärvar bestämmanderätten, den som förvärvar sådan rörelse som avses i 8 § 1 mom. 2 punkten eller en del därav, och till omsättningen för det övertagande samfundet eller den övertagande stiftelsen vid absorptionsfusion, det överlåtande samfundet eller den överlåtande stiftelsen vid kombinationsfusion, och stiftaren av ett samföretag räknas

- 1 omsättningen för ett samfund eller en stiftelse som utövar bestämmanderätt däröver,
- 2 omsättningen för ett samfund eller en stiftelse över vilket eller vilken den eller det utövar bestämmanderätt,

- 3 omsättningen för ett samfund eller en stiftelse över vilket eller vilken ett samfund eller en stiftelse som avses i 1 punkten utövar bestämmanderätt,
- 4 omsättningen för ett samfund eller en stiftelse över vilket eller vilken bestämmanderätt utövas av en och samma fysiska person som utövar bestämmanderätt över det samfund eller den stiftelse som nämns i det inledande stycket.

Till omsättningen för föremålet för förvärvet räknas

- 1 omsättningen för det samfund eller den stiftelse i vilket eller vilken bestämmanderätten förvärvas,
- 2 sådan omsättning som hänför sig till den affärsverksamhet som avses i 8 § 1 mom. 2 punkten eller till en del därav, eller
- 3 vid absorptionsfusion det överlåtande samfundets eller den överlåtande stiftelsens omsättning.

Till omsättningen för föremålet för förvärvet räknas även omsättningen för det samfund eller den stiftelse över vilket eller vilken ett samfund eller en stiftelse som avses i 2 mom. 1 eller 3 punkten utövar bestämmanderätt.

Om rörelse förvärvas i flera omgångar, anses omsättningen för föremålet för förvärvet omfatta den sammanräknade omsättning som hänför sig till sådan rörelse som ett samfund eller en stiftelse eller en part som står i 1 mom. avsett förhållande till dessa under de två föregående åren före förvärvet har förvärvat från samma samfund eller stiftelse eller från parter som står i 1 mom. avsett förhållande till dessa, oberoende av om de förvärvade delarna är juridiska personer eller inte.

Närmare bestämmelser om hur omsättningen ska räknas utfärdas av vederbörande ministerium.

## **12 § Förbud mot företagsförvärv och uppställande av villkor för företagsförvärv**

Marknadsdomstolen kan på framställning av Konkurrensverket förbjuda eller förordna om hävande av ett företagsförvärv eller uppställa villkor för fullföljande av företagsförvärvet om det på ett märkbart sätt hindrar konkurrensen på den finländska marknaden eller på en avsevärd del av den särskilt av den orsaken att förvärvet resulterar i uppkomst eller förstärkning av dominerande ställning på marknaden.

Marknadsdomstolen kan på framställning av Konkurrensverket utöver vad som föreskrivs i 1 mom. förbjuda också ett sådant företagsförvärv på elmarknaden som resulterar i att den sammanräknade mängd elektricitet som med 400 V spänning överförs i distributionsnätet av parterna i företagsförvärvet eller av sådana samfund eller anläggningar som bedriver distributionsnätsverksamhet och som står i ett sådant förhållande till parterna som avses i 11 § 1-3 mom. överskrider 25 procent av den mängd elektricitet som på motsvarande sätt överförs i hela landet.

Om sådant hindrande av konkurrensen som avses i 1 mom. eller sådana skadliga verkningar av ett företagsförvärv som avses i 2 mom. kan undvikas genom att

villkor uppställs för fullföljande av företagsförvärvet, ska Konkurrensverket i stället för att göra en framställning om saken förhandla och förordna om sådana villkor som ska iakttas.

Konkurrensverket kan förena villkor med vite. Marknadsdomstolen kan förena förbud, förordnande eller villkor med vite. Vite döms ut av marknadsdomstolen.

## 13 § Behandlingsfrister

Konkurrensverket ska pröva en anmälan om företagsförvärv omedelbart. Initialt ska Konkurrensverket avgöra om fortsatt utredning ska företas i saken. Om Konkurrensverket inte meddelar beslut om fortsatt utredning inom en månad från det att anmälan togs emot, anses företagsförvärvet ha blivit godkänt. Fristen börjar inte löpa om anmälan har väsentliga brister.

Om Konkurrensverket inte uppställer några villkor för eller gör någon framställning om förbud mot företagsförvärvet inom tre månader från det att Konkurrensverket fattade beslut om fortsatt utredning, anses företagsförvärvet ha blivit godkänt. Marknadsdomstolen kan förlänga fristen med högst två månader.

Om väsentliga ändringar sker i de omständigheter som nämns i anmälan eller nya omständigheter som påverkar behandlingen av ärendet uppdagas efter att anmälan gjorts, ska uppgifterna omedelbart anmälas till Konkurrensverket. Om de väsentliga ändringarna i de omständigheter som nämns i anmälan och som beror på den anmälningsskyldige på ett betydande sätt påverkar bedömningen av en koncentration, kan Konkurrensverket anse att koncentrationen anmälts den dag då uppgifterna i fråga har tagits emot.

Om parterna i ett företagsförvärv eller sådana parter som står i ett i 11 § 1 – 3 mom. avsett förhållande till dem inte inom föreskriven tid lämnar de uppgifter som Konkurrensverket begärt på basis av 20 § eller att de uppgifter som lämnas är väsentligen bristfälliga eller felaktiga, förlängs de behandlingsfrister som föreskrivs i 1 och 2 mom. Behandlingsfristen förlängs för att nödvändiga uppgifter ska kunna inlämnas med antalet dagar med vilka den uppställda fristen överskrids. Konkurrensverket fattar ett beslut om förlängning av behandlingsfristen. I detta beslut får ändring inte sökas genom besvär.

I fråga om Konkurrensverkets befogenheter att förrätta inspektioner i samband med behandlingen av ärenden som rör tillsyn över företagsförvärv gäller bestämmelserna i 20, 21, 23, 24 och 41 §.

## 14 § Förbud mot fullföljande

Parterna får inte vidta några åtgärder för att fullfölja företagsförvärvet, om inte något annat bestäms i denna lag eller under behandlingen av ärendet, innan ett slutligt beslut i förvärsärendet har meddelats eller förvärvet annars anses ha blivit godkänt.

Vad som bestäms i 1 mom. utgör inget hinder för att fullfölja ett offentligt köpeanbud enligt 6 kap. 1 § i värdepappersmarknadslagen eller ett obligatoriskt köpeanbud enligt 6 kap. 10 § 1 mom. i värdepappersmarknadslagen eller att använda inlösenrätt eller fullgöra inlösenkyldighet enligt 18 kap. 1 § 1 mom. i lagen om aktiebolag.

Vad som bestäms i 1 mom. utgör inget hinder för meddelande av tillstånd att verkställa fusion. Verkställande av fusion får dock inte registreras innan ett slutligt beslut beträffande företagsförvärvet har meddelats eller förvärvet annars anses ha blivit godkänt.

Vad som föreskrivs i 3 mom. tillämpas också på sådan överlåtelse av affärsverksamheten som avses i lagen om affärsbanker och andra kreditinstitut i aktiebolagsform (1501/2001), lagen om andelsbanker och andra kreditinstitut i andelslagsform (1504/2001) samt i sparbankslagen (1502/2001).

## **15 § Bestämmande av påföljdsavgift i ett ärende som rör företagsförvärv**

En näringsidkare som fullföljer ett företagsförvärv i strid mot 12 eller 14 §, ska åläggas att betala en påföljdsavgift enligt 34 §, om inte förfarandet ska anses vara obetydligt eller om det annars ska anses omotiverat att bestämma en påföljdsavgift för att trygga konkurrensen.

## **16 § Behandling av ett företagsförvärsärende i marknadsdomstolen**

I ett ärende där Konkurrensverket har gjort en framställning om förbud mot företagsförvärv ska marknadsdomstolen meddela sitt beslut inom tre månader från det att framställningen gjordes. I annat fall anses företagsförvärvet ha blivit godkänt. Ett förbud mot fullföljande av företagsförvärvet enligt 14 § fortsätter att gälla utan avbrott om Konkurrensverket gör en framställning om att företagsförvärvet ska förbjudas eller den som anmält företagsförvärvet anför besvär över Konkurrensverkets beslut. Ett förbud mot fullföljande av företagsförvärvet förfaller, om marknadsdomstolen inte inom en månad från det att framställning gjordes eller besvär anfördes bestämmer något annat. Marknadsdomstolen kan uppställa villkor för fullföljandet.

## **17 § Ändring av beslut**

Konkurrensverket kan på ansökan undanröja ett villkor som ställts för fullföljande av ett företagsförvärv eller mildra villkoret med anledning av att förhållandena på marknaden väsentligt har förändrats eller av något annat vägande skäl.

Utan hinder av ett tidigare beslut kan marknadsdomstolen på framställning av Konkurrensverket förbjuda ett företagsförvärv eller bestämma att det ska hävas eller uppställa villkor för fullföljande av förvärvet, om parterna i förvärvet har lämnat

oriktiga eller vilseledande uppgifter som haft väsentlig betydelse för avgörandet i saken eller om förvärvet har fullföljts i strid med 12 eller 14 §. Dessutom krävs det att Konkurrensverkets framställning om ny behandling delges parterna i förvärvsavtalet inom ett år från det att beslutet vann laga kraft eller från det att företagsförvärvet fullföljdes.

## **4 kap. Procedurbestämmelser**

### **18 § Behandling av ärenden vid Konkurrensverket**

Konkurrensverket ska reda ut konkurrensbegränsningar och deras verkningar. Konkurrensverket ska vidta åtgärder för att undanröja konkurrensbegränsningen eller dess skadliga verkningar, om verket anser att en näringsidkare eller en sammanslutning av näringsidkare begränsar konkurrensen på ett sätt som avses i 5 eller 7 § eller i artikel 81 eller 82 i EG-fördraget och det är nödvändigt att vidta åtgärder för tryggande av en sund och fungerande konkurrens på marknaden.

### **19 § Lämnande utan prövning**

Konkurrensverket ska ställa sina uppgifter i angelägenhetsordning. Utan hinder av vad som någon annanstans i denna lag föreskrivs om förbjudna konkurrensbegränsningar och deras följder, kan Konkurrensverket lämna ärendet utan prövning

- 1 då det inte kan anses troligt att det är fråga om en konkurrensbegränsning som är förbjuden enligt 5 eller 7 § eller artikel 81 eller 82 i EG-fördraget,
- 2 om konkurrensen på marknaden i fråga totalt sett kan anses fungera trots den misstänkta konkurrensbegränsningen,
- 3 då det inte annars är nödvändigt att undersöka saken för att trygga en sund och fungerande konkurrens, eller
- 4 då den begäran om åtgärd som lämnats in helt klart saknar grund.

Beslut om att låta bli att pröva ärendet ska fattas utan dröjsmål.

### **20 § Lämnande av upplysningar om konkurrensbegränsningar och företagsförvärv**

En näringsidkare eller en sammanslutning av näringsidkare ska på uppmaning av Konkurrensverket ge verket alla de uppgifter och handlingar som behövs för utredning av en konkurrensbegränsnings innehåll, ändamål och verkningar samt för utredning av konkurrensförhållandena eller för bedömning av ett företagsförvärv som avses i 3 kap.

En näringsidkare eller en sammanslutning av näringsidkare ska på uppmaning av Konkurrensverket också lämna uppgifter och handlingar för utredning av om näri-

ngsidkaren eller sammanslutningen av näringsidkare har dominerande ställning på marknaden.

Motsvarande uppgifter och handlingar ska ges länsstyrelsen när denna reder ut konkurrensbegränsningar eller klarlägger konkurrensförhållandena.

På uppmaning ska uppgifterna ges skriftligen.

Konkurrensverket kan ålägga en näringsidkare eller en företrädare för en sammanslutning av näringsidkare eller någon annan person som av grundad anledning kan misstänkas ha deltagit i genomförandet av en konkurrensbegränsning att infinna sig hos Konkurrensverket för att höras i syfte att samla uppgifter om föremålet för undersökningen. Konkurrensverket får protokollföra de svar som det får.

Upplysningsskyldigheten gäller inte yrkeshemligheter av teknisk natur.

## **21 § Inspektioner av näringsidkares affärslokaler i samband med ärenden som rör konkurrensbegränsningar och företagsförvärv**

Behöriga tjänstemän vid Konkurrensverket och länsstyrelsen har rätt att förrätta inspektioner i de affärs- och lagerlokaler, av markområden och fordon som näringsidkaren har i sin besittning för att övervaka att denna lag och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den följs samt för att utöva tillsyn över sådana företagsförvärv som avses i 3 kap. Konkurrensverket är skyldigt att på begäran av Europeiska gemenskapernas kommission förrätta inspektioner så som bestäms i Europeiska gemenskapernas rättsakter.

Konkurrensverket biträder kommissionen vid inspektioner så som bestäms i Europeiska gemenskapernas rättsakter.

## **22 § Inspektion av andra lokaler**

För att kunna utöva tillsyn över efterlevnaden av denna lag och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den har Konkurrensverkets och länsstyrelsens tjänstemän rätt att förrätta inspektioner också i andra lokaler än sådana som avses i 21 §, om det finns grundad anledning att misstänka att där förvaras bokföring och andra handlingar som har samband med affärsverksamheten och föremålet för inspektionen och som kan ha betydelse för att ett allvarligt brott mot 5 eller 7 § i lagen om konkurrensbegränsningar eller artikel 81 eller 82 i EG-fördraget ska kunna bevisas.

Europeiska gemenskapernas kommission kan i enlighet med artikel 21 i rådets förordning (EG) nr 1/2003 bestämma att inspektion ska förrättas i andra utrymmen än de som avses i 21 §.

Tillstånd till sådan inspektion som avses i 1 och 2 mom. ska sökas i förväg hos marknadsdomstolen. Marknadsdomstolen kan förbjuda en inspektion om den skulle vara godtycklig eller alltför långtgående. När marknadsdomstolen kontrollerar om den planerade inspektionen är godtycklig eller alltför långtgående, ska

marknadsdomstolen särskilt beakta hur allvarlig den misstänkta konkurrensbegränsningen är, betydelsen av den bevisning som avses, den berörda näringsidkarens medverkan samt den rimliga sannolikheten för att de räkenskaper och affärshandlingar som inspektionen avser förvaras i de lokaler för vilka tillstånd begärs.

## **23 § Förfarandet vid inspektioner**

Näringsidkare och sammanslutningar av näringsidkare ska för inspektioner ge Konkurrensverkets, länsstyrelsens eller Europeiska gemenskapernas kommissions tjänstemän eller personer som dessa bemyndigat tillträde till affärs- och lagerlokaler, markområden och fordon som de har i sin besittning.

De tjänstemän som förrättar inspektion har rätt att granska och ta kopior av näringsidkarnas och sammanslutningarnas affärskorrespondens, bokföring, dataregistreringar och andra handlingar och data som kan ha betydelse för tillsynen över att denna lag samt de bestämmelser som utfärdats med stöd av den följs.

De tjänstemän som förrättar inspektion har rätt att av samtliga företrädare för och anställda hos näringsidkaren eller sammanslutningen av näringsidkare kräva utredningar av fakta och handlingar som har samband med föremålet för och ändamålet med inspektionen och protokollföra de svar som har erhållits. De tjänstemän som förrättar inspektion har också rätt att försegla lokaler eller bokföring och handlingar så länge och i den omfattning det är nödvändigt för inspektionen.

Vid förrättande av inspektion i andra utrymmen än de som avses i 21 § har Europeiska gemenskapernas kommissions, Konkurrensverkets och länsstyrelsens tjänstemän de befogenheter som följer av 1 mom., dock med undantag av de befogenheter som anges i 2 mom.

Polisen ska vid behov på begäran ge handräckning när inspektioner som avses i 21 eller 22 § genomförs, så som föreskrivs särskilt.

Kommissionen, Konkurrensverket och länsstyrelserna kan vid inspektioner biträddas av andra personer som de har bemyndigat därtill.

## **24 § Näringsidkarens rätt att försvara sig**

Konkurrensverket ska meddela den näringsidkare som är föremål för en utredning vilken ställning denna har i utredningen och för vilken gärning näringsidkaren misstänks. Näringsidkaren har rätt att få informationen så snart detta kan ske utan men för utredningen av en konkurrensbegränsning.

Konkurrensverket ska på begäran antingen muntligt eller på annat lämpligt sätt lämna den näringsidkare som är föremål för en utredning upplysningar om det skede i vilket behandlingen av ärendet befinner sig till den del detta kan ske utan men för utredningen av en konkurrensbegränsning. Den näringsidkare som är föremål för en utredning har rätt att ta del av de handlingar som rör utredningen om inte något



annat följer av lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet eller Europeiska gemenskapens rättsakter.

Konkurrensverket kan använda de upplysningar som erhållits på basis av 20-22 § endast till det ändamål för vilket de har samlats såvida inte verket har inlett en ny utredning. Näringsidkaren är inte skyldig att ge Konkurrensverket handlingar som inbegriper konfidentiell brevväxling mellan en utomstående juridisk rådgivare och dennas klient. När näringsidkaren besvarar de frågor som Konkurrensverket ställt kan näringsidkaren inte åläggas att erkänna att näringsidkaren gjort sig skyldig till ett brott mot konkurrenslagen.

Näringsidkaren har rätt att bli hörd innan Konkurrensverket gör en framställning om påföljdsavgift eller fattar ett beslut i vilket det konstaterar att ett förfarande i strid med 5 eller 7 § eller artikel 81 eller 82 i EG-fördraget förekommit. Konkurrensverket underrättar näringsidkaren skriftligen om de invändningar som verket kommit med mot omständigheter som uppdragats vid undersökningen jämte motiveringar. Konkurrensverket utsätter en skälig tid inom vilken näringsidkaren antingen skriftligen eller muntligen kan framföra sina synpunkter till verket.

## **25 § Behandlingen av ett ärende i marknadsdomstolen**

Konkurrensbegränsningsärenden blir anhängiga vid marknadsdomstolen genom en framställning som avses i 12 § 1 mom. eller 34 § 5 mom., genom besvär som avses i 44 § 1 mom., eller genom en ansökan som avses i 22 § 1 eller 2 mom. eller 41 § 2 mom. Framställningen, besvären och ansökan ska inlämnas skriftligen.

Vid en förberedelse ska den näringsidkare eller sammanslutning av näringsidkare som framställningen rör ges tillfälle att bemöta denna muntligen eller skriftligen. Med anledning av framställningen kan också höras den näringsidkare som konkurrensbegränsningen riktar sig mot. Förberedelsen får avslutas även om någon part inte har bemött framställningen.

Marknadsdomstolen kan besluta om tillstånd enligt 22 § utan att den berörda näringsidkaren eller sammanslutningen av näringsidkare hörs.

## **26 § Skyldighet att lägga fram handlingar och infinna sig till marknadsdomstolens sammanträde**

Marknadsdomstolen kan ålägga en part att infinna sig till sammanträdet och att lägga fram sin affärskorrespondens, sin bokföring, sina protokoll samt övriga handlingar som klarlägger konkurrensbegränsningen. Skyldigheten att lägga fram handlingar gäller inte yrkeshemligheter av teknisk natur. Om skyldigheten att lägga fram handlingarna inte fullgörs eller om en part utan laga förfall uteblir från marknadsdomstolens sammanträde, kan parten vid vite åläggas att uppvisa handlingarna eller infinna sig till sammanträdet.

På behandlingen och utredningen av ärenden tillämpas i övrigt förvaltningsprocesslagen (586/1996) och marknadsdomstolslagen (1527/2001). Om behandlingens och handlingarnas offentlighet föreskrivs särskilt.

## **27 § Utlämnande av sekretessbelagda handlingar till Kommunikationsverket**

Utöver vad som föreskrivs i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) har Konkurrensverket rätt att lämna ut en sådan sekretessbelagd handling som avses i 24 § lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet och som det fått eller upprättat i samband med skötseln av sina uppgifter enligt denna lag till Kommunikationsverket, om det behövs för skötseln av Kommunikationsverkets uppgifter.

## **28 § Utlämnande av handlingar till en utländsk myndighet**

Bestämmelser om utlämnande av sekretessbelagda handlingar som innehas av Konkurrensverket till en utländsk konkurrensmyndighet finns i 30 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet.

## **29 § Länsstyrelsens uppgifter**

Länsstyrelsen ska utreda konkurrensförhållanden och konkurrensbegränsningar samt på uppdrag av Konkurrensverket vidta andra åtgärder för främjande av konkurrensen inom länet.

# **5 kap. Påföljder**

## **30 § Förbud mot genomförande av en konkurrensbegränsning**

Ett villkor som har tagits in i avtal, stadgar eller beslut eller som har fogats till andra rättshandlingar eller regleringar och som strider mot 5 eller 7 § eller mot ett förordnande, förbud, eller åläggande som har meddelats av marknadsdomstolen eller av Konkurrensverket eller mot ett interimistiskt förbud eller åläggande som har meddelats av Konkurrensverket, får inte tillämpas eller verkställas.

## **31 § Förbud mot konkurrensbegränsning och leveransskyldighet**

Om en konkurrensbegränsning är förbjuden enligt 5 eller 7 § eller artikel 81 eller 82 i EG-fördraget, kan Konkurrensverket

- 1 förelägga en näringsidkare eller en sammanslutning av näringsidkare att upphöra med ett förfarande som är förbjudet enligt 5 eller 7 § eller artikel 81 eller 82 i EG-fördraget, och
- 2 ålägga en näringsidkare att leverera en nytting till en annan näringsidkare på villkor som motsvarar dem som han eller hon erbjuder andra näringsidkare i samma ställning.

## 32 § Åtaganden

Konkurrensverket kan genom sitt beslut göra de åtaganden som erbjudits av de näringsidkare eller sammanslutningar av näringsidkare som deltagit i en misstänkt konkurrensbegränsning bindande för de berörda näringsidkarna, om det är möjligt att genom dessa åtaganden undanröja den konkurrensbegränsande arten av en verksamhet. Konkurrensverket kan ta upp ärendet till ny behandling, om ett sakförhållande som låg till grund för beslutet har ändrats i något väsentligt avseende, om de berörda näringsidkarna åsidosätter sina åtaganden eller om beslutet har grundat sig på ofullständiga, oriktiga eller vilseledande uppgifter som parterna har lämnat.

## 33 § Återkallande av gruppundantagsförmån

Konkurrensverket kan, i enlighet med artikel 29.2 i rådets förordning (EG) nr 1/2003 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna 81 och 82 i fördraget, beträffande ett avtal, ett beslut av en sammanslutning av näringsidkare eller ett samordnat förfarande av näringsidkare, inom Finlands territorium återkalla ett undantag enligt en gruppundantagsförordning som antagits av kommissionen, om avtalet, beslutet eller det samordnade förfarandet inom Finlands territorium eller i en sådan del av det som har en väl avgränsad geografisk marknads alla särdrag har verkningar som är oförenliga med artikel 81.3 i EG-fördraget.

## 34 § Påföljdsavgift för konkurrensbegränsning

En näringsidkare eller sammanslutning av näringsidkare som bryter mot bestämmelserna i 5 eller 7 § eller i artikel 81 eller 82 i EG-fördraget ska åläggas att betala en påföljdsavgift, om inte förfarandet ska anses vara obetydligt eller om det annars anses omotiverat att bestämma en påföljdsavgift för att trygga konkurrensen.

Den påföljdsavgift som ska bestämmas enligt 1 mom. inbegriper ett grundbelopp som får vara högst 30 procent av den omsättning som näringsidkaren eller sammanslutningen av näringsidkare fått av försäljningen av de nyttinger som har samband med överträdelsen under det senaste kalenderår under vilket näringsidkaren eller sammanslutningen av näringsidkare deltog i överträdelsen. I grundbeloppet beaktas arten och omfattningen av överträdelsen. Grundbeloppet multipliceras med antalet år under vilka näringsidkaren eller sammanslutningen av näringsidkare har deltagit

i överträdelsen. När påföljdsavgiften räknas beaktas dessutom eventuella förmildrande och försvårande omständigheter. Påföljdsavgiften kan av vägande skäl höjas för att åstadkomma en tillräckligt förebyggande effekt.

Påföljdsavgiften får vara högst 10 procent av omsättningen för det sista år då överträdelsen pågick för var och en av de näringsidkare eller sammanslutningar av näringsidkare som varit delaktiga i konkurrensbegränsningen.

Utan hinder av 1 mom. kan påföljdsavgift fastställas också för en näringsidkare eller sammanslutning av näringsidkare till vilken den näringsverksamhet som var delaktig i överträdelsen har övergått till följd av ett företagsförvärv, ett aktieköp eller något annat företagsarrangemang.

Påföljdsavgiften bestäms av marknadsdomstolen på framställning av Konkurrensverket. Avgiften ska betalas till staten.

## 35 § Preskription

Påföljdsavgift får inte fastställas för överträdelse av bestämmelserna i 5 eller 7 § eller i artikel 81 eller 82 i EG-fördraget, om inte framställning till marknadsdomstolen har gjorts inom fem år från det att konkurrensbegränsningen upphörde att gälla. Konkurrensmyndighetens åtgärder som syftar till inledande av en utredning av begränsningen avbryter den preskriptionstid som tillämpas på en framställning om fastställande av påföljdsavgift. Preskriptionstiden avslutas dock senast då tio år har förflutit från det att konkurrensbegränsningen upphörde att gälla.

## 36 § Befrielse från påföljdsavgift i kartellfall

En näringsidkare som deltagit i en konkurrensbegränsning ska inte åläggas att betala någon påföljdsavgift i de situationer som anges i 2 mom. om näringsidkaren är den första att lämna Konkurrensverket uppgifter om en i 5 § eller i artikel 81 i EG-fördraget avsedd hemlig konkurrensbegränsning mellan konkurrenter genom vilken inköps- eller försäljningspriser eller andra affärsvillkor fastställs, produktion eller försäljning begränsas eller marknader, kunder eller inköpskällor delas upp.

Påföljdsavgift fastställs inte om

- 1 Konkurrensverket på basis av de uppgifter som inlämnats kan konstatera att en konkurrensbegränsning enligt 1 mom. existerar eller kan förrätta en inspektion enligt 21 eller 22 § och Konkurrensverket inte hade dylika uppgifter innan den tog emot ansökan eller
- 2 Konkurrensverket före mottagandet av ansökan har förrättat en inspektion enligt 21 eller 22 § men har inte kunnat konstatera att en konkurrensbegränsning enligt 1 mom. existerar och ingen näringsidkare har blivit beviljad villkorlig befrielse från påföljdsavgift enligt 39 § 4 mom. och Konkurrensverket på basis av de inlämnade uppgifterna kan konstatera att en konkurrensbegränsning enligt 1 mom. existerar.

En näringsidkare som har utövat påtryckningar mot en annan näringsidkare för att denna skulle delta i en kartell kan inte beviljas befrielse från påföljdsavgiften.

### **37 § Sänkt påföljdsavgift i kartellfall**

En näringsidkare som har deltagit i en konkurrensbegränsning som avses i 36 § och som på basis av 36 § inte beviljas befrielse från påföljdsavgift får nedsättning i påföljdsavgiften om näringsidkaren lämnar Konkurrensverket uppgifter som har ett betydande mervärde i förhållande till de uppgifter som Konkurrensverket förfogade över vid tidpunkten för ansökan. Påföljdsavgiften sänks enligt följande:

- 1 För den första näringsidkare som lämnar uppgifter som har ett betydande mervärde sänks påföljdsavgiften med 30-50 procent,
- 2 för den andra näringsidkare som lämnar uppgifter som har ett betydande mervärde sänks påföljdsavgiften med 20-30 procent,
- 3 för följande näringsidkare som lämnar uppgifter som har ett betydande mervärde sänks påföljdsavgiften med högst 20 procent.

En näringsidkare som beviljats villkorlig befrielse enligt 39 § 4 mom. kan inte beviljas nedsättning i påföljdsavgiften enligt 1 mom. i ett ärende som gäller samma konkurrensbegränsning.

### **38 § Villkor för befrielse från påföljdsavgift och sänkning av påföljdsavgiften i kartellfall**

För att kunna bli beviljad befrielse från påföljdsavgift enligt 36 § eller nedsättning i påföljdsavgiften enligt 37 § ska näringsidkaren dessutom uppfylla alla nedan nämnda villkor:

- 1 näringsidkaren ska upphöra med sitt deltagande i konkurrensbegränsningen omedelbart efter det att näringsidkaren har inlämnat en ansökan, med undantag av deltagande i den omfattning som Konkurrensverket anser nödvändigt för att säkerställa framgången med de inspektioner som avses i 21 och 22 §,
- 2 näringsidkaren samarbetar med Konkurrensverket från och med inlämnandet av ansökan tills behandlingen av ärendet avslutats och
- 3 näringsidkaren får inte förstöra sådana bevis som omfattas av ansökan innan ansökan lämnas in eller efter det att ansökan har lämnats in. Näringsidkaren får inte röja innehållet i en ansökan och inte heller det faktum att näringsidkaren har inlämnat en ansökan eller att näringsidkaren överväger att inlämna en ansökan. Näringsidkaren får dock lämna uppgifter om ansökan till Europeiska gemenskapernas kommission eller konkurrensmyndigheten i ett annat land om detta är nödvändigt med tanke på utredning av konkurrensbegränsningen.

## **39 § Förfarandet vid befrielse från påföljdsavgift och sänkning av påföljdsavgiften i kartellfall**

För att kunna bli beviljad befrielse från påföljdsavgift enligt 36 § eller nedsättning i påföljdsavgiften enligt 37 § ska näringsidkaren inlämna en ansökan om detta till Konkurrensverket.

Konkurrensverket kan fastställa en frist för en näringsidkare som ansöker om befrielse från påföljdsavgift enligt 36 § inom vilken sökanden ska lämna Konkurrensverket de uppgifter som avses i 36 §.

Om Konkurrensverket får ta emot flera ansökningar om befrielse från påföljdsavgift enligt 36 § som gäller samma ärende, tar verket inte ställning till andra ansökningar i samma ärende innan det har avgjort huruvida en villkorlig befrielse enligt 4 mom. ska beviljas den näringsidkare som först inlämnat en ansökan.

Efter att ha fått de uppgifter som avses i 36 § och försäkrat sig om att uppgifterna är tillräckliga för att befrielse kan beviljas, beviljar Konkurrensverket näringsidkaren skriftligen villkorlig befrielse från påföljdsavgift.

Konkurrensverket meddelar avslutningsvis ett separat beslut om huruvida den näringsidkare som inlämnat en ansökan enligt 36 § 1 mom. uppfyller samtliga villkor för befrielse från påföljdsavgift. I detta beslut får ändring inte sökas genom särskilda besvär.

De handlingar som tillställts Konkurrensverket för erhållande av befrielse enligt 36 § eller nedsättning i påföljdsavgiften enligt 37 § får inte användas till annat ändamål än till behandlingen av ett ärende som gäller ett förbudsbeslut enligt 31 §, ett beslut om åtagande enligt 32 §, återkallande av gruppundantagsförmån enligt 33 § eller en framställan om påföljdsavgift enligt 34 § hos Konkurrensverket, marknadsdomstolen eller högsta förvaltningsdomstolen.

Närmare bestämmelser om förfarandet vid befrielse från påföljdsavgift och sänkning av påföljdsavgiften kan utfärdas genom förordning.

## **40 § Straff för lämnande av felaktiga uppgifter**

Straff för ingivande av osant intyg till myndighet bestäms i 16 kap. 8 § i strafflagen.

## **41 § Interimistiskt förbud**

Om det är nödvändigt att omedelbart förhindra tillämpning eller genomförande av en konkurrensbegränsning, kan Konkurrensverket förbjuda den interimistiskt. Verket kan också interimistiskt ålägga en näringsidkare att leverera nyttigheter till en annan näringsidkare på villkor som motsvarar dem som han eller hon erbjuder andra näringsidkare.

Konkurrensverket ska fatta beslut i huvudsaken eller göra en framställning till marknadsdomstolen enligt 34 § 5 mom. om bestämmande av påföljdsavgift inom 60

dagar från det att ett interimistiskt beslut har meddelats. På ansökan av Konkurrensverket inom ovan nämnda tid kan marknadsdomstolen förlänga tidsfristen. Om Konkurrensverket inte inom föreskriven tid fattar beslut i huvudsaken eller gör framställning till marknadsdomstolen, förfaller förbudet eller åläggandet.

Innan Konkurrensverket utfärdar ett interimistiskt förbud eller åläggande ska det bereda näringsidkaren eller sammanslutningen av näringsidkare tillfälle att bli hörd, om inte saken är brådskande eller det finns andra särskilda skäl.

## 42 § Vite

De förelägganden, förbud eller ålägganden som Konkurrensverket utfärdar kan förenas med vite. Vite döms ut av marknadsdomstolen.

De förelägganden, förbud eller ålägganden som marknadsdomstolen utfärdar i samband med behandlingen av ett konkurrensbegränsningsärende kan förenas med vite. Vite döms ut av marknadsdomstolen.

I fråga om föreläggande av vite och utdömande av vite enligt denna lag tillämpas i övrigt bestämmelserna i viteslagen (1113/1990).

## 43 § Skadestånd

En näringsidkare eller sammanslutning av näringsidkare som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot något av förbuden i 5 eller 7 § eller i artikel 81 eller 82 i EG-fördraget, är skyldig att ersätta den skada som har tillfogats på grund av konkurrensbegränsningen.

I fråga om jämkning av skadeståndet och fördelning av skadeståndsansvaret mellan två eller flera ersättningsskyldiga gäller vad som bestäms i 2 och 6 kap. i skadeståndslagen (412/1974).

Rätten till skadestånd preskriberas om skadeståndstalan inte har väckts inom tio år från den dag då överträdelsen inträffade, eller vid fortsatt överträdelse, inom tio år från den dag då överträdelsen upphörde. Om skadeståndskravet baserar sig på en konkurrensbegränsning som Konkurrensverket genom sitt beslut konstaterat strida mot förbudet enligt 1 mom. eller om vilken det har gjort en framställning till marknadsdomstolen för bestämmande av påföljdsavgift, anses rätten till skadestånd dock inte ha preskriberats förrän två år har förflutit från det att det beslut som meddelats i ärendet vunnit laga kraft.

Vid prövning av en skadeståndstalan som avses i 1 mom. kan domstolen begära utlåtande av Konkurrensverket.

## 6 kap. Särskilda bestämmelser

### 44 § Ändringssökande

I ett beslut som Konkurrensverket har meddelat med stöd av denna lag får ändring sökas genom besvär hos marknadsdomstolen i den ordning som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen. I ett beslut som Konkurrensverket har meddelat med stöd av 19 § i denna lag får ändring sökas om marknadsdomstolen beviljar besvärstillstånd. I fråga om det besvärstillstånd som söks hos marknadsdomstolen tillämpas bestämmelserna i 13 § i förvaltningsprocesslagen om besvärstillstånd i fråga om högsta förvaltningsdomstolen. I marknadsdomstolens beslut angående besvärstillstånd får ändring inte sökas genom besvär. I ett beslut som Konkurrensverket har meddelat med stöd av 13 § 1 mom. eller 41 § 1 mom. och i ett beslut om förrättande av inspektion enligt 21 § får ändring inte sökas genom besvär. Ett beslut som konkurrensverket har meddelat med stöd av 28 eller 13 § ska iakttas trots att besvär har anförts, om inte marknadsdomstolen bestämmer något annat.

I ett beslut som marknadsdomstolen har meddelat med stöd av denna lag får ändring sökas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen i den ordning som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen. I ett beslut som marknadsdomstolen har meddelat med stöd av 13 § 2 mom. eller i ett beslut om förlängning av fristen enligt 41 § 2 mom. eller om tillstånd att förrätta inspektion enligt 22 § får ändring inte sökas genom besvär. Marknadsdomstolens beslut ska iakttas trots att besvär har anförts, om inte högsta förvaltningsdomstolen bestämmer något annat.

I ett beslut om handräckning som har meddelats med stöd av 23 § 4 mom. får ändring inte sökas genom besvär.

En påföljdsavgift verkställs utan dom eller beslut och med iakttagande av lagen om indrivning av skatter och avgifter i utsökningsväg (367/1961).

### 45 § Konkurrensverkets utlåtanden och hörande

Då domstolen behandlar ett mål som gäller konkurrensbegränsning ska den bereda Konkurrensverket tillfälle att yttra sig.

### 46 § Bemyndigande att utfärda förordning och Konkurrensverkets riktlinjer

Närmare bestämmelser om verkställigheten av denna lag utfärdas vid behov genom förordning.

Konkurrensverket kan i syfte att klargöra sin tillämpningspraxis vid behov utfärda riktlinjer som baserar sig på gruppundantagsförordningar och riktlinjer som har antagits av Europeiska gemenskapernas kommission.



## 47 § Övergångsbestämmelser

## 48 § Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den \_\_\_\_ \_\_\_\_\_ 2010.

Genom denna lag upphävs lagen av den 27 maj 1992 om konkurrensbegränsningar (480/1992).

Beslut som meddelats med stöd av den lag som nämns i 2 mom. förblir dock i kraft.

# Ehdotus laiksi viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain muuttamisesta

## Yksityiskohtaiset perustelut

### 3 luku. Oikeus saada tieto asiakirjasta

#### 11 § Asianosaisen oikeus tiedonsaantiin

##### 11 §:n 2 momentin Y kohta (tutkimusrauha):

Momentin Y kohta koskee Kilpailuvirastolle tehtyjä ilmoituksia kilpailunrajoituksesta sekä kilpailunrajoituksen selvittämistä varten saatuja ja laadittuja asiakirjoja. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa tutkinnan onnistuminen ja estää tietojen liian aikaisesta julkiseksi tulosta aiheutuva haitta kilpailunrajoituksen selvittämiselle.

Kilpailunrajoitusasian tutkintaan liittyvän tiedon julkiseksi tulo liian aikaisessa vaiheessa vaarantaa tutkinnan tarkoituksen toteutumisen. Kilpailunrajoitusten tutkinnan onnistuminen voi edellyttää, ettei asiaa koskevia tietoja anneta asianosaiselle ennen tutkinnan päättymistä. Kilpailuviraston tutkinnan aikana haltuunsa saamalla aineistolla on keskeinen merkitys Kilpailuviraston tutkinnan suuntaamiselle sekä tuloksellisuudelle. Aineiston antaminen asianosaisille tutkinnan ollessa keskeneräinen heikentäisi jatkossa merkittävästi Kilpailuviraston mahdollisuuksia tehokkaaseen tutkimus- ja selvitystyöhön. Mikäli asianosaiset yritykset saisivat tiedon esimerkiksi Kilpailuviraston tiedossa olevista seikoista jo tutkinnan ollessa kesken, vaarana olisi, että tutkimuksen kohteena oleva yritys pyrkisi hankkiutumaan eroon sen hallussa olevista asiakirjoista, jotka voisivat vahvistaa viraston saaman tiedon.

Tutkinta päättyy yleensä silloin, kun kilpailulain 24 §:n 4 momentin mukainen kuuleminen tai muu vastaava kuuleminen tehdään. Joissain tapauksissa tutkimusrauhaa voi olla tarvetta jatkaa tämän jälkeenkin. Asianosaisjulkisuuden toteutuminen jo siinä vaiheessa, jossa Kilpailuvirasto päättää omista toimenpiteistään, voi asettaa Kilpailuviraston yksityisiä huonompaan asemaan esimerkiksi silloin, kun se valmistautuu oikeudenkäyntiin. Säännöksen tarkoituksena on tältä osin asettaa Kilpailuvirasto ja yksityiset samaan asemaan. Näissäkin tilanteissa asianosaisella on joka tapauksessa oikeus tutustua asiakirjoihin viimeistään siinä vaiheessa, kun asia saatetaan markkinaoikeuden ratkaistavaksi.

Momentin Y kohta täydentää lain 24 §:n 1 momentin X<sub>1</sub> kohdan säännöstä, jonka perusteella Kilpailuvirastolle tehdyt ilmoitukset kilpailunrajoituksesta sekä kilpailunrajoituksen selvittämistä varten saadut ja laaditut asiakirjat ovat salassa pidettäviä,

kunnes tutkinta on päättynyt, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna asian selvittämistä tai tutkinnan tarkoituksen toteutumista.

## **6 luku. Salassapitovelvoitteet**

### **24 § Salassa pidettävät viranomaisen asiakirjat**

#### **24 §:n 1 momentin X1 kohta (tutkimusrauha)**

Momentin X<sub>1</sub> kohta koskee Kilpailuvirastolle tehtyjä ilmoituksia kilpailunrajoituksesta sekä kilpailunrajoituksen selvittämistä varten saatuja ja laadittuja asiakirjoja. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa tutkinnan onnistuminen ja estää tietojen liian aikaisesta julkiseksi tulosta aiheutuva haitta kilpailunrajoituksen selvittämiseksi.

Kilpailunrajoitusasian tutkintaan liittyvän tiedon julkiseksi tulo liian aikaisessa vaiheessa vaarantaa tutkinnan tarkoituksen toteutumisen. Kilpailunrajoitusten tutkinnan onnistuminen yleensä edellyttää, ettei asiaa koskevia tietoja anneta yleisölle tai asianosaiselle ennen tutkinnan päättymistä. Kilpailunrajoituksen selvittämistä koskevien asiakirjojen salassapito päättyy, kun Kilpailuvirasto on päättänyt tutkintansa tehdäkseen asiassa lopullisen päätöksen tai esityksen markkinaoikeudelle. Tutkinta päättyy yleensä silloin, kun kilpailulain 24 §:n 4 momentin mukainen kuuleminen tai muu vastaava kuuleminen tehdään. Joissain tapauksissa tutkimusrauha voi olla tarvetta jatkaa tämän jälkeenkin.

Säännöksessä käytetyn vahinkoedellytyslausekkeen mukaan olettamana olisi kilpailunrajoitusasian selvittämiseen liittyvien asiakirjojen salaisuus. Asiakirjojen salassapitovelvollisuus ei kuitenkaan olisi ehdoton. Kilpailuvirasto ja tuomioistuimien voisivat siten antaa tietoja kohdassa tarkoitetuista asiakirjoista, jos on ilmeistä, ettei kilpailunrajoitusasian selvittäminen tai tutkinnan tarkoituksen toteutuminen vaarannu.

#### **24 §:n 1 momentin X2 kohta (elinkeino- tietojen suojaaminen)**

Kilpailulain 36–39 §:ssä säädetään kilpailunrikkomuksesta määrättävästä seuraamusmaksusta vapauttamisesta ja seuraamusmaksun alentamisesta. Säännösten mukaan elinkeinonharjoittaja voi vapautua seuraamusmaksusta tai seuraamusmaksua voidaan alentaa, jos elinkeinonharjoittaja avustaa Kilpailuvirastoa kilpailunrajoituksen selvittämisessä. Menettely on havaittu tehokkaaksi tavaksi selvittää kartellirikkomuksia.

Momentin X<sub>2</sub> kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat kilpailulain 36–39 §:n mukaista seuraamusmaksusta vapautumista tai seuraamusmaksun alentamista koskevaa menettelyä varten laaditut asiakirjat, joissa yritys antaa tiedot kilpailulain 5 §:ssä tai EY:n perustamissopimuksen 81 artiklassa kielletystä menettelystä ja

osallisuudestaan siihen. Edellytyksenä on, että tiedon antaminen aiheuttaisi vahinkoa tai haittaa asian selvittämislle tai tiedot antaneelle yritykselle. Momentin X2 kohdan tarkoituksena on suojata seuraamusmaksusta vapauttamista tai sen alentamista hakenutta elinkeinonharjoittajaa niin, ettei se joudu esimerkiksi vahingonkorvausoikeudellisesti huonompaan asemaan kuin muut kartellin jäsenet. Hakija toimittaa prosessin aikana Kilpailuvirastolle materiaalia, jonka perusteella voidaan todeta tiettyjen tahojen, hakija mukaan lukien, osallistuneen kilpailulain 5 §:n tai EY:n perustamissopimuksen 81 artiklan vastaiseen kartellitoimintaan. Erityisesti tietyissä ulkomaisissa oikeudenkäynneissä niin sanottu yrityslausunto on keskeinen todiste vahingonkorvausprosesseissa. Yrityslausunnolla tarkoitetaan yrityksen seuraamusmaksusta vapauttamista koskevaa menettelyä varten laatimaa oma-aloitteista selostusta yrityksen kartellia koskevista tiedoista ja roolista siinä. Jos kilpailulain 36–39 §:n mukaisen menettelyn kautta saatu aineisto on julkisuuslain perusteella julkista, järjestelmän houkuttelevuus vähenee. Usein kartellitutkinnan yhteydessä yritykset joutuvat myös hakemaan samassa asiassa vapautusta tai alennusta sakoista usean EU:n jäsenvaltion kilpailuviranomaiselta. Jos tällaisessa tilanteessa hakemuksen sisältämät tiedot tulevat Suomessa julkisiksi, kilpailunrajoitusten selvittäminen ja tulokset voivat olennaisesti vaarantua. Asianosaisella on tutkintarauhan päätyttyä oikeus tutustua asiakirjoihin, joilla on tai joilla on voinut olla vaikutusta hänen asiansa käsittelyyn. Asianosaista kuitenkin koskevat julkisuuslain vaitolovelvollisuutta ja hyväksikäyttökieltoa koskevat säännökset.

Säännöksen mukaan salassa pidettäviä ovat myös Kilpailuviraston päätökset, joissa todetaan, että kilpailulain 36–39 §:n edellytykset eivät täyty. Edellytyksenä tältäkin osin on, että tiedon antaminen aiheuttaisi vahinkoa tai haittaa asian selvittämislle tai tiedot antaneelle yritykselle. Kilpailulain 36–39 §:n edellytykset voivat jäädä täyttymättä esimerkiksi silloin, kun Kilpailuvirastolla on hakemuksen tekemisen aikaan samat tiedot tai todisteet tai jos kyseessä on kilpailunrajoitus, mutta kilpailunrajoitus ei ole sellainen kilpailulain 5 §:ssä tai EY:n perustamissopimuksen 81 artiklassa tarkoitettu kilpailunrajoitus, johon menettelyä voitaisiin soveltaa. Koko järjestelmän houkuttelevuus vähenisi, jos Kilpailuviraston päätös, jonka mukaan kilpailulain 36–39 §:n edellytykset eivät täyty, olisi julkisuuslain perusteella julkinen. Lisäksi menettelyä hakenut yritys todennäköisesti joutuisi vahingonkorvausoikeudellisesti huonompaan asemaan kuin muut kilpailunrajoitukseen osallistuneet yritykset.

# Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään 11 §:n 2 momenttiin, sellaisena kun se on mainitussa laissa 385/2007, uusi Y kohta, lain 24 §:n 1 momenttiin uusi X1 ja X2 kohta seuraavasti:

## 3 luku. Oikeus saada tieto asiakirjasta

### 11 § Asianosaisen oikeus tiedonsaantiin

#### 11 §:n 2 momentin Y kohta (tutkimusrauha)

Asianosaisella, hänen edustajallaan ja avustajallaan ei ole edellä 1 momentissa tarkoitettua oikeutta:

-----

Y) Kilpailunrajoitusasian tutkinnassa esitettyyn tai laadittuun asiakirjaan ennen tutkinnan lopettamista, jos tiedon antamisesta aiheutuisi haittaa asian selvittämislle.

-----

## 6 luku. Salassapitovelvoitteet

### 24 § Salassa pidettävät viranomaisen asiakirjat

Salassa pidettäviä ovat viranomaisen asiakirjat, jollei erikseen toisin säädetä:

-----

#### 24 §:n 1 momentin X1 kohta (tutkimusrauha)

-----

X1) Kilpailuvirastolle tehdyt ilmoitukset kilpailunrajoituksesta sekä kilpailunrajoituksen selvittämistä varten saadut ja laaditut asiakirjat, kunnes tutkinta on päättynyt, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna asian selvittämistä tai tutkinnan tarkoituksen toteutumista.

-----

## 24 §:n 1 momentin X2 kohta (leniency-tietojen suojaaminen)

-----

X2) Kilpailulain 36-39 §:n mukaista menettelyä varten laaditut asiakirjat, joissa yritys antaa tiedot kilpailulain 5 §:ssä tai EY:n perustamissopimuksen 81 artiklassa kielletystä menettelystä ja osallisuudestaan siihen sekä Kilpailuviraston päätökset, joiden mukaan kilpailulain 36-39 §:n edellytykset eivät täyty, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi vahinkoa tai haittaa asian selvittämiselle tai tiedot antaneelle yritykselle.

-----

# Lag om ändring av lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet

I enlighet med riksdagens beslut

fogas till 11 § 2 mom., sådant det lyder i nämnda lag 385/2007, en ny Y-punkt samt till 24 § 1 mom. en ny X1-punkt och X2-punkt som följer:

## 3 kap. Rätt att ta del av en handling

### 11 § En parts rätt att ta del av en handling

#### 11 § 2 mom. Y-punkten (utredningsro)

En part, hans ombud eller hans biträde har inte den i 1 mom. avsedda rätten

-----

Y) när det är fråga om en handling som har företetts eller upprättats i samband med utredning av en konkurrensbegränsning som ännu pågår, om utredningen skulle försvåras av att uppgifter lämnas ut,

-----

## 6 kap. Skyldighet att iaktta sekretess

### 24 § Sekretessbelagda myndighetshandlingar

Om inte något annat föreskrivs särskilt, är följande myndighetshandlingar sekretessbelagda:

#### 24 § 1 mom. X1-punkten (utredningsro)

-----

X1) anmälan om en konkurrensbegränsning till Konkurrensverket samt handlingar som har erhållits och upprättats för utredning av konkurrensbegränsningen, tills utredningen är avslutad, om det inte är uppenbart att utlämnandet av uppgifter om dem äventyrar utredningen av ärendet eller undersökningens syfte,

-----

## 24 § 1 mom. X2-punkten (skyddet för leniency-uppgifter)

-----

X2) handlingar som har upprättats för ett förfarande enligt 36 - 39 § i konkurrenslagen i vilka företaget lämnar uppgifter om ett förfarande som är förbjudet enligt 5 § i konkurrenslagen eller artikel 81 i EG-fördraget och om sin delaktighet i det samt Konkurrensverkets beslut enligt vilka villkoren i 36 - 39 § i konkurrenslagen inte uppfylls om utlämnandet av uppgifter skulle åsamka utredningen av ärendet eller företaget som lämnat uppgifterna skada eller men,

-----



# Yrityskauppavalvontaa koskevien säännösten toimivuutta tarkasteleva asiantuntijaselvitys

PÄIVÄYS  
31.5.2008

SELVITYKSEN TOTEUTTAJA  
PROFESSORI TOMI LAAMANEN

# 1 TAUSTAA

Suomessa asetettiin kesällä 2007 Kilpailulaki 2010 -työryhmä selvittämään kilpailunrajoituslain uudistamistarpeita. Yhtenä asiakokonaisuutena työryhmä arvioi yrityskauppa-valvontaa koskevien säännösten toimivuutta. Työryhmä on esittänyt allekirjoittaneelle pyynnön asiantuntijalausunnosta koskien seuraavia kysymyksiä:

- Millaisia eroja on havaittavissa asetuksen 4064/89 dominanssitestin ja asetuksen 139/2004 SIEC -testin välillä?
- Millaisia etuja ja haittoja testeihin liittyy, jos tavoitteena pidetään kuluttajien hyväksi toimivan taloudellisen kilpailun turvaamista?
- Liittyykö SIEC testiin perusteltuja huolia yritystoiminnan näkökulmasta?
- Miten yleisellä tasolla voidaan luonnehtia yritysjärjestelyjä, jotka tulevat SIEC -testin piiriin, mutta joihin dominanssitemsti ei ulotu?
- Voidaanko SIEC testin katsoa soveltuvan keskittymien valvontaan yhteisön kaltaisilla laajoilla markkinoilla, mutta olevan soveltumaton pienen kansantalouden kansalliseen keskittymävalvontaan?

## 2 SELVITYKSEN KULKU JA TYÖKOKONAISUUDET

Asiantuntijaselvityksen toteuttaminen jakautui seuraaviin työvaiheisiin:

- 1 Suomen ja Euroopan tasoiseen yrityskauppavalvontaa käsittelevään säännöstöön ja soveltamiskäytäntöihin perehtyminen.
- 2 Kilpailuviraston osoittamien hyväksytyjen yritysostojen, joissa asetuksen 4064/89 dominanssitestin ja asetuksen 139/2004 SIEC -testin välillä olisi saattanut olla mahdollista päätyä eri lopputuloksiin, analysointi virastosta saatavilla olevan yritysostohetken kirjallisen materiaalin ja selvitysten avulla.
- 3 Yritystoston jälkeen toteutuneiden kilpailuvaikutusten selvittäminen oston tehneen yrityksen taloudellisen menestyksen, yritystoston jälkeen toimialalla tapahtuneiden muiden tapahtumien ja muutosten ja valikoitujen toimiala-asiantuntijoiden ja yritysten edustajien haastattelujen perusteella.
- 4 Väli raportointi.
- 5 Yritysten näkemysten selvittäminen kohdennettujen yritysten lakiasiainjohtajien ja muiden liiketoimintajohtajien haastattelujen perusteella.
- 6 Tutkimustulosten raportointi asiantuntijalausunnon muodossa
- 7 Loppuraportointi.

# 3 SELVITYKSEN TULOKSET

## 3.1 Dominanssitestin ja SIEC-testin väliset erot

Euroopan tason yrityskauppavalvonnassa asetuksen 4064/89, Art. 2, dominanssitesti oli vuoteen 2004 keskeisessä roolissa määrittäessä, aiheutuuko yritysostolla tai fuusiolla syntyvästä keskittymästä kilpailuhaittaa. Pääpaino dominanssitestiä käytettäessä oli markkinarakenteen analyysissä ja sen selvittämisessä, syntyykö jollekin toimialasegmentille sellaista määräävää markkinaosuutta, että syntyvä keskittymä pystyisi toimimaan asiakkaistaan, kilpailijoistaan ja toimittajistaan riippumatta.

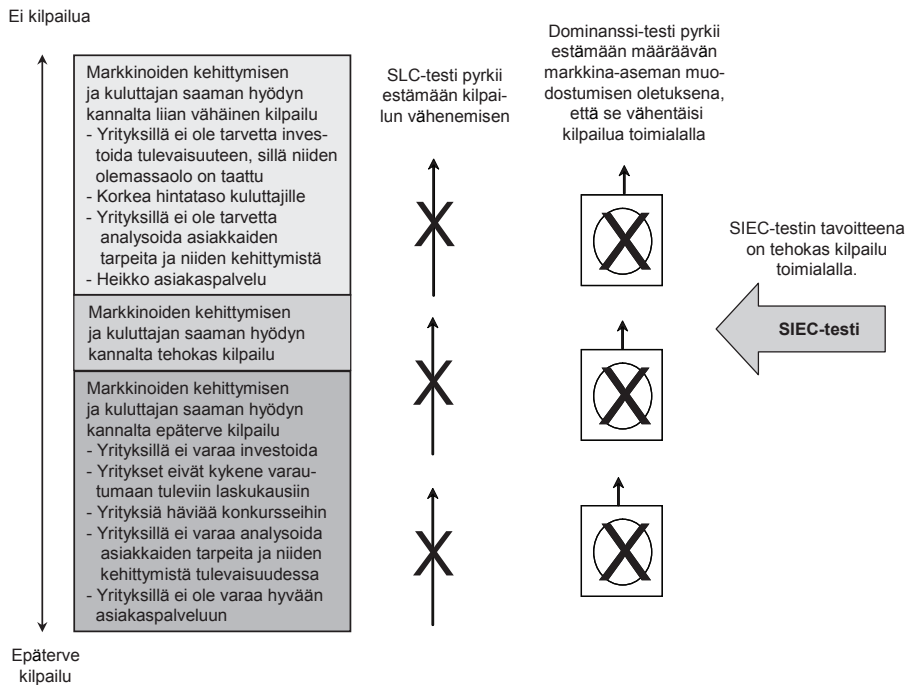
Kilpailuvaikutuksia tarkastelevassa kirjallisuudessa on 1990- ja 2000-luvuilla kuitenkin osoitettu, että kilpailu voi vähentyä muillakin tavoin kuin määräävän markkina-aseman syntymisen kautta. Esimerkiksi yritysten kilpailustrategioita tarkastelevassa kirjallisuudessa on tutkittu niin sanottua ”monen rintaman kilpailua” (*multiple point competition*), jossa markkinasegmenteiltään symmetrisessä asemassa olevilla yrityksillä on peliteoreettinen motiivi olla kilpailematta keskenään laajamittaisen hintasodan estämiseksi (ns. *mutual forbearance strategy*). Talousteoreettisessa kirjallisuudessa tarkastellaan puolestaan niin sanottuja koordinoituvia vaikutuksia (*coordinated effects*), mikä tarkoittaa sitä, että yritykset voivat oligopolitilanteessa yhteensovittaa toimintonsa kilpailijoiden vastaaviin ja korottaa hintoja turvautumatta sopimukseen tai yhdenmukaistettuun menettelytapaan.

Asetuksen 139/2004, Art.2(3) SIEC (”significantly impede effective competition”) -testi on tässä suhteessa kattavampi, sillä se ei edellytä määräävän markkina-aseman syntymistä kilpailuhaittojen todentamiseksi, vaan riittää, että mikäli syntyvä keskittymä voi olennaisesti estää tehokasta kilpailua. SIEC-testin piiriin tulevat tämän johdosta myös tilanteet, joissa voi esiintyä oligopolistisia vaikutuksia (erityisesti unilateraalisten, yhteensovittamattomien oligopolististen vaikutusten muodossa) tai joiden perusteella voisi muutoin syntyä markkinoille sellainen tasapainotila, jossa tehokas kilpailu estyisi. Määräävän markkina-aseman käsite on kuitenkin pidetty mukana testissä: ”*Keskittymä julistetaan yhteismarkkinoille soveltuvaaksi, jollei se olennaisesti estä tehokasta kilpailua yhteismarkkinoilla tai niiden merkittävällä osalla erityisesti siitä syystä, että sillä luodaan määräävä markkina-asema tai vahvistetaan sitä.*” Jälkimmäinen osa korostaa jatkuvuutta aiempien säännösten kanssa, määräävän markkina-aseman määrittämisen tärkeyttä SIEC-testinkin yhteydessä, mutta samalla se osoittaa, että määräävä markkina-asema on vain yksi ilmentymä kilpailun estymisestä.

Yhdysvaltain kilpailulainsäädännössä on vallalla SIEC-testin kaltainen SLC-testi (”...have the effect of substantially lessening competition”), joka myös perustuu kilpailuvaikutusten arvioimiseen markkinarakenteen arvioimisen sijaan. On kuitenkin

huomattava, että myös SIEC-testin ja SLC-testin välillä on periaatteellinen ero, sillä SIEC-testissä pyritään arvioimaan jäljelle jäävän kilpailun tehokkuutta kun taas SLC-testissä pyritään arvioimaan olemassa olevan kilpailun vähentymistä. Kuvio 1 havainnollistaa dominanssitestin, SIEC-testin ja SLC-testin välisiä eroja. Taulukko 1 puolestaan vetää yhteen dominanssitestin ja SIEC-testin väliset erot.

**Kuvio 1. Dominanssitestin, SIEC-testin ja SLC-testin periaatteelliset erot**



## Taulukko 1. Dominanssitestin ja SIEC-testin välisiä eroja

	Asetuksen 4064/89, Art. 2, Dominanssitesti	Asetuksen 139/2004, Art.2(3) SIEC-testi
Sanamuoto (Englanniksi)	"A merger which creates or strengthens a dominant position as a result of which effective competition would be significantly impeded in the common market or in a substantial part of it shall be declared incompatible with the common market."	"A concentration which would significantly impede effective competition in the common market or in a substantial part of it, in particular as a result of the creation or strengthening of a dominant position, shall be declared incompatible with the common market."
Sanamuoto (Suomeksi)	"Keskittymä julistetaan yhteismarkkinoille soveltuvaksi, jollei se luo tai vahvista määräävää markkina-asemaa, jonka tuloksena tehokas kilpailu merkittävästi estyy yhteismarkkinoilla tai niiden merkittävällä osalla."	"Keskittymä julistetaan yhteismarkkinoille soveltuvaksi, jollei se olennaisesti estä tehokasta kilpailua yhteismarkkinoilla tai niiden merkittävällä osalla erityisesti siitä syystä, että sillä luodaan määräävä markkina-asema tai vahvistetaan sitä."
Pääarvointikohde testiä käytettäessä keskittymien arviointiin	Päähuomio markkinarakenteen arvioinnissa	Päähuomio vaikuttavuuden arvioinnissa
Toimialarajauksen rooli	Toimialan rajojen määrittäminen on keskeisessä roolissa, sillä vain sen perusteella voidaan näyttää syntykö määräävä markkina-asema jollakin tuotemarkkinalla tai jollakin maantieteellisellä alueella.	Toimialan määrittäminen on myös SIEC-testiä käytettäessä tärkeää, mutta kun tarkastellaan keskittymän vaikutuksia tehokkaaseen kilpailuun, voidaan mahdolliset kilpailua estävät vaikutukset näyttää toteen myös ilman, että jollain toimialalla tai toimialasegmentillä muodostuu määräävää markkina-asemaa. Tämän johdosta toimialan rajojen määrittäminen ei ole aivan yhtä keskeistä.
Testin tiukkuus	Dominanssitestin tulos määräytyy suurelta osin toimialarajauksen ja sen puitteissa syntyvän markkinaosuuden perusteella. Suomessa käytössä oleva testi kuuluu seuraavasti: "Markkinaoikeus voi kilpailuviraston esityksestä kieltää tai määrätä purettavaksi yrityskaupan tai asettaa yrityskaupan toteuttamiselle ehtoja, jos sen seurauksena syntyy tai vahvistuu sellainen määräävä markkina-asema, joka merkittävästi estää kilpailua Suomen markkinoilla tai niiden oleellisella osalla."	SIEC-testi on lähtökohtaisesti tiukempi, sillä sen piiriin kuuluvat myös määräävän markkina-aseman ulkopuolelle jäävät negatiiviset kilpailuvaikutukset. Toisaalta sen voisi myös tulkita sallivan joissakin olosuhteissa määräävän markkina-aseman syntyminen, mikäli sen ei nähdä olennaisesti vaikuttavan tehokkaaseen kilpailuun. (Esimerkiksi toimialan rakenne on sellainen, että kilpailu säilyi kovana markkinaosuusperusteisesta määräävästä markkina-asemasta huolimatta.)
Toimivuus mahdollisten unilateraalisten ja koordinoituaikutusten arvioinnissa (Engl. unilateral effects, coordinated effects)	Dominanssin käsitteen laajentaminen kattamaan myös oligopolin dominanssi on jo aikaisemminkin mahdollistanut sellaisten tilanteiden estämisen, joissa tarkastelun kohteena oleva yritys ei saavuta määräävää markkina-asemaa, mutta keskittymän tuloksena syntynyt oligopolin muodostava yritysjoukko saavuttaa.	Koska SIEC-testin pääpaino on vaikuttavuuden arvioinnissa, ei ole merkitystä sillä muodostuuko yksittäiselle yritykselle määräävää markkina-asemaa vaan kaikki sellaiset lopputulemat, jotka "merkittävästi estävät tehokasta kilpailua" kuuluvat lain piiriin.
Testin ennustettavuus ostoja tekevien yritysten näkökulmasta	Lukuun ottamatta markkinarajojen ja sen eri segmenttien määrittelyyn liittyvää epävarmuutta sekä dominanssin käsitteen laajentumista oligopolistiseen dominanssiin, dominanssitesti mahdollisti suhteellisen hyvän ennakoitavuuden kilpailuviranomaisten päätöstä koskien.	Koska markkinaosuuksien ohella muutkin tekijät voivat "merkittävästi estää tehokasta kilpailua", heikentää kilpailuviranomaisten harkinnaan lisääntyminen asian suhteen jonkin verran päätösten ennustettavuutta.
Lainsäädännöllinen eheys	Vaikka dominanssitestin soveltamisala on laajentunut dominanssin käsitettä laajentamalla, jättää se kuitenkin vielä ulkopuolelleen joukon tilanteita, joissa ei synny määräävää markkina-asemaa millekään toimialasegmentille, mutta joiden tuloksena kuluttajan kannalta tehokas kilpailu voi vaarantua.	SIEC-testi on laajempi kuin dominanssitesti, sillä se pitää sisällään mahdollisuuden tehdä päätökset täysin dominanssitestin mukaisesti, mutta se samalla mahdollistaa laajemmatkin tulkinnot kuluttajan kannalta tehokkaan kilpailun takaamiseksi.

## 3.2 Dominanssitestin ja SIEC-testin edut ja haitat kuluttajan näkökulmasta

Tarkasteltaessa testien etuja ja haittoja kuluttajien hyväksi toimivan taloudellisen kilpailun turvaamisen näkökulmasta testien keskeisimmät edut ja haitat näkyvät alla olevassa taulukossa.

**Taulukko 2. Dominanssitestin ja SIEC-testin keskeisimmät edut ja haitat kuluttajan näkökulmasta**

	Asetuksen 4064/89, Art. 2, Dominanssitesti	Asetuksen 139/2004, Art.2(3) SIEC-testi
Keskeisimmät edut	Tarjoaa selkeän perustan regulaattorin päätöksenteolle, sillä päätökset voidaan lähtökohtaisesti perustaa markkinarakenteeseen. Estää määrävien markkina-asemien synnyttämisen yritystojen ja fuusioiden avulla.	Tarjoaa samalla tavalla kuin dominanssitesti selkeän perustan regulaattorin päätöksenteolle markkinarakenteen perusteella, mutta mahdollistaa sen lisäksi muunkinlaisten mahdollisten tehokasta kilpailua estävien kilpailuhaittojen synnyn estämisen. Testillä voidaan erityisesti estää unilateralit eli yhteensovittamattomat oligopolivaikutukset tehokkaammin kuin dominanssitestillä.
Keskeisimmät haitat	Vaikka dominanssitestin soveltamisala on laajentunut dominanssin käsitettä laajentamalla koordinaatiovaikutuksiin, jättää se silti ulkopuolelle tilanteita, joissa ei synny määrävää markkina-asemaa, mutta joiden tuloksena kuluttajan näkökulmasta tehokas kilpailu voi vaarantua.  Testiä liian mekaanisesti käytettäessä saatettaisiin päätyä kieltämään sellai-siakin määrävään markkina-aseman synnyttäviä keskittyviä, joiden synnyttämät tehokkuusedut kuluttajille voisivat olla suuremmat kuin niiden mahdolliset kilpailuhaitat. Yritysosto saattaisi esimerkiksi johtaa markki-nahäirikön poistumiseen ja kilpailun tasaantumiseen epäterveestä kilpailusta tehokkaan kilpailun tasolle. Mikäli keskittymän vaikutusten tulkinta keskittyy vain määrävään markkina-aseman saavuttamisen arviointiin, voi analyysi kilpailun tehokkaasta tasosta jäädä liian vähälle huomiolle.	Testin käyttö voisi periaatteessa johtaa linjan tiukkenemiseen. Tällainen linjan tiukkeneminen voisi johtaa tilanteeseen, jossa keskittymien muodostumista valvotaan liian tiukasti kuluttajan sulautumasta saamien hyötyjen näkökulmasta. EU-tason säännöstössä tämä potentiaalinen ongelma on eliminoitu 5.2.2004 annetussa komission ”Suuntaviivoissa horisontaalisten sulautumien arvioinnista yrityskeskittymien valvonnasta annetun neuvoston asetuksen nojalla” (2004/C 31/03), jossa luvussa VII (Kohdat 76-88) säädetään sellaisten keskittymien sallimisesta, joissa kuluttajalle tulevat tehokkuusedut ovat todennettavissa merkittävämmiksi kuin sulautuman synnyttämät mahdolliset kilpailuhaitat.  Testin liian tiukka käyttö voisi myös johtaa siihen, että kansalliset toimijat jäävät niin heikoiksi, että suuremmilta markkinoilta tulevat vahvemmat kilpailijat vähitellen ostavat ne pois. Kotimaiset yritykset jäisivät tytäryhtiöiden asemaan, eivätkä pienellä markkinalla olevat kuluttajat kaikissa tapauksissa saisi samanlaista huomiota osakseen monikansalliselta emoyritykseltä kuin, mikäli yritys toimisi pääpaikkanaan Suomi.

### 3.3 SIEC-testiin liittyvät mahdolliset huolet yritystoiminnan näkökulmasta

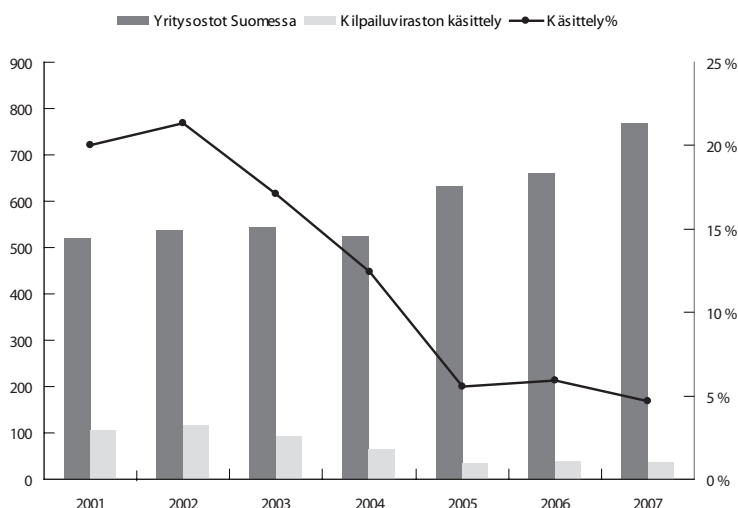
Arvioitaessa SIEC-testiin liittyviä mahdollisia huolia yritystoiminnan näkökulmasta on aluksi syytä todeta, että 1.5.2004 voimaan tulleen lain kilpailurajoituksista (480/1992) muutossäädöksen (318/2004) 11a§ mukaan ilmoitusvelvollisuus kilpailuviranomaisille yritystosta syntyy vain seuraavien kriteerien täytyessä:

Säännöksiä yrityskauppa- ja valvonnasta sovelletaan yrityskauppaan, jossa yritys-kaupan osapuolten yhteenlaskettu liikevaihto ylittää 350 miljoonaa euroa ja jossa vähintään kahden yrityskaupan osapuolen Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää 20 miljoonaa euroa. [...]

Säännöksiä yrityskauppa- ja valvonnasta ei sovelleta, jos yrityskauppa kuuluu yrityskeskittymien valvonnasta annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 4064/89 soveltamisalaan, paitsi jos komissio siirtää yrityskeskittymän kilpailuviraston käsiteltäväksi mainitun asetuksen 9 artiklan nojalla.

Ilmoitusvelvollisuuden synnyttävien liikevaihtorajojen nosto 1.5.2004 johti siihen, että entistä pienempi osa kaikista yritystostoista täytti ilmoitusvelvollisuuden kriteerit. Kuvio 2 havainnollistaa tätä vertaamalla Kilpailuviraston käsittelemään tulevien yritystostojen määrää koko Suomen yritystostomäärään ajanjaksolla 2001-2007. Käsittelemään tulevien yritystostojen määrä pieneni muutoksella noin 20% tasolta noin 5% tasolle suhteutettuna kaikkiin suomalaisten yritysten tekemiin tai Suomessa tehtyihin yritystostoihin..

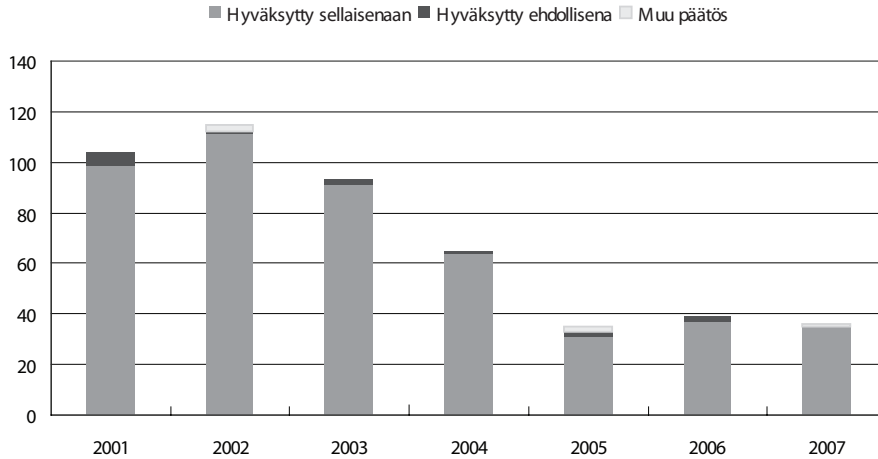
**Kuvio 2. Kilpailuviraston käsittelemät yritystostot uhteutettuna kaikkiin Suomen yritystostoihin**





Vaikka Kilpailuviraston tarkasteluun tulevien yritysostojen määrä on pienentynyt alle puoleen, on ehdollisten ja määrä on pysynyt kuitenkin suhteellisen samalla tasolla vasteten noin 0.3% osuutta kaikista yritysostoista.

**Kuvio 3. Kilpailuviraston käsittelemät yritysostotapaukset ja niistä annetut päätökset**



Arvioitaessa tältä perustalta SIEC-testin mahdollisia huolia yritystoiminnan kannalta liittyvät suurimmat huolet kahteen kysymykseen: (1) *kilpailuviranomaisten linja tiukkenee* ja (2) *päätösten ennakointi tulee vaikeammaksi*.

Koska vain noin 0.3% vuosittaisista Suomessa tehdyistä tai suomalaisten yritysten tekemistä yritysostoista saa ehdollisen tai kieltävän päätöksen, on huoli linjan tiukkenemisestä perusteltu. Seuraavassa luvussa käsitellään tarkemmin Kilpailuviraston käsittelemiä tapauksia, joissa SIEC-testi olisi saattanut johtaa toisenlaiseen tulokseen sekä analysoidaan Euroopan kilpailuviranomaisten linjaa ennen ja jälkeen SIEC-testiin siirtymistä.

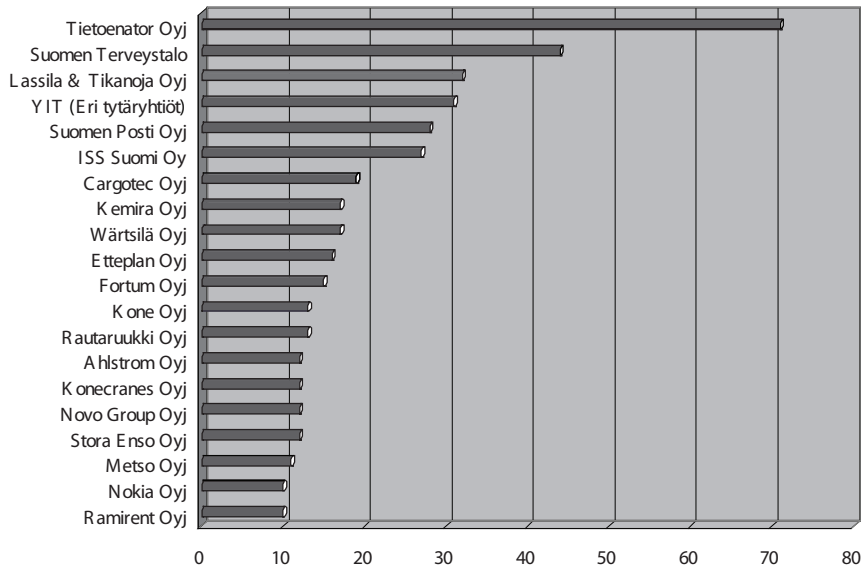
Päätösten ennakointia puolestaan vaikeuttaa siirtyminen ensisijaisesti markkinaosuuksien tarkasteluun keskittyvästä tarkastelusta harkinnanvaraisempaan kilpailuvaikutusten arviointiin. Tämä koskee erityisesti yrityksiä, jotka eivät ole markkinajohtajia ja jotka ovat lähteneet yritysostoon parantaakseen suhteellista kilpailutilannettaan suhteessa markkinajohtajaan. SIEC-testin perusteella tällaiset yritysostot joutuisivat tarkemman arvioinnin kohteeksi kuin dominanssitestin perusteella.

Molempia huolia kuitenkin vähentää merkittävästi se, että liikevaihtorajat ylittäviä yritysostoja on suhteellisen pieni määrä. Suurimmat yritysostot tapahtuvat yleensä ulkomailla ja silloin joka tapauksessa pääsääntöisesti sovelletaan joko SIEC (EU) tai SLC-testiä (US). Valtaosa yksittäisistä kotimaisista yritysostoista puoles-

taan on pienempiä kuin kahden vähintään 20 miljoonan euron liikevaihdollisten yritysten yhdistymisiä.

Esimerkiksi Suomen aktiivisimpien ajanjakson 2001-2007 yritysostajien ostoista vain suhteellisen pieni osa täytti kilpailurajoituslain ilmoitusvelvollisuuskriteerit. Ajanjakson aktiivisimmat yritysostajat näkyvät alla olevassa Kuviossa 4.

**Kuvio 4. Aktiivisimmat suomalaiset yritysostajat ajanjaksolla 2001-2007 (Data: Talouselämä)**



Aktiivisimpien yritysostajien yritysostoista - Tietoanator Oyj:n 71:stä, Suomen Terveystalo Oyj:n 44:stä, Lassila & Tikanoja Oyj:n 32:sta, YIT:n 31:stä ja Suomen Posti Oyj (Itella) 28:sta yritysostosta - vain noin 17% tuli kilpailuviranomaisten arvioitavaksi. Vaikka yksittäiset aktiivisempien ostajien tekemät ostot eivät yksinään täytä määräävän markkina-aseman muodostumisen kriteereitä, saattaisi aktiivisimmin toimivien yritysostajien osalta SIEC-testin kriteerit jo joiltakin osin täytyä, mikäli yritysostoaktiiviteettia arvioitaisiin kokonaisuutena eikä vain yksittäisien yritysostojen kautta. Kaikki kärkikuusikkoon kuuluvat yritykset ovat lukuisia pieniä yritysostoja hyödyntämällä rakentaneet itselleen suhteellisen vahvan markkina-aseman omilla liiketoiminta-alueillaan.

Koska nykykäytännön mukaisessa kilpailulainsäädännössä ei kuitenkaan tarkastella yritysostoja tekevien yritysten koko yritysosto-ohjelmaa, kiteytyy dominanssitestin ja SIEC-testin välinen ero siihen, päädyttäisiinkö yksittäistä yritysostoa tarkastelemalla eri tuloksiin, mikäli käytettäisiin eri testejä. Tätä kysymystä tarkastellaan seuraavassa osiossa Kilpailuviraston tekemien päätösten kilpailuvaikutusten jälkiarvioinnin avulla.

## 3.4 SIEC-testin piiriin tulevat yritysostot, joihin dominanssitestistä ei ulotu

Seuraavassa on analysoitu julkisesti saatavilla olevan uutis- vuosikertomus- ja tilinpäätösinformaation avulla Kilpailuviraston esikarsimaa 34 yritysostosta tehtyä ratkaisua ja päätösten jälkeen toteutunutta kilpailutilannetta, joissa SIEC-testi olisi saattanut tulla kyseeseen. Toteutuneen kilpailutilanteen tarkastelu myönteisen tai ehdollisen päätöksen jälkeen on erityisen hyödyllistä erityisesti juuri SIEC-testin toimivuuden arvioinnin näkökulmasta, sillä SIEC-testillä pyritään estämään tehokkaan kilpailun esteiden syntymistä. Tarkastelu eteni kahdessa vaiheessa: Ensimmäisessä vaiheessa käytiin kaikki päätökset läpi ja pyrittiin tunnistamaan sellaiset, joissa kaikkein potentiaalisimmin SIEC-testi olisi saattanut tuottaa toisenlaisen päätöksen. Toisessa vaiheessa syvennyttiin näiden valittujen yritysostotapausten tarkempaan analysointiin.

**Taulukko 3. Esikarsittu lista yritysostoista, joissa SIEC-testi olisi saattanut muuttaa päätöstä**

Ostovuosi	Ostaja	Ostokohde	Ratkaisu
1999	Danisco A/S	Cultor Oyj	Sallittu
1999	Tieto Corporation Oyj	Enator AB	Sallittu
1999	York International Corporation	Sabroe Refrigeration A/S (Sabroe Finland, Johnson Controls)	Ehdollinen
1999	Checkpoint Systems Inc	Meto AG (Meto Finland Oy)	Ehdollinen
1999	Sonera Oyj (+ Talentum)	WOW-verkkobrandit Oy	Ehdollinen
1999	Fritidsresor Holding AB (Thomson)	Oy Finnmatkat AB	Ehdollinen
1999	Sonera Oyj	Digita Oy	Kielletty
1999	Helsingin Puhelin Oyj (Elisa Oyj)	Tampereen Puhelin Oyj, Keski-Suomen Puhelin Oyj, Oy Ehdollinen	
1999	Marconi Communications Ltd	SDH- ja WDM-siirtojärjestelmät	Sallittu
2000	Säkkiväline Puhtaanapito Oy (Lassila & Törmä)	Ympäristöpalvelut Oy	Ehdollinen
2000	Valio Oy	Osuuskunta Maito-Pirkka	Ehdollinen
2000	Valio Oy	Kainuun Osuusmeijeri	Ehdollinen
2000	Lincoln Electric Holdings Inc	Charter Plc (Esab)	Sallittu
2000	JD Stenqvist AB (EQT Scandinavia Ltd)	Rosenlew Retail Products (Rosenlew RkW Finland Oy)	Ehdollinen
2000	Carlsberg A/S (Sinebrykoff)	Pripps Ringnes Ab	Ehdollinen
2000	Georgia-Pacific Corporation	Fort James Corporation	Ehdollinen
2000	Metsäliitto Osuuskunta (Bioratti)	Vapo Oy	Ehdollinen
2001	Suomen Posti Oyj	Atkos Printmail Oy	Ehdollinen
2001	YIT Yhtymä Oyj	Calor AB (Kalmeri)	Sallittu
2001	Sonera Oyj	Loimaan Seudun Puhelin Oy	Ehdollinen
2002	Lännen Tehtaat Oyj	Avena (Suomen Rehu Oy)	Ehdollinen
2002	Lännen Tehtaat Oyj	Avena Nordic Grain Oy	Ehdollinen
2002	Lännen Tehtaat Oyj	Avena (Suomen Viljava Oy)	Ehdollinen
2002	(Telia) Sonera Oyj ja HPO	Telekolmio Oy	Ehdollinen
2003	Altia Oyj	Skycellar Oy	Sallittu
2003	Suomen Posti Oyj (Konserni)	Leinonajakelu Oy:n varhaisjakelu	Ehdollinen
2003	Lohja Rudus Oy Ab	Abetoni Oy	Sallittu
2004	Nokia R&D (UK) Ltd	Symbian Ltd	Sallittu
2004	Suomen Nestlé Oy	Jäätelöliiketoiminta	Sallittu
2004	Valio Oy	Vöyrin Juustoliiketoiminta	Ehdollinen
2004	Metsäliitto Osuuskunta	Vapo Oy	Ehdollinen
2005	Elisa Oyj	Saunalahti Group Oyj	Ehdollinen
2005	Suomen Osuuskauppojen Keskuskunta	Suomen Spar Oyj	Ehdollinen
2005	Rautaruukki Oyj	PPTH-Norden Oy	Sallittu
2006	Fortum Power and Heat Oy	E.ON Finland Oyj	Ehdollinen
2006	Tallink Group	Silja Oy Ab	Sallittu
2007	Hankkija-Maatalous Oy	Suomen Rehu Oy	Sallittu

Ensimmäisen tarkastelukierroksen jälkeen tarkempaan analyysiin valikoituivat alla olevassa taulukossa värillä korostetut yritysostot. Valinnan perusteena käytettiin yritysoston merkittävyyttä sekä sitä, että molemmista ostajasta ja ostokohteesta oli saatavilla informaatiota myös yritysoston jälkeen. Lisäksi valinnassa painotettiin viimeaikaisempia yritysostoja 1.5.2004 lainmuutoksen johdosta ja esikarsinnassa pääsääntöisesti eliminoitiin pois sellaiset yritysostotapaukset, joissa kaksi ulkomaista yritystä fuusioituvat ja Suomen markkinan rooli on vain suhteellisen vähäinen osa kokonaisuutta. Ostojen jälkitarkastelu havainnollistaa hyvin, miten vaikeaa yritys-kauppoihin olisi puuttua jälkikäteen, sillä todelliset kilpailuvaikutukset tulevat näkyviin usein vasta vuosia yrityskauppojen jälkeen.

**Taulukko 4. Tarkemman analyysin kohteeksi valitut yritysostot (Tummennetulla taustalla)**

Aika	Ostovuosi	Ostaja	Ostokohde	Ratkaisu
31.3.1999	1999	Danisco A/S	Cultor Oyj	Sallittu
31.3.1999	1999	Tieto Corporation Oyj	Enator AB	Sallittu
4.5.1999	1999	York International Corporation	Sabroe Refrigeration A/S (Sabroe Finland, Johnson Cont	Ehdollinen
3.9.1999	1999	Checkpoint Systems Inc	Meto AG (Meto Finland Oy)	Ehdollinen
14.9.1999	1999	Sonera Oyj (+ Talentum)	WOW-verkkobrändit Oy	Ehdollinen
16.12.1999	1999	Fritidsresor Holding AB (Thomson	Oy Finnmatkat AB	Ehdollinen
21.12.1999	1999	Sonera Oyj	Digita Oy	Kielletty
21.12.1999	1999	Helsingin Puhelin Oyj (Elisa Oyj	Tampereen Puhelin Oyj, Keski-Suomen Puhelin Oyj, Oy	Ehdollinen
28.12.1999	1999	Marconi Communications Ltd	SDH- ja WDM-siirtojärjestelmät	Sallittu
31.1.2000	2000	Säkkiväline Puhtaanapito Oy (Lassila & T	WM Ympäristöpalvelut Oy	Ehdollinen
3.3.2000	2000	Valio Oy	Osuuskunta Maito-Pirkka	Ehdollinen
3.3.2000	2000	Valio Oy	Kainuun Osuusmeijeri	Ehdollinen
15.6.2000	2000	Lincoln Electric Holdings Inc	Charter Plc (Esab)	Sallittu
14.7.2000	2000	JD Stenqvist AB (EQT Scandinavia Ltd	Rosenlew Retail Products (Rosenlew RWK Finland Oy	Ehdollinen
30.8.2000	2000	Carlsberg A/S (Sinebrykoff)	Pripps Ringnes Ab	Ehdollinen
5.10.2000	2000	Georgia-Pacific Corporation	Fort James Corporation	Ehdollinen
20.12.2000	2000	Metsälitto Osuuskunta (Biowatti	Vapo Oy	Ehdollinen
2.1.2001	2001	Suomen Posti Oyj	Atkos Printmail Oy	Ehdollinen
8.1.2001	2001	YIT Yhtymä Oyj	Calor AB (Kalmeri)	Sallittu
16.2.2001	2001	Sonera Oyj	Loimaan Seudun Puhelin Oy	Ehdollinen
6.6.2002	2002	Lännen Tehtaat Oyj	Avena (Suomen Rehu Oy)	Ehdollinen
6.6.2002	2002	Lännen Tehtaat Oyj	Avena Nordic Grain Oy	Ehdollinen
6.6.2002	2002	Lännen Tehtaat Oyj	Avena (Suomen Viljava Oy)	Ehdollinen
9.9.2002	2002	(Telia) Sonera Oyj ja HPO	Telekolmio Oy	Ehdollinen
12.2.2003	2003	Altia Oyj	Skycellar Oy	Sallittu
24.4.2003	2003	Suomen Posti Oyj (Konserni)	Leinonajakelu Oy:n varhaisjakelu	Ehdollinen
12.9.2003	2003	Lohja Rudus Oy Ab	Abetoni Oy	Sallittu
9.2.2004	2004	Nokia R&D (UK) Ltd	Symbian Ltd	Sallittu
15.7.2004	2004	Suomen Nestlé Oy	Jäätelöliiketoiminta	Sallittu
13.9.2004	2004	Valio Oy	Vöyrin Juustoliiketoiminta	Ehdollinen
12.11.2004	2004	Metsälitto Osuuskunta	Vapo Oy	Ehdollinen
10.8.2005	2005	Elisa Oyj	Saunalahti Group Oyj	Ehdollinen
8.9.2005	2005	Suomen Osuuskauppojen Keskuskunt	Suomen Spar Oyj	Ehdollinen
21.12.2005	2005	Rautaruukki Oyj	PPTH-Norden Oy	Sallittu
3.2.2006	2006	Fortum Power and Heat Oy	E.ON Finland Oyj	Ehdollinen
12.6.2006	2006	Tallink Group	Silja Oy Ab	Sallittu
5.2.2007	2007	Hankkija-Maatalous Oy	Suomen Rehu Oy	Sallittu

Yksittäisiä yritysostotapauksia koskevat analyysit ja niitä varten kerätty informaatio on esitetty selvityksen liitteenä. Seuraavaksi pyrin vetämään yhteen selvityksestä nousseet johtopäätökset dominanssi- ja SIEC-testien mahdollisista eroista tutkittujen yritysostotapausten arvioinnissa ja niihin liittyvässä päätöksenteossa. Selvitysten löydösten yhteenveto näkyy Taulukossa 5.

**Taulukko 5. Tarhemman analyysin kohteeksi valitut yritysostot (Tummennetulla taustalla)**

Ostava yritys (Ostokohde)	Yritystoston jälkeisen kilpailutilanteen tulkinta
Danisco A/S (Cultor Oy)	Ei merkittävää kilpailun vähenemistä todettavissa oston jälkeen, vaikka osto oli kansallisen veturiyrityksen menetys. Hinta oli kuitenkin jälkikäteenkin arvioituna niin korkea, että ei olisi ollut järkevää olla myymättä.
Valio Oy (Osuuskunta Maito-Pikka) (Kainuun Osuusmeijeri) (Vöyryn juustoliiketoiminta)	Tilapäinen hinnankorotus Into-brandin poistuttua markkinoilta, mutta kilpailutilanne jatkui silti kireänä kauppatietuasiakkaiden neuvotteluvoiman vuoksi. Lisäksi kilpailu Arlan kanssa, halpatuonti Virosta ja Lidlin tulo markkinoille kiristivät kilpailua pitäen hinnat alhaisina..
Suomen Posti Oyj (Itella) Atkos Printmail Oy	Ei kilpailuhaittaa kyseisestä ostopaikasta. Osto oli lisäksi välttämätön Postin uudistumisen kannalta.
Lännen Tehtaat Oyj (Suomen Rehu Oy) (Avena Nordici Grain Oy) (Suomen Viljava Oy)	Taloudellisesti erittäin kannattava yritysosto. Ei kuitenkaan kilpailuhaittaa ainakaan kaupalle annettujen ehtojen jälkeen, sillä ostettuja liiketoimintoja ei varsinaisesti edes integroitu Lännen Tehtaiden muuhun toimintaan ja myytiin muutama vuosi myöhemmin pois.
Altia Oyj (Skycellar Oy)	Ei havaittavissa kilpailuhaittaa, sillä kilpailukontrolli tapahtuu käytännössä vähittäismyymälöiden kautta. Yritysosto näyttäisi ensisijaisesti olleen asiakkuuden osto.
Elisa Oyj (Saunalahti Group Oy)	Rajun kilpailun tasaantuminen koko toimialan kannalta terveemmälle tasolle, joka tapahtui yritysoston ja palvelujen palvelupaketoinnin samanaikaisen sallimisen myötä. On vaikeaa todentaa, johtuiko kilpailun tasaantuminen ostopaikasta vai palvelupaketoinnin sallimisesta.
Rautaruukki Oyj (PPTH Norden Oy)	Vertikaalisesta integroitumisesta voisi periaatteessa syntyä alueellinen kilpailuhaitta, mutta kyseisen oston osalta on liian aikaista arvioida kilpailuvaikutuksia.
Fortum Power and Heat Oy (E.ON Finland Oy)	Fortumin jo ennestään vahvan markkina-aseman vahvistuminen energian tuotannossa ja jakelussa.
Tallink Group (Silja Oy Ab)	Rajun kilpailun tasaantuminen yhdistyvien yritysten vaikeuksien myötä ja "markkinahäirikön" roolin vaihtuessa.
Hankkija Maatalous Oy (Suomen Rehu Oy)	Vertikaalisesta integroitumisesta voisi periaatteessa syntyä kilpailuhaitta, mutta oston osalta on liian aikaista, että sen voisi todentaa.

Tulosten perusteella näyttäisi siltä, että dominanssisteihin perustuva arviointi toimisi hyvin yksittäisten yritysostojen tapauksessa. Vain Elisän ja Tallink Groupin oston jälkeen oli havaittavissa markkinatilanteen rauhoittumista, mutta molemmissa tilanteissa sitä voidaan pitää myös paluuna "tehokkaaseen kilpailuun" rajusta, toimialalle ja kuluttajalle vahingollisesta kilpailusta. Rautaruukin ja Hankkija Maatalouden ostopaikkien yhteydessä olisi kummallakin periaatteessa mahdollisuus vahvistaa asemaansa vertikaalisella integraatiolla, mutta tästä ei ole vielä tässä vaiheessa mitään indikaatiota ja vertikaalisen integroitumisen potentiaaliset haitat voidaan jo nyky-säännösten puitteissa estää asettamalla yritysostojen jälkeiselle toiminnalle ehtoja.

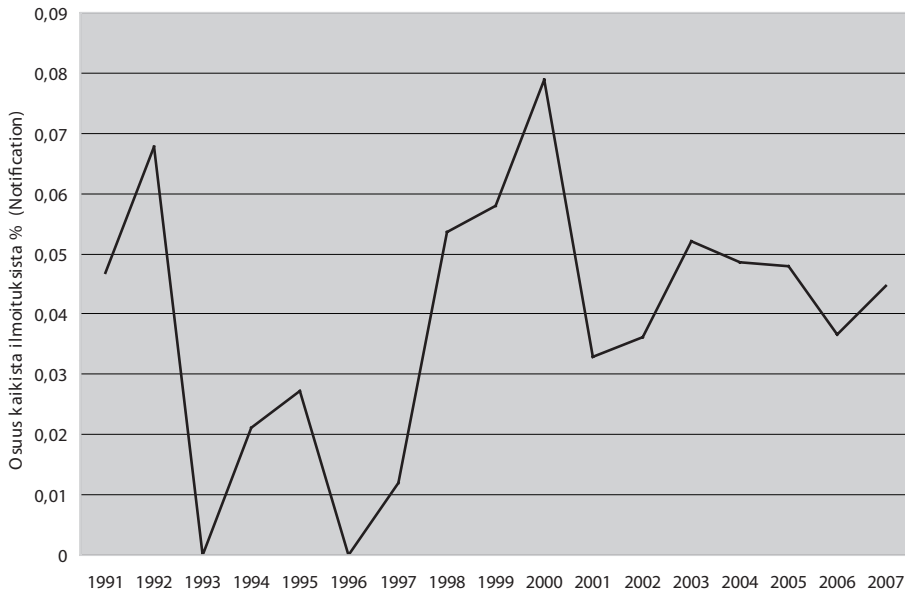
Fortumin vahvistuva markkina-aseman vahvistuminen puolestaan kuuluu suoraan määräävän markkina-aseman säännösten piiriin.

Yllä olevien yksittäisten yritysostotapausten analyysien perusteella näyttäisi siltä, että SIEC-testissä ei olisi käytännössä päädytty merkittävästi toisenlaisiin tuloksiin kuin nykyisin käytössä olevalla dominanssitestillä muissa kuin vertikaalisen integrointumisen tapauksissa. Seuraavaksi tarkastellaan, miten Euroopan unionin kilpailuviranomaisten päätökset ovat muuttuneet SIEC-testin jälkeen.

### 3.5 SIEC-testin vaikutus Euroopan unionin kilpailuviranomaisten päätöksiin

Euroopan kilpailuviranomaisten siirtyminen dominanssitestistä SIEC-testiin vuonna 2004 tarjoaa hyvän käytännön esimerkin siitä, mitä tapahtuu siirryttäessä testistä toiseen. Alla olevassa kuviossa näkyvät käsittelyn ensimmäisessä vaiheessa ehdollisesti hyväksytyjen yritysostojen osuus kaikista ilmoituksista (notification).

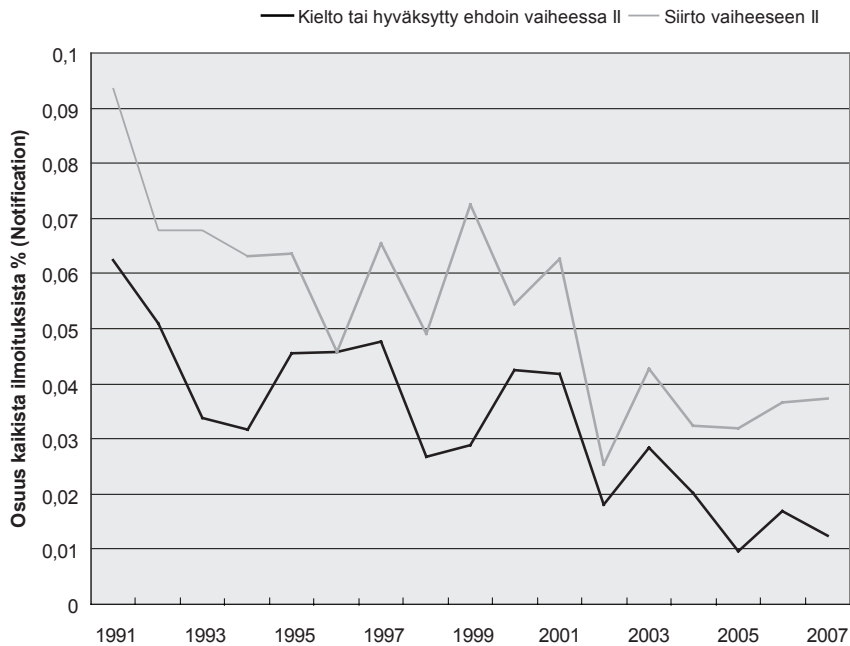
**Kuvio 5. Euroopan kilpailuviranomaisten päätökset hyväksyä yritysosto ehdollisena ensimmäisessä käsittelyvaiheessa suhteessa kaikkiin tehtyihin yritysostoilmoituksiin**



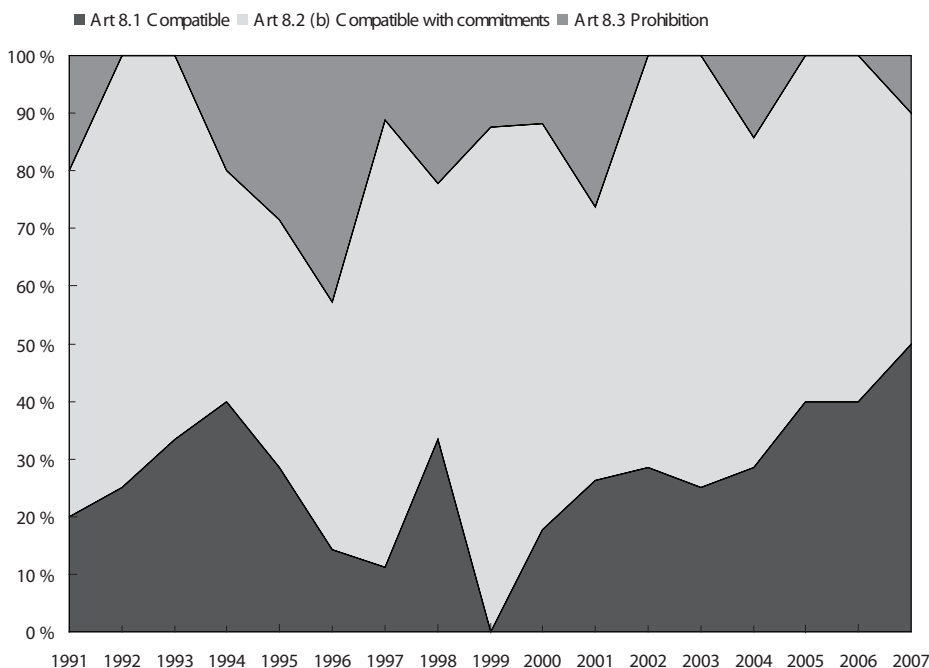
Kuvion perusteella voi todeta, että vuonna 2004 tehty siirtyminen dominanssitestistä SIEC-testiin ei ainakaan tiukentanut kilpailuviranomaisten linjaa vaan linja pikemminkin näyttäisi tasautuneen 4% tasolle lainmuutoksen jälkeen ja heilahtelut näyttäisivät vähentyneen. Mikäli tämä muutos johtuu SIEC-testiin siirtymisestä näyttäisi SIEC-testi tuovan lisää stabiilisuutta kilpailuvaikutusten arviointiin.

Seuraavassa kuviossa näkyvät Euroopan kilpailuviranomaisten tekemät siirtopäätökset tarkempiin selvityksiin II-vaiheeseen sekä II-vaiheen ehdolliset ja kieltopäätökset suhteessa edelleenkin kaikkiin tehtyihin ilmoituksiin. Toisen vaiheen siirroissa näkyy samanlainen laskevan trendin stabilisoituminen ja tasaantuminen kuin ensimmäisen vaiheen päätöksissäkin. Kaavion alempi käyrä kuvaa puolestaan toisen vaiheen ehdollisina hyväksytyjä ja kiellettyjä yritysostoja. Tässä käyrässä laskutrendi jatkuu vahvana. Tämänkään perusteella ei näyttäisi siltä, että SIEC-testiin siirtyminen olisi tiukentanut kilpailuviranomaisten linjaa, pikemminkin päinvastoin. Samaa johtopäätöstä tukee myös Kuviossa 7 näkyvä toisen vaiheen päätösten jakauma.

**Kuvio 6. Euroopan kilpailuviranomaisten päätökset siirtää yritysosto tarkempaan analyysiin II-vaiheeseen sekä ehdolliset ja kieltopäätökset II-vaiheen jälkeen**



**Kuvio 7. Euroopan kilpailuviranomaisten toisen vaiheen päätösten jakauma**



### 3.6 Pienen kansantalouden kansallisen keskittymävalvonnan erityispiirteet

Kansallisen keskittymävalvonnan näkökulmasta keskeisin ero laajan markkinan ja pienen kansantalouden kansallisen valvonnan välillä on kansallisen markkinan pieneen kokoon liittyvät dynamiikat. Pienemmällä markkinalla kilpailun tehokkaaseen toimintaan voivat vaikuttaa jo pienetkin yritysostot. Tällä perusteella kansallisen valvonnan tulisi lähtökohtaisesti olla tarkempaa kuin yhteisön laajuisen keskittymävalvonnan (*paikallisen keskittymän suora negatiivinen vaikutus kuluttajaan*).

Tiukan valvonnan käänköpuoli on, että liian tiukkaa linjaa pidettäessä paikalliset toimialasektorit pilkkoutuvat pieniin heikkoihin toimijoihin, joilla ei ole resursseja kasvattaa mittakaavaa ja laajentaa yhteisön laajuisille markkinoille (*kilpailun negatiivinen vaikutus yrityksiin*). Yhteisön laajuisille markkinoille pääsevät vain suuremmista kansantalouksista ponnistavat yritykset, jotka kykenevät myös kantamaan yhteisön laajuiseen toimintaan liittyvät riskit. Toisaalta kilpailulla on havaittu olevan myös yrityksiä karkaiseva vaikutus, sillä kovan kotimaisen kilpailun voittaneet yritykset ovat usein kilpailukykyisiä myös kansainvälisillä markkinoilla (*kilpailun positiivinen vaikutus yrityksiin*).



Koska dominanssitesti rakentuu ensisijaisesti määräävän markkina-aseman käsitteen ympärille, joka pienellä markkinalla voi ylittyä suhteellisen pienilläkin yritysostoilla, voisi olettaa dominanssitestin tarjoavan pienellä markkinalla vähemmän harkinnanvaraa keskittymän suhteen kuin mitä SIEC-testi tarjoaa. SIEC-testin tarjoaman harkinnanvara luo dominanssitestin tavoin perustan eliminoida paikallisen keskittymän mahdolliset negatiiviset vaikutukset kuluttajaan, mutta testin ”tehokkaan kilpailun” arviointi tarjoaa samalla harkinnanvaraa arvioitaessa keskittymän synnyttämiä negatiivisia ja positiivisia kilpailuvaikutuksia toimialan yrityksiin myös pidemmällä aikavälillä.

Tästä näkökulmasta ensimmäisenä SIEC-testin soveltamisesimerkkinä pidetyn T-Mobile-tapauksen kaltainen Elisän (Suomen 2. suurin operattori) Saunalahden (Suomen 4. suurin ”maverick”-operaattori) osto vaikutti kilpailua vähentävästi, mikäli katsotaan vain keskittymän suoria lyhyen aikavälin vaikutuksia, mutta toisaalta oston salliminen mahdollisti Elisalta 3G-verkon lanseerauksen ja tehokkaamman kilpailun 3G-verkkojen puolella Elisän ja Soneran välillä. Lisäksi kilpailun tasaantumisen tuomat resurssit ovat mahdollistaneet uusien, kuluttajalle hyödyllisten palvelujen kehittämistä. Tämä on linjassa myös komission niin sanotun tehokkuusperustelun (2004/C31/03 – VII Luku) kanssa, jonka mukaisesti keskittymät jotka tuovat kuluttajalle enemmän todennettavissa olevia hyötyjä kuin haittoja voidaan tietyn edellytyksin hyväksyä.

Kansallisen keskittymävalvonnan kannalta yllä mainittujen kolmen tekijän – *paikallisen keskittymän suora negatiivinen vaikutus kuluttajaan, kilpailun negatiivinen vaikutus yrityksiin, ja kilpailun positiivinen vaikutus yrityksiin* – samanaikainen optimointi kunkin keskittymän arviointipäätöksessä näyttäisi vaativan enemmän harkintaa kuin, mitä dominanssitesti lähtökohtaisesti antaa. Mikäli SIEC-testin antama lisäharkintavaltaa pystyttäisiin soveltamaan näiden kolmen eri suuntiin vaikuttavien tekijöiden paremmin optimoimiseksi, toimisi SIEC-testi kansallisessa keskittymävalvonnassa paremmin kuin dominanssitesti.

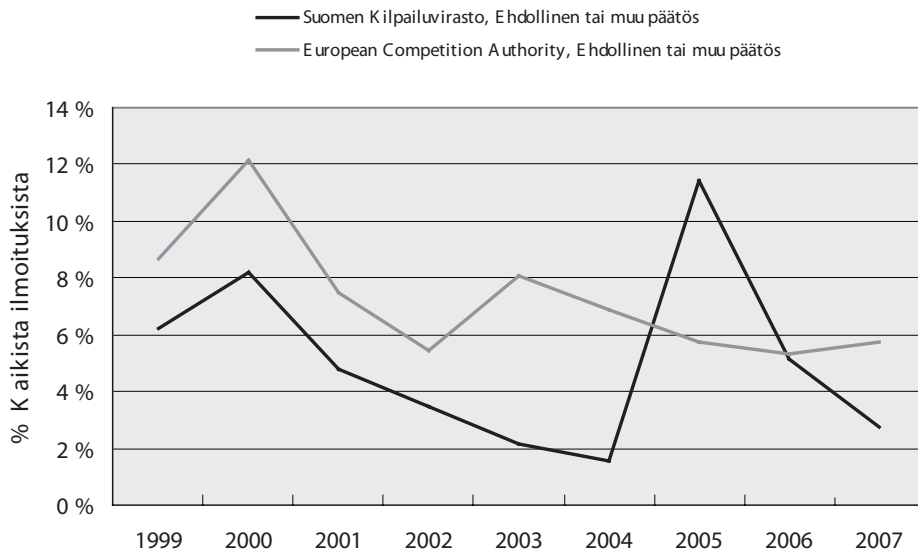
Mikäli SIEC-testi taas tulkittaisiin ainoastaan keinoksi tiukentaa linjaa kansallisessa keskittymävalvonnassa, on olemassa riski siitä, että myös kuluttajat kärsivät pidemmällä aikavälillä kansainvälisten yritysten vähitellen ottaessa yhteisön laajuiset markkinat hallintaansa. Analysoidessaan Volvon ja Scanian fuusion kieltopäätöstä, Liiri (2001) siteeraa pro-gradu työssään TT:n osastopäällikkö Antti Maijalaa, joka kritisoi aiempaa Euroopan kilpailuviranomaisten dominanssitestistä seuraavasti:

*”Painopiste on nykyisin liikaa dominanssin syntyminen ehkäisemisessä ja yrityskauppojen kieltämisessä, kun pitäisi keskittyä enemmän yritysten tosiasialliseen toimintaan ja väärinkäytösten ehkäisemiseen. Yrityskaupoista koituu myös merkittäviä etuja asiakkaille tuotannon tehostuksessa ja hintojen halventuessa. Näitä tehokkuusetuja ei oteta teollisuuden mukaan tarpeeksi huomioon. Käytännön ongelmia aiheutuu myös*

*käsittelyn venymisestä, jolloin erityisesti oston kohteena olevan yrityksen toiminta käytännössä halvautuu epävarmuuden vallitessa siitä, hyväksytäänkö yrityskauppa komissiossa.”*

Verrattaessa Euroopan kilpailuviranomaisten ja Kilpailuviraston päätöksiä, näyttäisi siltä, että Euroopan kilpailuviranomaisten linja on ollut jonkin verran tiukempi. On kuitenkin tärkeää huomata, että suuremmat yritysostot aiheuttavat suuremmalla todennäköisyydellä myös enemmän esteitä kilpailun toimivuudelle, joten ehto/kieltoprosenttien tulisi olla suurempia yritysostoja käsiteltäessä. Alla olevassa kaaviossa ylin musta viiva on Euroopan kilpailuviranomaisten ensimmäisen ja toisen selvitysvaiheen päätteeksi tekemät ehdollisten ja kieltoratkaisujen prosentuaaliset osuudet kaikista ilmoitetuista keskittymistä ja alempi viiva Kilpailuviraston ehdollisten ja kieltopäätösten prosenttiosuudet. Kielto- ja ehdollisia päätöksiä ei ole eroteltu toisistaan, sillä kieltopäätöksiä on niin vähän, että jo yksittäiset päätökset vaikuttaisivat näihin prosenttiosuuksiin merkittävästi.

**Kuvio 8. Euroopan kilpailuviranomaisten ja Kilpailuviraston kiellot/ehdollisesti hyväksytyt ostot**



# 4 JOHTOPÄÄTÖKSET JA YHTEENVETO

- Millaisia eroja on havaittavissa asetuksen 4064/89 dominanssitestin ja asetuksen 139/2004 SIEC -testin välillä?

*Dominanssitestin ja SIEC-testin väliset erot näkyvät Taulukossa 1.*

- Millaisia etuja ja haittoja testeihin liittyy, jos tavoitteena pidetään kuluttajien hyväksi toimivan taloudellisen kilpailun turvaamista?

*Koska dominanssitesti periaatteessa sisältyy SIEC-testiin, voidaan päätökset molemmissa tapauksissa tehdä pelkästään dominanssitestiin nojautuen. SIEC-testi kuitenkin mahdollistaa dominanssitestiä paremmin keskittymän jälkeisen tehokkaan kilpailun arvioinnin. Se tarjoaa mahdollisuuden estää sellaisten keskittymien syntymisen, jotka eivät synnytä määräävää markkina-asemaa, mutta haittaisivat tehokasta kilpailua.*

- Liittyykö SIEC testiin perusteltuja huolia yritystoiminnan näkökulmasta?

*Yritystoiminnan kannalta suurimmat huolet liittyvät kahteen kysymykseen: (1) Tiukkeneeko kilpailuviranomaisten linja? ja (2) Tuleeko päätösten ennakointi vaikeammaksi? - Molemmat ovat perusteltuja huolia, mutta ainakaan Euroopan kilpailuviranomaisten SIEC-testin jälkeisissä päätöksissä ei linjan tiukkenemista ole havaittavissa. SIEC-testin käyttöönoton jälkeiset Euroopan kilpailuviranomaisten päätökset näyttäisivät pääsääntöisesti muutenkin noudattavan samaa linjaa kuin mitä Euroopan kilpailuviranomaiset noudattivat sitä ennen.*

- Miten yleisellä tasolla voidaan luonnehtia yritysjärjestelyjä, jotka tulevat SIEC -testin piiriin, mutta joihin dominanssitesti ei ulotu?

*Tällaisia ovat (1) yritysostot, joissa toimialan merkittävämpien yritysten määrä pienenee neljästä kolmeen tai kolmesta kahteen, mutta kukaan ei saa määräävää markkina-asemaa. Kilpailu usein pienenee erityisesti ostettaessa pois hintatasoa aggressiivisesti laskemaan pyrkivä "häirikköyritys". Kilpailun tehokkaan (myös terveen) tason arviointi nousee tällöin keskeiseksi kysymykseksi. Toinen analyysissä havaittu SIEC-testin piiriin soveltuva keskittymätapa on (2) vertikaalinen integroituminen, jossa jonkin toimialan 2. tai 3. suurin yritys integroituu vertikaalisesti eteen tai taakse hyödyntäen vahvaa asemaansa toisen vertikaalisen toimialan valtaamiseksi.*

- Voidaanko SIEC testin katsoa soveltuvan keskittymien valvontaan yhteisön kaltaisilla laajoilla markkinoilla, mutta olevan soveltumaton pienen kansantalouden kansalliseen keskittymävalvontaan?

*Suomessa tehdään tällä hetkellä vuodessa noin 40 sellaista yrityskauppaa, jotka tulevat kansallisen keskittymävalvonnan piiriin (noin 5% kaikista yrityskaupoista Suomessa) ja joista vain noin 1-2 kauppaan puututaan yrityskauppavalvontasäännösten nojalla. Vaikka SIEC-testi tulkittaisiin tiukennukseksi dominanssitestille, on valvonnan piiriin tulevien transaktioiden määrä niin vähäinen, että on vaikea nähdä mitään olennaisia ongelmia mahdollisen testin vaihdoksen osalta yritysten kilpailukyvyille. Oikein käytettynä SIEC-testi kuitenkin mahdollistaa dominanssitestistä tehokkaamman ja oikeasuhtaisemman yrityskauppavalvonnan Suomessa, sillä SIEC-testin perusteella voidaan dominanssitestistä tehokkaammin turvata kilpailun toimivuus oligopolistisilla markkinoilla.*

## Yhteenveto

Edellä esitetyn tarkastelun perusteella on suoraviivaista päätyä siihen loppujohtopäätökseen, että SIEC-testiin siirtymisestä saavutettavat hyödyt olisivat merkittävästi suuremmat kuin siitä mahdollisesti aiheutuvat haitat. SIEC-testi mahdollistaisi (1) dominanssitestistä tehokkaamman ja oikeasuhtaisemman yrityskauppavalvonnan, (2) auttaisi turvaamaan kilpailun toimivuuden erityisesti oligopolistisilla markkinoilla ja (3) kontribuois kansallisen ja yhteisön laajuisen keskittymävalvonnan säännösten harmonisointiin ilman, että (4) siitä näyttäisi aiheutuvan olennaista keskittymävalvonnan linjan tiukkenemista tai (5) kansallisten yritysten kilpailukyvyyn edellytysten heikkenemistä.

Jari Råman

Oikeustieteen tohtori

## Lausunto

4.7.2008

*Asia: Kilpailuviranomaisen tarkastusvaltuudet – työntekijän yksityisyyden ja luottamuksellisen viestin suoja*

Kilpailuvirasto on pyytänyt minulta oikeudellista asiantuntijalausuntoa kilpailuviranomaisen tarkastusvaltuuksien suhteesta erityisesti työntekijöiden yksityisyyteen ja viestinnän luottamuksellisuuteen. Lausunto liittyy kauppa- ja teollisuusministeriön vuonna 2007 asettaman kilpailunrajoituslain uudistamistarpeita selvittävän työryhmän toimintaan. Tehtäväni on arvioida, onko nykyinen tarkastusvaltuuksia koskeva säännös mahdollisesti ristiriidassa työntekijän yksityisyyteen ja viestinnän luottamuksellisuuteen liittyvän lainsäädännön kanssa. Toimeksiantoon kuuluu myös esittää sellaisia ratkaisuja mahdollisiin ristiriitatilanteisiin, jotka eivät vaarantaisi kilpailuviranomaisten toiminnan tarkoitusta.

Lausunnon näkökulma on nimenomaan työntekijän yksityisyyden ja luottamuksellisen viestin suojan toteutuminen nykyisissä kilpailunrajoituslain tarkastussäännöksissä. En pyri kuvaamaan systemaattisesti kaikkia tarkastussäännösten liittyn- töjä luonnollisten tai oikeushenkilöiden yksityisyyteen ja luottamuksellisen viestin suojaan liittyviin oikeuksiin ja niitä toteuttavaan lainsäädäntöön. Pyrkimyksenä on nostamaa toimeksiannon mukaisesti esiin mahdollisia kilpailunrajoituslain tarkastussäännösten ongelmia työntekijän yksityisyyden ja viestinnän luottamuksellisuuden suojaa koskevan lainsäädännön näkökulmasta.

Tästä syystä lausunnossa lähdetään lainvalmistelua ohjaavasta perusoikeudellisesta sääntelystä. Juuri perusoikeuskonteksti on se, jossa lainsäädännön mahdolliset ongelmat yksittäisten oikeuksien suhteen ovat selkeimmin nähtävissä.

Käytettävänäni on ollut 15.5.2008 päivättyyn toimeksiantoon liittyvä lyhyt ja yleinen kuvaus tarkastuksen käytännön toteutuksesta sekä työryhmän kaavailemista mahdollisista muutoksista sähköiseen tarkastukseen. Julkisuuslain mukaan salassa

pidettäviä tietoja viranomaisen tehtäväksi säädetystä tarkastuksesta, kuten tarkastusmenetelmistä ja tarkastusta koskevista ohjeista, käytössäni ei ole ollut.

Lausunnon kohteena on tarkastus vain kansallisen lainsäädännön mukaan. Komission tarkastusvaltuuksia ei ole tarkasteltu erikseen, kuten ei myöskään muita kilpailuviranomaisen käytettävissä olevia asian selvittämiskeinoja kuin tarkastuksia.

Kunnioittaen esitän lausuntonani seuraavaa:

## **Kilpailuviranomaisten tarkastusvaltuudet**

Kilpailuviranomaisen suorittama tarkastus on hallinnollista menettelyä, jolla pyritään selvittämään noudattaako yritys kilpailulainsäädännön vaatimuksia. Tarkastus on yksi käytettävissä olevista selvittämiskeinoista. Toimivalta tarkastuksen suorittamiseen sekä tietojen ja selvitysten esittämiseen on säädetty kilpailunrajoituksista annetun lain (480/1992) 20, 20a ja 20b pykälissä. Lisäksi hallintolain 39 pykälä sisältää yleissäännökset tarkastusmenettelystä osana hallintoasian käsittelyä.

Kilpailuviraston virkamiehillä on toimivalta suorittaa tarkastuksia elinkeinonharjoittajan hallinnassa olevissa liike- ja varastotiloissa, maa-alueilla ja kulkuneuvoissa. Tarkastusta suorittava virkamies on toimivaltainen tutkimaan elinkeinonharjoittajan liikekirjeenvaihdon, kirjanpidon, tietojenkäsittelyn tallenteet ja muut asiakirjat, joilla voi olla merkitystä kilpailunrajoituslain noudattamisen valvonnassa. Hänellä on myös oikeus ottaa jäljennöksiä näistä asiakirjoista. (L kilpailunrajoituksista 20.3 §)

Merkitystä ei ole sillä, onko aineisto kirjallisessa vai sähköisessä muodossa. Kilpailunrajoituslain uudistamistarpeita selvittävä työryhmä on keskustellut sanan ”data” lisäämistä 20.3 §:n luetteloon tarkastuksen kohteena olevasta materiaalista. Sinällään datan muodossa oleva asiakirja sisältyy jo tarkastuksen kohteena olevan tietojenkäsittelyn tallenteen määritelmään. Esillä ollut lisäys on kuitenkin tarpeen selvittämään tarkastuksen kohdistuvan myös muussa kuin asiakirjan muodossa olevaan dataan.

Elinkeinonharjoittajalla on laaja yhteistyövelvollisuus tietojen antamisen osalta. Elinkeinonharjoittajien tulee esittää ne asiakirjat, joita tarkastusta suorittavat virkamiehet nimenomaisesti pyytävät, mutta myös muut asiakirjat, jotka liittyvät asianomaiseen tapaukseen. Tarkastajille on lisäksi oikeus omatoimisesti etsiä asiakirjoja sekä vaatia suljettuja säilytyspaikkoja avattaviksi. (HE 45/1994)

Tätä laajaa yhteistyövelvoitetta rajaa kuitenkin elinkeinonharjoittajan oikeus suojella liike- ja ammattisalaisuuksiaan (asiakirjojen esittämisvelvollisuutta ei ole esimerkiksi kilpailunrajoituslain 23 §:n mukaisista teknisluonteisista ammattisalaisuuksista) sekä perustuslain 21 §:ssä turvattuihin hyvän hallinnon takeisiin kuuluva henkilön oikeus olla todistamatta itseään vastaan. Näihin kysymyksiin otetaan alla kantaa vain siltä osin, kun ne liittyvät työntekijän yksityisyyden tai hänen luottamuksellisen viestinsä suojaan. Lähtökohtaisesti näiden yhteistyövelvoitteiden rajoi-

tusten osalta ei kuitenkaan ole ongelmia nykyisissä tarkastussäännöksissä, kunhan rajoitukset vain otetaan huomioon säännöksiä sovellettaessa.

Tarkastusta toimittavalla virkamiehellä on lisäksi oikeus vaatia suullisia selvityksiä paikalla ja tallentaa saamansa vastaukset esimerkiksi nauhoittamalla tai kirjoittamalla ne muistiin. Tällä on myös oikeus sinetöidä tiloja, kirjanpitoa ja asiakirjoja siksi ajaksi ja siltä osin kuin se on tarpeen tarkastuksen suorittamiseksi. (L kilpailunrajoituksista 20.4 §)

Kilpailuviranomainen voi asettaa näiden velvollisuuksien täyttämisen tehosteeksi uhkasakon. Uhkasakko ei kuitenkaan takaa tarkastajien välitöntä pääsyä yrityksen toimitiloihin ja asiakirjojen saantia yrityksen vastustaessa tarkastusta. Kilpailuviranomaisella ei ole oikeutta hallintopakon käyttämiseen tarkastuksen suorittamiseksi mikäli uhkasakko ei tehoa, vaan pakon käyttäminen edellyttää kilpailunrajoituslain 20.5 §:n mukaista virka-apupyyntöä poliisille<sup>1</sup>

## Kotirauhan piiriin kohdistuvat tarkastukset

Kilpailuviranomainen voi suorittaa tarkastuksen elinkeinonharjoittajan hallinnassa olevien liike- ja varastotilojen, maa-alueiden ja kulkuneuvojen lisäksi myös yrityksen henkilöstön yksityistiloissa komission pyynnöstä (L kilpailunrajoituksista 20 a §). Pykälä koskee kansallista menettelyä luvan antamiseksi komissiolle tarkastuksen tekemiseen muihin kuin elinkeinonharjoittajan liiketiloihin. Yksityistiloihin tarkastuksen voi tehdä vain sellaisissa tapauksissa, jotka perustuvat neuvoston asetuksen (EY) N:o 1/2003 21 artiklaan ja joissa komissio toimii tutkinnasta vastaavana viranomaisena. Komission on haettava markkinaoikeudelta ennakolta lupa henkilöstön yksityistilojen tarkastamiseen.<sup>2</sup>

Kilpailuvirastolla ei siis ole valtuutta tehdä hakemusta muiden tilojen tarkastamisesta, eivätkä muiden kuin elinkeinonharjoittajan hallinnassa olevien tilojen tarkastukset ole mahdollisia niissä tapauksissa, joissa kilpailuvirasto suorittaa tutkimuksia kansallisen lain tai EY:n perustamissopimuksen 81 tai 82 artiklan nojalla. Muita kuin elinkeinonharjoittajan hallinnassa olevia tiloja voidaan tarkastaa siis vain niissä tapauksissa, joissa kyse on komission tarkastuksesta täytäntöönpanoasetuksen artiklan 21 tarkoittamissa tilanteissa.

---

1 Virka-avun antamisesta on mahdollista sopia myös etukäteen niin, ettei tarkastuksen toteuttaminen lykkääntyisi tarpeettomasti elinkeinonharjoittajan vastustaessa tarkastusta. Tarkastajien olisi kuitenkin ensin käytettävä omia toimivaltuuksiaan ja vasta elinkeinonharjoittajan vastustaessa tarkastuksen täytäntöönpanoa voitaisiin turvautua poliisin apuun. (HE 45/1994)

2 Markkinaoikeus voi kieltää tarkastuksen, jos tarkastus olisi mielivaltainen tai liiallinen. Tutkiessaan, onko tarkastus mielivaltainen tai liiallinen, markkinaoikeus ottaa huomioon erityisesti epäillyn kilpailunrajoituksen vakavuuden, etsittyjen todisteiden tärkeyden, asianomaisen yrityksen osallisuuden sekä sen, onko kohtuullisen todennäköistä, että tarkastuksen kohdetta koskevia kirjanpito- ja liikeasiakirjoja säilytetään tiloissa, joihin lupaa pyydetään (L kilpailunrajoituksista 20a.3 §). Markkinaoikeus ei kuitenkaan voi saattaa kyseenalaiseksi tarkastuksen tarpeellisuutta.

Näitä kotitarkastuksia suorittaessaan komission ja kansallisen kilpailuviranomaisen virkamiehellä on vastaavat tarkastuksiin liittyvät oikeudet kuin kansallisissa tarkastuksissa, pois lukien oikeus vaatia suullisia selvityksiä paikalla ja tallentaa saamansa vastaukset, sekä oikeus sinetöidä tiloja tai kirjanpitoa ja asiakirjoja. (L kilpailunrajoituksista 20 b §)

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 7/2004 kilpailunrajoituslain EY:n kilpailusääntöjen täytäntöönpanouudistuksesta johtuvia muutoksia koskevasta hallituksen esityksestä (HE 11/2004) ottanut kantaa kotirauhan piiriin kohdistuvien tarkastusvaltuuksien asemaan perustuslain säännösten valossa. Sinällään täytäntöönpanoasetuksesta johtuvien tarkastusvaltuuksien osalta ei ole perustuslakivaliokunnan lausunnon osalta huomautettavaa huomioon ottaen, että kyse on suoraan sovellettavan yhteisöoikeuden mukaisesta asetuksesta johtuvasta velvoitteesta.

Ratkaisu kotirauhan suojan ja myös kansallisen tuomioistuimen harkintavallan osalta voisi olla toinen, jos vastaavia tarkastusvaltuuksia laajennettaisiin koskemaan kansallisten kilpailuviranomaisten toimintaa kilpailunrajoituslain tai EY:n perustamissopimuksen 81 tai 82 artiklan noudattamisen valvonnassa. Vähintään toimivalta tulisi säätää lailla riittävän tarkkarajaisesti ja soveltamisalaltaan täsmällisesti. Tällaista tarkastusvaltuuden laajentamista kotirauhan suojaamalle alueelle ei kuitenkaan ole nähty tarpeellisenä. Kilpailunrajoituslain 20a ja 20b pykälien osalta ei tältä osin ole ongelmaa kotirauhan suojaa koskevan lainsäädännön kanssa, kunhan kotirauhan suojan ulottuminen ydinalueena olevaa henkilön asuntoa laajemmalle otetaan huomioon säännöksiä sovellettaessa.

Oikeuskäytäntö Euroopan yhteisöjen tuomioistuimissa ja erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa on kehittynyt kohti laajempaa kotirauhan suojaa myös liiketilojenosalta. Näin erityisesti tarkastusten osalta ihmisoikeustuomioistuimen tapauksessa *Société Colas Est ja muut v. Ranska* (16.4.2002, A 37971/97).

Se missä määrin kilpailunrajoituslain mukaiset tarkastusoikeudet elinkeinonharjoittajan hallinnassa oleviin liike- ja varastotiloihin, maa-alueille ja kulkuneuvoihin ovat tapauksen edellyttämällä tavalla suhteellisuusperiaatteen vastaisia ja missä määrin tarkastusvaltuussäännökset ovat ongelmallisia elinkeinonharjoittajien ja esimerkiksi tämän asianajajien liiketilojen kotirauhan suojan osalta ei kuulu toimeksiantoon. Sääntelyn mahdollinen tarkentamisen ja oikeussuojakeinojen lisäämisen tarve on syytä selvittää erikseen. Nykyisen kansallisen kotirauhan suojan ulottuvuutta koskevan käytännön muuttamiseen ei ole syytä lähteä ilman perusteellista pohdintaa, ottaen erityisesti huomioon se, että mahdollinen ongelma koskee muitakin hallinnollisia tarkastuksia ja myös komission tarkastusvaltuuksia.<sup>3</sup>

## **Yksityiselämän ja luottamuksellisen viestin suojasta työelämässä**

Työntekijän yksityiselämän piiri on selkeästi tunnustettu olemassa olevan myös työpaikoilla.<sup>4</sup> Yksityiselämää ja työelämää ei voi täysin erottaa. Työntekijän yksityisyyden



suojan asema tulee selkeästi esiin yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain (759/2004) tavoite säännöksessä (1 §), jonka mukaan lain tarkoituksena on toteuttaa yksityiselämän suojaa ja muita yksityisyyden suojaa turvaavia perusoikeuksia työelämässä.<sup>5</sup>

Yksityiselämän suojan lähtökohtana on, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen, kuten työnantajan, mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä. Työntekijänkin yksityiselämään kuuluu muun muassa yksilön oikeus solmia ja ylläpitää vapaasti suhteita muihin ihmisiin ja ympäristöön sekä oikeus määrätä itsestään ja ruumiistaan.<sup>6</sup> Yksityisyyden suojaa työelämässä säännellään erityisesti perustuslain, henkilötietolain, yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain, yhteistoimintalainsäädännön, palvelussuhdelakien, sähköisen viestinnän tietosuojalain, työterveyshuoltolain, potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain sekä rikoslain eri säännösten perusteella.

Työntekijälle kuuluvina merkityksellisinä perusoikeuksina voidaan yksityiselämän lisäksi ja osin siihen kietoutuen pitää ainakin oikeutta kunniaan, luottamuksellisen viestin ja henkilötietojen suojaa sekä sananvapautta. Näistä erityisesti luottamuksellisen viestin suoja on tarkastussäännösten kannalta oleellinen.

Viestinnän luottamuksellisuuden suojaa koskevan perustuslain 10 pykälän 2 momentin ensisijaisena tarkoituksena on suojata luottamukselliseksi tarkoitettujen viestien sisältö ulkopuolisilta. Perustuslaki turvaa jokaiselle oikeuden luottamukselliseen viestintään ilman, että ulkopuoliset saavat oikeudettomasti tiedon hänen lähettämänsä tai hänelle osoitettujen luottamuksellisten viestien sisällöstä. Tämä merkitsee esimerkiksi suojaa kirjeiden ja muiden luottamuksellisiksi tarkoitettujen viestien avaamista ja hävittämistä vastaan. Säännös suojaa sekä viestin lähettäjää että vastaanottajaa, ja ulottuu vain ulkopuolisiin, ei itse viestinnän osapuoliin.<sup>7</sup>

Sääntely antaa turvaa muillekin tällaista viestiä koskeville tiedoille, joilla voi olla merkitystä viestin säilymiselle luottamuksellisena. Tällaisia ovat esimerkiksi viestien tunnistamistiedot, joista käy esille mm. se kuka puhuu puhelimesta kenenkin kanssa, ketkä lähettävät toisilleen sähköposti- ja tekstiviestejä tai mitä Internet-

---

3 Osittain sama keskustelu on meneillään rikosten ennaltaehkäisyyn ja torjumiseen sekä esitutkintaan liittyvän takavarikon osalta ihmisoikeustuomioistuimen Suomea koskevan tapauksen Sallinen ja muut v. Suomi (27.9.2005, A 50882/99) johdosta, jossa yhtenä keskeisenä ongelmana on nähty juuri puutteellinen suoja mielivaltaista puuttumista henkilöiden kodin suojaan johtuen siitä, ettei kukaan poliisista riippumaton ja oikeudellinen valvo asianajosuojan toteutumista takavarikkotilanteissa.

4 Työntekijän yksityisyyden suojan asema tulee selkeästi esiin yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain (759/2004) tavoite säännöksessä (1 §), jonka mukaan lain tarkoituksena on toteuttaa yksityiselämän suojaa ja muita yksityisyyden suojaa turvaavia perusoikeuksia työelämässä.

5 Työntekijän yksityisyys on henkilötietolainsäädännön mukaisesti omaksuttu yleiskäsitteeksi, johon kuuluvat osa-alueina hänen yksityiselämänsä ja henkilötietojensa suoja sekä muut perusoikeudet.

6 HE 309/1993, s. 52-53.

sivuja kukin selaa. Viestin tunnistamistiedot jäävät kuitenkin luottamuksellisen viestin salaisuutta koskevan perusoikeuden ydinalueen ulkopuolelle.

Perustuslain 10.2 § mukaisesta oikeudesta luottamukselliseen viestintään johtuu, että kukaan ei saa ilman laissa määriteltyä syytä käsitellä muiden viestejä tai niihin liittyviä tunnistamistietoja.<sup>8</sup> Viestinnän osapuoliin nähden ulkopuolisilla tahoilla ei lähtökohtaisesti ole oikeutta käsitellä luottamuksellisia viestejä eikä tunnistamistietoja.<sup>9</sup> Muuten ei asia perustuslain valossa saisi ollakaan. Tämä käy selkeästi ilmi sähköisen viestinnän yksityisyydensuojalain (516/2004) 4 §:stä, jonka mukaan viesti, tunnistamistiedot ja paikkatiedot ovat luottamuksellisia, jollei tässä tai muussa laissa toisin säädetä.

## Oikeuksien asema kilpailunrajoituslain mukaisissa tarkastuksissa

Kilpailuviranomaisen tarkastusvaltuudet kohdistuvat selkeästi vain *elinkeinotoimintaan* liittyviin tiloihin, asiakirjoihin ja viesteihin ja koskevat vain kilpailusäännösten noudattamisen valvonnan kannalta merkityksellistä materiaalia (L kilpailunrajoituksista 20.3 §). Viranomaisten tarkastusoikeudet eivät siten lähtökohtaisesti koske työntekijöiden yksityisiä asioita tai henkilökohtaisia viestejä. Ne on selkeästi rajattu tarkastusvaltuuden ulkopuolelle. Tarkastussäännöksissä rajoitetaan *elinkeinonharjoittajan* perusoikeuksia ja ensisijaisesti niitä olisikin arvioitava näiden rajoitusten hyväksyttävyyden näkökulmasta.<sup>10</sup>

Kilpailunrajoituslain tarkastussäännöksiä on lähtökohtaisesti pidettävä sallittuina rajoituksina elinkeinonharjoittajan perusoikeuksiin. Suomalaisessa perustuslainmukaisuuden valvontamekanismissa oleellinen perustuslakivaliokunta ei ole nähnyt niiden osalta ongelmaa perusoikeuksien rajoituksina. Toimeksiantoon kuulumattomanakin asiasta on kuitenkin huomautettava sen veran, että tulkinnot ovat elinkeinonharjoittajan oikeuksien osalta mahdollisesti

---

7 Arvioitaessa työnantajan oikeutta puuttua työntekijän viestintään tietoverkoissa on siten olennaista, että perustuslain säännökset suojaavat luottamuksellista viestintää oikeudettomilta puuttumisilta. Työntekijän tietoverkossa tapahtuva viestintä voi työhön selvästi liittyvien viestien ohella, joiden osalta työnantaja on viestinnän osapuoli, sisältää myös työntekijän luottamukselliseksi tarkoitamaan henkilökohtaista viestintää. Tämän vuoksi työnantajalle on tarkoin rajatuissa tilanteissa ollut tarpeen lailla säätää mahdollisuus seuloa ja avata tälle kuuluvat viestit työntekijän kaikesta viestinnästä. Yksityisyyden suojasta työelämässä

8 Perustuslain 10.3 §:n mukaisesti oikeutta luottamukselliseen viestintään voidaan lakisääteisesti rajoittaa välttämättömissä tilanteissa esimerkiksi tiettyjen säännöksessä määriteltyjen rikosten tutkinnassa.

9 Viestin luottamuksellisuutta arvioitaessa ratkaiseva tekijä on viestin lähettäjän menettely - jos lähettäjä ei ole saattanut viestiä yleisesti vastaanotettavaksi, oletetaan sen olevan luottamuksellinen. Vastaanottajien lukumäärä ei ole ratkaiseva tekijä viestin luottamuksellisuutta arvioitaessa. Viestintään liittyvät tunnistamistiedot ovat kuitenkin aina luottamuksellisia siten, että viestinnän välittämiseen osallistuvat eri osapuolet saavat käsitellä näitä tietoja ainoastaan laissa säädettyihin tarkoituksiin. Tämä koskee myös julkiseen viestintään liittyviä tunnistamistietoja.

muutoksessa erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen takavarikkoa asianajotoimistossa koskevan *Sallinen and others* -tapauksen (27.9.2005, A 50882/99) ja kilpailuoikeudellisia tarkastuksia elinkeinonharjoittajan ”kotirauhan” piirissä koskevan *Société Colas Est ja muut v. Ranska* -tapauksen (16.4.2002, A 37971/97) johdosta. Näiden vaikutusta kilpailunrajoituslain tarkastussannksiin on arvioitava erikseen.

## Mahdollisuus oikeudenvastaisiin tekoihin

Vaikka tarkastusten kohteena ei olekaan työntekijän yksityiset asiat tai hänen luottamukselliset viestinsä, tarkastusten toimittaminen kuitenkin lisä julkisen vallan mahdollisuuksia mielivaltaisesti puuttua näihin perusoikeuksiin. Seulottaessa suuresta marasta yrityksen hallinnassa olevaa materiaalia juuri kyseisessä kilpailunrikkomisepailyssa merkityksellistä aineistoa kopioitavaksi todistelutarkoituksiin on selvä, että osa materiaalista on yksityiselamaan kuuluvaa<sup>10</sup>. Erityisesti siksi, tarkastuksessa kaydaan läpi työhuoneissa sijaitsevia asiakirjoja, muistioita, muistiinpanoja sekä tietokoneen tiedostoja ja sähköposteja.

Lainsaatajan on velvoitettu suojaamaan yhteiskunnan jäseniä tällaiselta mielivaltaiselta puuttumiselta. Kyse on lainsaatajan positiivisesta toimintavelvoitteesta suojata elinkeinoharjoittajien työntekijöitä heihin kohdistuvilta oikeudenvastaisilta teoilta, olivatpa niiden tekijät julkisen vallan käyttäjiä tai yksityisiä tahoja. Tätä korostaa erityisesti perustuslain 22 pykälä.<sup>12</sup>

## Perusoikeuksia rajoitetaan

Saamieni tietojen mukaan kaytantna on tarkastuksissa mainita yksittäisille työntekijöille, että virkamiehet eivät ole kiinnostuneita heidän yksityisistä asioistaan. Samalla heille annetaan mahdollisuus viedä henkilökohtaiset tavarat, paperit ja sahknen materiaali pois työhuoneesta tai osoittaa tarkastajille miltä osin sahknen materiaali on yksityistä. Käytännöt ovat ehdottoman perusteltuja huomioon

---

10 On selvä, että tarkastusta toimittavalla virkamiehellä on oikeus tutkia myös elinkeinonharjoittajan hallinnassa olevaa sähköistä materiaalia ja ottaa niistä kopioita.

11 Saamieni tietojen mukaan kaikesta todistelutarkoitukseen kopioidusta kilpailunrajoituslainsaadannn valvonnassa merkityksellisestä aineistosta otetaan kaksi kopiota, joista toiset annetaan yritykselle ja toiset muodostavat osan viranomaisessa vireillä olevan asian asiakirjamateriaalia.

12 Näin erityisesti turvallisuusperusoikeuden ja yhteiskunnan jäsenten aktiivisen rikoksilta suojaaminen osalta hallituksen esitys 309/1993 vp, s. 47.

ottaen tarkastusvaltuuksien kohdentuminen vain elinkeinotoimintaan liittyvään materiaaliin.

Tällainen yksityisen materiaalin erottaminen tarkastuksen piiristä sisältää kuitenkin väärinkäytöksen mahdollisuuden. Rajoitteettomana työntekijät voisivat viedä myös merkittävää todistusaineistoa mukanaan. Tämän vuoksi tarkastajilla on käytäntönä varmistua ennen materiaalin erottamista siitä, että kyse on nimenomaan henkilökohtaisesta materiaalista tai viesteistä. Sinällään tämä oikeus varmistua materiaalin henkilökohtaisesta luonteesta sisältyy kilpailuviranomaisten tarkastusvaltuuksiin osana viranomaiselle kuuluvaa asian selvittämisvelvollisuutta ja on osa elinkeinonharjoittajan laaja yhteistyövelvollisuutta tietojen antamisen osalta.

Varmistaessaan työntekijän henkilökohtaiseksi osoittaman materiaalin todella olevan väitetyin kaltaista joutuvat tarkastajat tutustumaan materiaaliin. Tällöin riski työntekijän yksityiselämän piiriin kuuluvien asioiden paljastumisesta tai heidän luottamuksellisen viestinsä salaisuuden loukkauksesta kasvaa. Samalla se merkitsee käytännössä työntekijän perustuslain 10 §:n suojaamaan yksityiselämän ja luottamuksellisen viestin suojaan puuttumista julkisen vallan toimenpitein. Kyseessä on perusoikeuden rajoitus.

Perusoikeutta rajoitetaan vaikka dokumenttien tarkastelu niiden henkilökohtaisen luonteen toteamiseksi olisikin vain pintapuolista. Tarkastajat joutuisivat vähintään tutustumaan viestin lähettäjä-, vastaanottaja- ja otsikkotietoihin, sekä tietoihin asiakirjan otsikosta, laatijasta ja siitä kenelle osoitettu. Vaikka materiaalin yksityisen tai viestin luottamuksellisen luonteen varmistaminen on mahdollista suorittaa siten, että viestin sisältö tai asiakirjan sisältämä yksityiselämään kuuluva tieto ei paljastu, joudutaan perusoikeutta kuitenkin rajoittamaan. Näin erityisesti siksi, että luottamuksellisen viestin suoja saa viestin sisällön lisäksi myös niihin liittyvät tunnistamistiedot. Viestinnän luottamuksellisuutta loukataan jo käsittelemällä viesteihin liittyviä tunnistamistietoja. Käytännössä tarkastukset eivät useimmiten ole mahdollisia ilman julkista valtaa edustavien tarkastusta suorittavien virkamiesten yksilön oikeusasemaan puuttuvia toimenpiteitä.

## **Tarkastuskopion käyttöönoton vaikutus**

Sähköisen todistusaineiston keräämisen osalta ongelmaksi myös kilpailuviranomaisten tarkastuksessa on muodostunut materiaalin suuri määrä. Nykyinen sähköinen tarkastus tietokoneelta löytyneiden sähköisten asiakirjojen läpikäyntinä yksi kerrallaan on koettu liian työlääksi ja aikaa vieväksi. Nyt harkinnassa on ottaa käyttöön saamieni tietojen mukaan muun muassa jo Euroopan komission käyttämä tapa jäljentää yksittäiseltä tietokoneella tai välineellä oleva sähköinen materiaali kokonaisuudessaan. Kyse on niin sanotun peilikuvamenettelyn käyttöönotosta, jossa esimerkiksi kiintolevystä otetaan täydellinen kopio (tarkastuskopio).

Saamieni tietojen mukaan tarkastuskopiota ei viedä tarkastuksen kohteen liiketoista pois, vaan tarkastusta jatketaan kilpailunrajoituslain 20 pykälän 4 momentin

mukaisesti sinetöidyissä yrityksen tiloissa käyttäen tätä niin sanottua peilikuvaa työkopiona, kunnes kaikki olennainen materiaali on saatu seulottua. Muuten samat käytännöt kohdistuvat tarkastuskopion käyttöön.

Oikeuskirjallisuudessa on toisinaan nostettu esiin tarkastuskopion käytön osalta ongelmana se, että tällainen täydellinen kopio sisältää suurella todennäköisyydellä materiaalia joka ei kuulu tarkastusoikeuden piiriin. Mukana voi olla yksityistä ja muuten tarkastuksen piiriin kuulumatonta tai siltä suojattua materiaalia.<sup>13</sup> Ongelma koskee tarkastuksen kohdentamisesta vain sallittuun materiaaliin. Tarkastuskopion käytön on katsottu merkitsevän erityistä perusoikeuksien loukkausta.

Osittain kanta on oikea. Tarkastuskopion ottaminen merkitsee käytännössä työntekijän perustuslain 10 §:n suojaamaan yksityiselämän ja luottamuksellisen viestin suojaan puuttumista julkisen vallan toimenpitein. Työntekijän yksityiselämän ja luottamuksellisen viestin suojan osalta ongelmat ovat kuitenkin pääosin samanlaiset paperimuotoiseen ja teknisessä tietojärjestelmässä olevaan tietoon kohdistuvissa tarkastuksissa. Molemmissa tapauksissa yksityiselämään kuuluvaa tietoa tai luottamuksellisen viestin sisältämää tietoa voi nimittäin tulla vähintäänkin tarkastusta toimittavan virkamiehen muistinvaraiseen tietoon siitä huolimatta, että aineisto ei kuulu tarkastusvaltuuden piiriin.

Yksityiselämän ja luottamuksellisen viestin suojan kannalta ei juuri ole merkitystä paljastuuko yksityinen tai luottamuksellinen tieto seulontamenettelyssä ennen tarkastuskopion ottamista vai vasta sen jälkeen. Kummassakin tapauksessa seulonta ja materiaalin henkilökohtaisen luonteen toteaminen merkitsee perusoikeuteen puuttumisesta. Eroa paperien läpikäymiseen ja tietokoneen tiedostojen läpikäyntiin yksitellen ei siten juurikaan ole. Kuten takavarikon osalta on korostettu, oikeuksien suojan kannalta oleellista ei ole se, että datan tallennusalueelta edelleen jää omistajan haltuun, vaan että kopioinnin seurauksena tutkintaa suorittava viranomainen voi saada tietoonsa kaiken tallennusalueelta olevan tiedon.<sup>14</sup>

13 Lausunnon kannalta yhden keskeisen ryhmän tällaista tarkastukseen kuulumatonta materiaalia muodostavat työntekijän tietokoneella ja muulla tallennusalueelta olevat henkilökohtaiset tiedostot ja asiakirjat. Esimerkiksi kiintolevyillä olevat henkilökohtaiset valokuvat ja dokumentit ovat työntekijän perustuslain 10 § suojaaman yksityiselämän piiriin kuuluvia aivan vastaavasti kuin työhuoneissa sijaitsevat henkilökohtaiset tavarat ja paperitkin. Toinen ryhmä henkilökohtaisesti tärkeitä tiedostoja on työntekijän tietokoneella olevat sähköpostit ja muut viestit, jotka nauttivat perustuslain 10 pykälän mukaista luottamuksellisen viestin suojaa.

14 Tätä Euroopan neuvoston tietoverkkokorkeustuota koskevan yleissopimuksen kansallisen voimaansaattamisen yhteydessä esitettyä kantaa selostetaan hallituksen esityksessä HE 153/2006. Saamieni tietojen mukaan ei ole selvää otetaanko tarkastuksen piiriin kuuluvasta materiaalista uudet kopiot vai poistetaanko tarkastuskopiosta seulonnan jälkeen siihen kuulumaton materiaali, mutta sillä ei ole ratkaisevaa merkitystä. Perusoikeuksia rajoitetaan jo tällaisen materiaalin käsittelyllä. Lisäksi tiedostot säilyvät joka tapauksessa työntekijän käytettävissä itse tietovalineella.

## Onko perusoikeuksien rajoitus sallittu?

Tällainen perusoikeuteen puuttumisen sallittavuus on myös kilpailuoikeudellisten tarkastusten yhteydessä arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten valossa. Koska perustuslain 10 §:ään ei sisälly yksityiselämän suojaa koskevaa erityistä rajoituslauseketta ja luottamuksellisen viestin suojan osalta kyse ei ole kyse puuttumisesta suojan ydinalueeseen, eli luottamukselliseksi tarkoitettujen viestin sisällön suojaan ulkopuolisilta (tarkastajat eivät puutu työntekijöiden luottamuksellisten viestien sisältöön), on arvioinnin mittapuuna perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset<sup>15</sup>. Tarkastussäännösten osalta merkitystä on erityisesti lailla säätämisen vaatimuksella, täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksella, hyväksyttävyysoikeudella, ydinalueen koskemattomuusvaatimuksella, suhteellisuusvaatimuksella, sekä oikeusturvavaatimuksella.

## Ei pelkästään suostumuksen perusteella

Työntekijälle annettu mahdollisuus viedä henkilökohtaiset tavarat, paperit ja sähköinen materiaali pois tarkastuksen kohteena olevasta tilasta, sekä oikeus osoittaa, miltä osin sähköinen materiaali on yksityistä, ovat hyviä tarkastustoiminnassa noudatettavia lähtökohtia. Periaatteessa yksityiselämän ja luottamuksellisen viestin suojaan puuttumisen on mahdollista nähdä perustuvan työntekijän suostumukseen. Suostumuksella voi olla merkitystä perusoikeusrajoitusten sallittavuutta arvioitaessa silloin kun suostumus täyttää todelliseen vapaaehtoisuuteen liittyvät kriteerit.

Suostumuksen saanti ei kuitenkaan aina ole mahdollista. Näin on esimerkiksi tilanteissa, jossa työntekijä on poissa töistä eikä suostumusta voida saada kohtuullisessa ajassa huomioon ottaen tarkastuksen aikataulu.

Laissa yksityisyyden suojasta työelämässä (759/2004, 6 luku) on säädetty menettelystä, jolla työnantajalla on mahdollisuus saada selville sen toimintaan kuuluvat viestit työntekijän sähköpostista tilanteissa, joissa suostumukseen perustuvat menettelyt eivät syystä tai toisesta ole käytettävissä ja joissa tiedonsaanti on välttämätöntä työnantajan toiminnan jatkumisen turvaamiseksi. Tämä menettely ei kuitenkaan ole toimiva kilpailuoikeudellisissa tarkastuksissa.

---

15 Sähköpostiviestien pelkkä kopiointi seulontatarkoituksiin ja niitä koskevien tunnistamistietojen käsittely ei loukkaa luottamuksellisen viestin suojan ydinaluetta, eli suojaa ulkopuolisten oikeudettomalta tiedon saamiselta henkilön lähettämän tai hänelle osoitetun luottamuksellisen viestin sisällöstä. Hallituksen esityksen 309/1993 (s. 53) mukaan luottamuksellisen viestin suojan ensisijaisena tarkoituksena on suojata luottamukselliseksi tarkoitettujen viestien sisältö ulkopuolisilta. Perustuslakivaliokunta on mm. lausunnossaan sähköisen viestinnän yksityisyydenlaista todennut aikaisempiin lausuntoihinsa viitaten, että tämä merkitsee esimerkiksi suojaa kirjeiden ja muiden luottamuksellisiksi tarkoitettujen viestien avaamista ja hävittämistä vastaan (PeVL 30/2001). Viestin tunnistamistiedot jäävät luottamuksellisen viestin salaisuutta koskevan perusoikeuden ydinalueen ulkopuolelle, minkä vuoksi perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena, että tunnistamistietojen saamisoikeus jätetään sitomatta tiettyihin rikostyyppiin, jos sääntely muutoin täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset (esim. PeVL 7/1997, PeVL 26/2001).

Kilpailuviranomaiset joutuvat itse käsittelemään työntekijän henkilökohtaisten viestien tunnistamistietoja varmistuakseen niiden yksityisestä luonteesta, jolloin perusoikeutta rajoitetaan. Tarkastajilla on oikeus päättää, mikä materiaali kuuluu tarkastuksen piiriin ja varmistua itse materiaalin luonteesta. Yksityisen materiaalin erottamisen tai poisviemisen väärinkäyttämisen estämiseksi ei ole riittävää, että yrityksen edustajat seulovat työntekijöidensä sähköpostista työnantajalle kuuluvat viestit luovuttaakseen ne tarkastajille.

Työntekijän perusoikeuksiin joudutaan puuttumaan myös silloin, kun tarkastusta suorittava viranomaisen oma-aloitteisesti käy läpi materiaalia. Näin on erityisesti yllätystarkastusten yhteydessä, jossa työntekijä ei aina ole tavoitettavissa osoittamaan mikä materiaali on yksityistä, tai tämän ei ole mahdollista tulla kohtuullisessa ajassa viemään henkilökohtaista materiaaliaan pois tarkastuksen kohteena olevasta työhuoneestaan. Tällöin tarkastusta toimittavat virkamiehet joutuvat puuttumaan työntekijän yksityisyyden ja luottamuksellisen viestin suojaan ilman työntekijän suostumusta.

## Vain lahisääteisesti

Suostumuksen mahdollinen olemassaolo tietyissä tilanteissa ei kuitenkaan poista tarvetta noudattaa perusoikeusrajoituksen *lailla säätämisen vaatimusta*. Viranomaisen toimivalta puuttua perusoikeuteen ei lähtökohtaisesti voi perustua yksinomaan toimenpiteen kohteena olevan suostumukseen, eikä rajoittua pelkästään tilanteisiin joissa suostumus on saatu. Perustuslain 2 pykälän 3 momentissa vahvistettuun oikeusvaltioperiaatteeseen sisältyy vaatimus, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin.<sup>16</sup> Toimivallasta puuttua yksilön perusoikeuksiin on aina säädettävä riittävän *tarkkarajaisella* ja soveltamisalaltaan *täsmällisellä* lailla. Samalla toimivaltaa ulotetaan niihin tilanteisiin, joissa suostumusta perusoikeuteen puuttumiselle ei ole toiminnan tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella saatavissa.

Kilpailunrajoituslain tarkastussäännöksissä on kyse elinkeinonharjoittajan perusoikeuksien rajoittamisesta. Samalla kuitenkin erityisesti kilpailunrajoituslain 20 pykälän 3 momentti sinällään suojaa myös työntekijän perusoikeuksia lakiin perustumattomilta viranomaisten puuttumisilta, siis hallinnolliselta mielivallalta. Rajatessaan täsmällisesti työntekijöiden yksityiset asiat ja henkilökohtaiset viestit tarkastusvaltuuksien ulkopuolelle tekee se työntekijän perusoikeuksiin puuttumisesta lainvastaisen. Tarkastusta toimittavilla virkamiehillä ei lähtökohtaisesti ole oikeutta

---

<sup>16</sup> Perustuslakivaliokunta on muun muassa lausunnossaan 19/2000 tuonut selvästi esille, ettei sopimuskonstruktion käyttö kotirauhan piiriin ulottuvien tarkastusten osalta ole sopuosinnussa perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistettuun oikeusvaltioperiaatteeseen sisältyvän vaatimuksen kanssa, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin.

puuttua työntekijän yksityiselämän piiriin tai hänen luottamuksellisen viestinsä suojaan.

Säännös ei kuitenkaan *nimenomaisesti* sisällä lakisääteistä perustetta puuttua työntekijöiden yksityiselämään tai käsitellä heidän viestejä koskevia tunnistamistietojaan. Säännös antaa nimenomaisesti oikeuden vain tutkija elinkeinonharjoittajalle kuuluvat viestit (liikekirjeenvaihto) ja tässä tarkoituksessa käsitellä myös liikekirjeenvaihtoon liittyviä tunnistamistietoja.

Kilpailunrajoituslain 20 pykälän mukaisen tarkastusvaltuussäännöksen *voidaan kuitenkin katsoa* sisältävän oikeuden puuttua työntekijän yksityiselämään ja käsitellä hänen viestiensä tunnistamistietoja tarkastuksessa merkityksellisen materiaalin löytämiseksi tai aineiston luonteen toteamiseksi tilanteissa, joissa työntekijä ilmoittaa materiaalin olevan yksityistä. Rakennelma eduskuntalailla säätämisen vaatimuksen täyttämiseksi on jossain määrin keinotekoinen, mutta näin on oikeuskäytännössä tullut esimerkiksi myös takavarikon edellytyksiä koskevan pakkokeinolain (450/1987) 4 luvun 1 pykälää.<sup>17</sup> Kilpailuoikeudellisissa tarkastuksissa käytettävällä seulontamennetelyllä on siis katsottava olevan lakisääteinen peruste.<sup>18</sup>

Takavarikon yhteydessä ongelmana on ollut asianajosalaisuuden ulottuvuuden epäselvyys. Erityisesti kyse on ollut pakkokeinolain takavarikkoa koskevien säännösten ja asianajosalaisuutta koskevien oikeudenkäymiskaaren sekä asianajajalain säännösten suhteen epäselvyydestä.<sup>19</sup> Kilpailuoikeudellisissa tarkastuksissa tällaista ongelmaa ei ole.

Jo tarkastussäännöksen kohdistumisella vain *elinkeinonharjoittajan* liikekirjeenvaihtoon, kirjanpitoon, tietojenkäsittelyn tallenteisiin ja muihin asiakirjoihin (L kilpailunrajoituksista 20.3.§) tuodaan riittävän selvästi esille työntekijän yksityiselämän piiriin kuuluvan materiaalin ja hänen luottamuksellisten viestiensä olevan tarkastusoikeuden ulkopuolella. Viestintää ja työelämää koskevan lainsäädännön perusteella epäselväksi ei jää työntekijän yksityiselämän tai hänen luottamuksellisen viestinsä suojan ulottuvuudet.

---

17 Ratkaisussa 2002:85 korkein oikeus katsoi, että poliisilla on oikeus pakkokeinolain 4.1 §:n nojalla ottaa rikoksesta epäillyn asianajajan tietokoneen kovalevy takavarikkoon, kopiaida siinä olevat tiedot ja tutkia niitä takavarikoitavan aineiston löytämiseksi. Poliisin tulee kuitenkin muun muassa teknisistä syistä riippumatta välittömästi palauttaa ja tuhota takavarikkokiellon alainen aineisto. Oikeustila ei ole muuttunut 1.9.2007 voimaan tulleen muutossäännöksen (541/2007) myötä. Tätä tulkintaa ei myöskään riitautettu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Petri Sallinen and others –tapauksessa, johon myös korkeimman oikeuden ennakkoratkaisu 2002:85 liittyi.

18 Näkemys on perusteltu voimassa olevan oikeuden tulkintana. Jos tulkinta tai laki kuitenkin takavarikkosäännösten osalta muuttaa tilannetta esimerkiksi esitutkinta-, pakkokeino- ja poliisilakien kokonaisuudistuksen yhteydessä, on asiaa syytä harkita uudestaan myös kilpailuoikeudellisten tarkastusten osalta. Edellisessä alaviitteessä esitetyistä syistä pidän tätä kuitenkin epätodennäköisenä.

19 Asianajosalaisuutta koskevat tulkinnat ovat jossain määrin tarkentuneet korkeimman oikeuden myöhemmässä oikeuskäytännössä (erityisesti KKO 2003:119 ja 2003:117).



Selvää on, että voimassa oleva kilpailunrajoituslain tarkastussäännös ei salli tarkastajien puuttua viestin työntekijän luottamukselliseksi tarkoitettujen viestien sisältöön. Tavallisella lailla säädetty tarkastusvaltuus sallii enintään vain niitä viestejä koskevien tunnistamistietojen käsittelyn<sup>20</sup>. Koska työntekijöitä ei ole syytä epäillä mistään perustuslain 10.3 §:n mukaisista rikoksista ei tällaista lakia käsittääkseni myöskään olisi ilman perustuslainsäätämisjärjestystä mahdollista saattaa voimaan.

Tarkastus ei kohdistu työntekijän luottamukselliseksi tarkoitettuihin henkilökohtaisiin viesteihin, eikä niitä myöskään kopioida todisteeksi. Vain tarkastuksen kohteena olevalle elinkeinonharjoittajalle kuuluvia viestejä, eli henkilön työnantajalle kuuluvia viestejä joissa tämä on viestinnän osapuoli, on oikeus kopioida osaksi tarkastuksen kohteena olevan hallintoasian asiakirjamateriaalia. Tämän vuoksi erityisiä säännöksiä työntekijän viestien tarkastuksien ja niiden käsittelyn osalta ei tarvita.<sup>21</sup>

Tarkastussäännöksen mukaan selvää on, että tarkastajilla on oikeus käydä lävitse vain yrityksen työntekijälleen antamia työvälineitä. Henkilökohtaisia sähköpostilaatikoita, jotka eivät ole työnantajan käyttöön antamia, ei saa käydä lävitse, koska niissä ei voida olettaa liikekirjeenvaihtoa olevankaan. Tämä tulee selkeästi esille työelämän yksityisyyden suojasta annetun lain 18 pykälässä, jonka mukaan *"Työnantajalla on oikeus hakea esille tai avata työnantajan työntekijän käyttöön osoittamaan sähköpostiosoitteeseen lähetettyjä tai työntekijän tällaisesta sähköpostiosoitteesta lähettämiä sähköpostiviestejä"* tietyin ko. laissa säädetyn edellytyksin. Tätä työnantajalle kuuluvien viestien rajaa selkeyttävää lausumaa edellytti perustuslakivaliokunta lausunnossaan 10/2004 hallituksen esityksestä laiksi yksityisyyden suojasta työelämässä (HE 162/2003).

---

20 On syytä korostaa, että tarkastusvaltuus sallii myös työntekijän yksityiselämään kuuluvaa julkista viestintää koskevien tunnistamistietojen käsittelyn. Tällaisia tietoja voivat olla esimerkiksi verkkosivustojen selaamisesta koneelle tallentuvat työntekijään yhdistettävissä olevat verkkojäljet. Julkista viestintää koskevilla tunnistamistiedoilla on sama suojan aste kuin luottamuksellistakin viestintää koskevilla tunnistamistiedoilla.

21 En näe tarvitta tällaisille säännöksille myöskään elinkeinonharjoittajan liikekirjeen vaihdon osalta. Hallinnollisissa tarkastuksissa lähtökohtana on elinkeinonharjoittajan laaja yhteistyö- ja tietojenantovelvollisuus, jota voidaan tehostaa uhkasakoin. Lisäksi kilpailuviranomaisilla on mahdollisuus kääntyä virka-apupyynnöin poliisin puoleen. Lisäksi tarkastus myös liikekirjeen vaihdon osalta tapahtuu elinkeinonharjoittajan edustajan läsnä ollessa. Oikeuden loukkaus ei ole yhtä suuri kuin hankittaessa tietoja viestinnästä salaisia pakkoinejoja käyttäen. Lähtökohta on kokonaan eri kuin rikosprosessuaalisessa menettelyssä, jossa takavarikon osalta pakkokeinolaki sisältää nimenomaiset säännökset telekuuntelusta ja -valvonnasta, sekä takavarikoidun suljetun kirjeen tai muun luottamuksellisen viestin avaamisesta. Huomaa, että pakkokeinolain 5 luvun telekuuntelua ja televallontaa koskevat säännökset syrjäyttävät erityissäännöksiä lex specialis -periaatteen mukaisesti lain 4 luvun takavarikko koskevat säännökset siltä osin kuin kysymyksessä on lain 5 luvun 1 § tarkoitettu välitettävänä oleva viesti tai sitä koskeva tunnistamistieto.

Jos tällaista materiaalia on tallentuneena työvälaineisiin, kuten työkäytössä olevalle tietokoneelle, on tarkastusta toimittavilla virkamiehillä niihin kuitenkin samat seulomista ja viestin luonteen toteamista koskevat oikeudet kuin muuhunkin työntekijän viestien tunnistamistietoihin.

Kilpailunrajoituslain tarkastuksen kohdentamisesta koskevaan säännökseen liittyy riittävän selkeä lakisääteinen velvoite poistaa tarkastuskopiolla oleva tarkastukseen kuulumaton työntekijän yksityisyyden piiriin kuulumaton materiaali. Asiasta ei tämän vuoksi tarvitse tarkastuskopion osalta säätää erikseen. Kilpailunrajoituslain tarkastussäännöksen 20.3 §:n toisen alalause osoittaa selvästi, että tarkastuskopion käyttö ei saa merkitä tapauksen asiakirjamateriaaliin kopioidun todistusaineiston laajentumista aineistoon, joka ei tarkastuksen piiriin kuulu. Tarkastajilla ei ole oikeutta ottaa kopioita elinkeinonharjoittajalle kuulumattomasta työntekijän yksityisyyden piiriin kuuluvasta materiaalista myöskään ennen tarkastuskopion ottamista tehtävässä nykymuotoisessa seulonnassa.<sup>22</sup>

## Oikeussuojakeinojen riittävyys ja perusoikeuksien muiden rajoitusedellytysten täyttyminen

Näkisin, että kilpailunrajoituslain tarkka-alainen säännös tarkastusvaltuuden kohdistumisesta vain elinkeinotoimintaan liittyvään materiaaliin, yhdistettynä tarkastusmenettelyssä noudatettuihin käytäntöihin (etukäteen annettu mahdollisuus viedä henkilökohtaiset tavarat, paperit ja sähköinen materiaali pois työhuoneesta tai osoittaa tarkastajille miltä osin sähköinen materiaali on yksityistä; yrityksen edustajan oikeus olla läsnä koko tarkastuksen ajan; velvollisuus laatia riittävän yksilöity tarkastuskertomus) ovat riittäviä menettelyllisiä suojia viranomaisten suorittamaa mielivaltaista yksityiselämään ja luottamuksellisen viestin suojaan puuttumista vastaan.

Toisin kuin rikosprosessuaalisessa menettelyssä, jossa takavarikolla on suurempi merkitys todisteiden hankinnassa, hallinnollisissa tarkastuksissa itsenäisen asiakirjojen etsintä on poikkeuksellinen todisteiden hankintakeino. Ensisijaisesti hallinnollisessa menettelyssä nojaututaan elinkeinonharjoittajan yhteistyö- ja tietojenantovelvollisuuteen.

---

<sup>22</sup> Se, missä määrin mahdollisuudella todeta sähköisen todistusaineiston säilyminen muuttumattomana kopioitaessa sähköisiä asiakirjoja tapauksen asiakirjamateriaaliin, ei ole lausunnon kohteena. Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä huomauttaa tarpeesta järjestää tarkastuskopion käyttö teknisesti siten, että tarkastuksen piiriin kuulumaton materiaalia ei jää viranomaisen haltuun, eikä siirry yrityksen tiloista pois. Käytännössä tarkastuskopiota on voitava muuttaa tai hävittää kokonaan sitten kun tarkastuksen piiriin kuuluva materiaali on otettu siitä osaksi tapauksen asiakirjamateriaalia. Samalla on kuitenkin huolehdittava myös asiakirjamateriaalin todistusarvon säilymisestä riittävässä määrin. Tarpeen voi olla esimerkiksi huolehtia, että tiedoston säilyminen muuttumattomana sen laatimishetken verrattuna voidaan osoittaa.

Näin erityisesti huomioon ottaen tarkastajien toimivan virkavastuulla ja olevan vai- tiolovelvollisuuden ja hyväksikäyttökiellon kohteena rikosoikeudellisten seuraus- ten uhalla. Lisäksi menettelyvirheisiin on mahdollista puuttua pääasian yhteydessä, vaikka tarkastuksen suorittamista koskevista päätöksistä ei olekaan valitusoikeutta (L kilpailunrajoituksista 21.1 §).

Suojamenettelyjen riittävyden ja perusoikeuden rajoituksen hyväksyttävyyden puolesta puhuu myös kilpailurajoituslain noudattamisen valvonnan taustalla oleva hyväksyttävä vahva yhteiskunnallinen peruste. Kilpailuoikeudelliset tarkastukset ovat kilpailusääntöjen noudattamisen valvontana ehdottoman hyväksyttäviä kilpailu- oikeuteen vahvasti liittyvän maan taloudellisen hyvinvoinnin edistämisen sekä mui- den henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamisen tarkoituksen vuoksi.

Lisäksi kilpailuviranomaisten hallinnollisessa tarkastuksessa, joka sisältää vahvan yhteistyö- ja tietojenantovelvollisuuden, vaatimus menettelyllisistä suojakeinoista ja oikeussuojakeinoista on pienempi kuin rikosprosessuaalisissa takavarikoissa, joi- den osalta poliisin suorittama seulonta erityisesti asianajosalaisuuden yhteydessä on koettu ongelmalliseksi ilman riippumatonta oikeudellista valvontaa.<sup>23</sup>

Perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten voidaan todeta täyttyvän. Ongelmia tarkastussäännösten suhteen ei tältä osin ole. Voimassa olevat tarkastussäännökset ovat riittäviä työntekijän yksityiselämän ja luottamuksellisen viestin suojaa koske- van lainsäädännön näkökulmasta.

## Täyttääkö tarkastuskopion käyttö suhteellisuusvaatimuksen?

Hallinnon oikeusperiaatteisiin kuuluva suhteellisuusperiaate vaikuttaa myös käy- tettäviin asian selvittämiskeinoihin. Periaatteen mukaan keinon tulee olla oikeassa suhteessa asian laatuun ja että asianosaisen oikeuksia rajoitetaan mahdollisimman vähän.<sup>24</sup> Koska ns. peilikuvamenettelyn käyttöön otto muuttaa selvittämiskeinoja, on sen osalta syytä erikseen tarkastella menettelyn oikeasuhtaisuus.

---

23 Kuten Pasi Pölonen (Defensor Legis 1/2006, s. 150) huomauttaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Sallinen and others -tapausta kommentoidessaan, myös uudemman asianajosalaisuuden ulottuvuutta tarkentaneen oikeuskäytännön jälkeen voimaan jää edelleen ihmisoikeustuomioistuimen Suomea koskeneessa Sallinen ja muut tuomiossa hämmästyttävänä pidetty seikka siitä, että Suomessa kukaan poliisista riippumaton ja oikeudellinen taho ("judicial supervision") ei valvo asianajosuojan toteutumista takavarikkotilanteissa (Sallinen -tuomion kohdat 88–89). Toisin kuin rikosprosessuaalisessa menettelyssä, jossa takavarikolla on suurempi merkitys todisteiden hankinnassa, hallinnollisissa tarkastuksissa itsenäinen asiakirjojen etsintä on poikkeuksellinen todisteiden hankintakeino. Ensisijaisesti hallinnollisessa menettelyssä nojaututaan elikeinoharjoittajan yhteistyö- ja tietojenantovelvollisuuteen.

24 Kilpailunrajoituslain osalta suhteellisuusperiaatteen merkitys on tuotu esiin hallituksen esityksessä 162/1991, jonka mukaan "[H]yvän hallinnon vaatimusten mukaisesti viranomaisen selvittämisvaltuuksia ei saisi käyttää laajemmalti, kuin mitä kilpailunrajoituksen tai kilpailuolosuhteiden selvittäminen välttämättä vaatii eikä selvityksen kohteelle saisi aiheuttaa tarpeetonta haittaa" (s. 14, TARKISTA).

Huomioon ottaen sekä tarkastuksen kohteena olevan sähköisen materiaalin suuren määrän aiheuttamat ongelmat, että tarkastuskopion käytön edut itse tietokoneen säilyttämisessä operatiivisena mahdollisesti pitkään kestävä tarkastuksen ajan, on vähäinen loukkaus työntekijän yksityiselämään nähdäkseni suhteellisuusperiaatteen rajoissa. Tarkastuksen toimittajien ottama täydellinen kopio esimerkiksi työntekijän kovalevystä ja kopion käyttö sieltä tarkastuksen kannalta merkittävän aineiston seulontaan on nähdäkseni oikeassa suhteessa asian laatuun, eikä loukkaa asianosaisen oikeuksia sen enempää kuin seulonta ennen kopiointiaakaan.<sup>25</sup>

Perusoikeusrajoituksen suhteellisuusvaatimuksen täyttymistä ja hallinnon suhteellisuusperiaatteen noudattamista perustele erityisesti se, että kansallisessa prosessi kilpailuviranomaiset eivät vie tarkastuskopiota pois yrityksen tiloista, vaan esimerkiksi kovalevystä otetaan vain peilikuva aineistosta, jota tarkastusta suorittavat virkamiehet käyvät lävitse yrityksen toimitiloissa sinetöimisvaltuuden nojalla. Lisäksi kantaa perustele se, että vain tarkastuksen piiriin kuuluva materiaali seulotaan todistusaineistona käytettäväksi ja tarkastuskopio joko tuhotaan tai palautetaan työntekijälle seulonnan jälkeen.

Tarkoituksena on vain seuloa mahdollisimman vähän tarkastuksen kohteena olevan yrityksen toimintaa haittaavalla ja käyttäjien oikeuksia loukkaavalla tavalla tarkastuksen kannalta relevantti materiaali. Kyse ei ole vain työntekijän yksityisyyden suojasta ja perusoikeuden rajoitusta merkitsevän tarkastuksen taustalla olevien intressien punninnasta, vaan harkinnassa tulee ottaa huomioon myös elinkeinonharjoittajan toimintavapaus ja puuttuminen yrityksen toimintaan työntekijöiden koneiden käytettävyyden osalta.

## Johtopäätökset

Välittömiä muutoksia edellyttäviä ongelmia työntekijän yksityisyyden ja luottamuksellisen viestin suojan osalta voimassa oleviin tarkastussäännöksiin ei sisälly. Kilpailunrajoituslain tarkastussäännöksiä voidaan pitää yksityisyyden ja luottamuksellisen viestin suojan kannalta riittävinä voimassa olevan oikeuden tulkintojen valossa. Ne eivät rajoita oikeuksia enempää kuin mitä perustuslaki sallii.

Tulkintojen muutoksia on kuitenkin syytä seurata. Näin erityisesti riittävien oikeussuojakeinojen ja niistä säätämisen osalta. En kuitenkaan näe perusteltuna lähteä muuttamaan tarkastussäännöksiä tässä yhteydessä ilman tarkempaa kuvaa kehityksestä niin hallinnollisen menettelyn kuin erityisesti rikosten ehkäisyn ja tor-

---

<sup>25</sup> Edelle esittämäni tavoin tarkastuskopion käyttöön otolla ei loukata perusoikeuksia sen enempää kuin paperiasiakirjojen ja tietokoneen tiedostojen seulonnassakaan. Tältä osin tarkastuskopion käyttöä ei tarvitse erikseen harkita perusoikeuksien rajoittamisen edellytyksenä olevan suhteellisuusvaatimuksen täyttymisen osalta. Samat perustelut soveltuvat kuitenkin siihenkin.

junnan sekä esitutkinnankin alueella. Kyse on huomattavasti laajemmasta hallinto-oikeudellisen sääntelyn mahdollisen uudistamistarpeen analyysistä.

Voimassa olevan oikeuden tulkinnat ovat mahdollisesti muutoksessa myös elinkeinonharjoittajan oikeuksien osalta erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuinten takavarikkoa asianajotoimistossa koskevan *Sallinen ja muut v. Suomi* -tapauksen (27.9.2005, A 50882/99) ja kilpailuoikeudellisia tarkastuksia elinkeinonharjoittajan "kotirauhan" piirissä koskevan *Société Colas Est ja muut v. Ranska* -tapauksen (16.4.2002, A 37971/97) johdosta. Näiden vaikutusta kilpailunrajoituslain tarkastussäännöksiin on arvioitava erikseen. Nykyisten lainsäädännöllisten ratkaisujen muuttamiseen ei ole syytä lähteä ilman perusteellisempaa pohdintaa, ottaen erityisesti huomioon se, että mahdollinen ongelma koskee muitakin hallinnollisia tarkastuksia ja myös komission tarkastusvaltuuksia.

Varsinaisista tarkastuksissa noudatettavista käytännöistä minulla ole syvällisempää tietoa, eivätkä ne olleet lausunnon kohteenakaan. En lähde ottamaan niihin kantaa, sillä edellyttäisi tietoja salassa pidettävistä aineistoista (tarkastusohjeista). Toivon näitä käytäntöjä verrattavan yllä esitettyihin kannanottoihin erityisesti työntekijän yksityiselämän ja luottamuksellisten viestin suojaan kuuluvan materiaalin toteamisesta tarkastajan toimenpitein koskevin osin.

Oikeusturvajärjestelyjen riittävyyden osalta on erikseen syytä korostaa tarkastajien koulutuksen merkitystä. Kuten perustuslakivaliokunta on korostanut esimerkiksi lausunnossaan 17/1998 hallituksen esityksestä laiksi rajavartiolaitoksesta (HE 42/1998), oikeusturvavaatimusta täyttää osaltaan myös perusoikeuksien rajoittamisvaltuuksia käyttävien henkilöiden riittävän koulutuksen ja pätevyyden varmistaminen. Vaikka tarkastuksia saavatkin suorittaa pelkästään virkamiesasemassa olevat henkilöt, ei heillä olevan riittävän koulutuksen ja muun pätevyyden merkitystä voi liikaa korostaa huomioon ottaen heidän mahdollisuutensa käyttää yksilön perusoikeuksiin suoraan ulottuvia valtuuksia.

Tekijät   Författare   Authors Arbetsgruppen för konkurrenslagen 2010 ordförande: Kristian Tammivuori sekreterare: Johanna Rihto-Kekkonen, Lauri Tenhunen, Leena Lindberg, Arttu Juuti	Julkaisuaika   Publiceringstid   Date 29.1.2009 Toimeksiantaja(t)   Uppdragsgivare   Commissioned by työ- ja elinkeinoministeriö, arbets- och näringsministeriet, Ministry of Employment and the Economy Toimielimen asettamispäivä   Organets tillsättningsdatum   Date of appointment 13.6.2007
Julkaisun nimi   Titel   Title Konkurrenslagen 2010	
Tiivistelmä   Referat   Abstract Handels- och industriministeriet tillsatte den 13 juni 2007 en arbetsgrupp, som fick i uppdrag att utreda behoven av att revidera lagen om konkurrensbegränsningar och lägga fram förslag till behövliga ändringar. I regeringsprogrammet för statsminister Matti Vanhanens andra regering konstateras det att regeringen utreder behoven av att revidera lagen om konkurrensbegränsningar och genomför de ändringar som behövs. Enligt tillsättningsbrevet för arbetsgruppen förutsätter en effektiv konkurrensolitik tidsenliga och fungerande verktyg för att skadliga konkurrensbegränsningar ska kunna åtgärdas. Den nuvarande lagen om konkurrensbegränsningar (480/1992) trädde i kraft den 1 september 1992 och har därefter ändrats många gånger. Det kan anses att de gällande bestämmelserna i stort sett fungerar. De många ändringarna har dock försvagat lagens systematik. Det finns också behov av att revidera de materiella bestämmelserna utifrån erfarenheterna från tillämpningen av lagen, gemenskapslagstiftningens utveckling och förändringarna i omvärlden. Konkurrenslagen syftar till att trygga en sund och fungerande konkurrens. Ett viktigt syfte är att trygga att konkurrensmekanismen fungerar. En sådan omvärld betjänar företagen och även kunderna och konsumenterna har nytta av den. För lagens syften är det nödvändigt att ärendena behandlas tillräckligt effektivt och snabbt vid Konkurrensverket. Arbetsgruppen har granskat behoven att utveckla bestämmelserna om det förfarande som ska iakttas i konkurrensbegränsningsärenden. Målet är att uppnå en balans mellan förfarandets effektivitet och företagets rättsskydd. Snabbare behandling, bestämmelserna om handlingars offentlighet och utvecklingen av Konkurrensverkets befogenheter att förrätta inspektioner har blivit centrala utvecklingsobjekt. Det föreslås också att i lagen införs särskilda bestämmelser om företagets rätt att försvara sig. Dessutom föreslås det att det s.k. leniency-systemet gällande befrielse från påföljdsavgift och sänkning av påföljdsavgiften utvecklas så att det blir mer förutsägbart. Påföljdssystemet vid konkurrensbrott har utvärderats med perspektiv på tillämpningen av den administrativa påföljdsavgiften, det straffrättsliga systemet och näringsförbudet. Arbetsgruppen anser att påföljdssystemet vid konkurrensbrott fortsättningsvis bör basera sig på en administrativ påföljdsavgift. Det föreslås dock att bestämmelserna om påföljdsavgift utvecklas så att påföljderna blir mer förebyggande och förutsägbara än för närvarande. Arbetsgruppen föreslår inte att verksamhet som strider mot lagen om konkurrensbegränsningar kriminaliseras och inte att det skapas ett separat näringsförbudssystem för konkurrensbegränsningsärenden. De gällande bestämmelserna om tillsyn över företagsförvärv har visat sig i stort sätt fungera. En avsevärd del av arbetsgruppens förslag förtydligar och uppdaterar de nuvarande bestämmelserna. Arbetsgruppen föreslår också vissa ändringar, såsom ändring av det test som tillämpas vid bedömningen av företagsförvärv, slopande av tidsfristen för anmälningsskyldighet och möjlighet att förlänga behandlingstidsfristerna. Skadeståndsbestämmelserna i konkurrenslagen ska bygga på principerna i den gällande lagen. Avsikten är att undanröja missförhållanden i anslutning till de nuvarande bestämmelserna, förtydliga bestämmelsen om skadestånd och öka rättssäkerheten.	
Asiasanat   Nyckelord   Key words konkurrens, konkurrensbegränsning	
ISSN 1797-3554	ISBN 978-952-227-149-5
Kokonaissivumäärä   Sidoantal   Pages 208	Kieli   Språk   Language Suomi, finska, finnish Hinta   Pris   Price 36€
Julkaisija   Utgivare   Published by työ- ja elinkeinoministeriö, arbets- och näringsministeriet, Ministry of Employment and the Economy	Kustantaja   Förläggare   Sold by Edita Publishing Oy / Ab / Ltd

Tekijät   Författare   Authors <b>Competition Act 2010 Working Group</b>  Chair: Kristian Tammivuori Secretaries: Johanna Rihto-Kekkonen, Lauri Tenhunen, Leena Lindberg, Arttu Juuti	Julkaisuaika   Publiceringstid   Date 29 January 2009  Toimeksiantaja(t)   Uppdragsgivare   Commissioned by työ- ja elinkeinoministeriö, arbets- och näringsministeriet, Ministry of Employment and the Economy  Toimielimen asettamispäivä   Organets tillsättningsdatum   Date of appointment 13 June 2007
Julkaisun nimi   Titel   Title <b>Competition Act 2010</b>	
Tiivistelmä   Referat   Abstract  On 13 June 2007, the Ministry of Trade and Industry appointed a working group to identify the need to reform the Act on Competition Restrictions and to prepare proposals for the required amendments.  The Government Programme of Prime Minister Matti Vanhanen's second Cabinet states that the Government will assess the need to amend the Act on Competition Restrictions and implement the necessary changes. According to the appointment letter of the working group, an effective competition policy requires the availability of functioning and up-to-date tools for addressing harmful restraints on competition. The current Act on Competition Restrictions (480/1992) entered into force on 1 September 1992 and has, subsequently, seen many amendments. In the main, the regulations in force can be considered functional, but the high number of amendments has weakened the systematic structure of the Act. Reform needs also pertain to the content-related regulations, resulting from experiences gained from applying the Act, the development of Community legislation, and changes in the competitive operating environment.  The aim of the Competition Act is to ensure healthy and well-functioning competition, the key goal being to secure a well-functioning competition mechanism. Such an operating environment would serve companies and benefit customers and consumers alike. As concerns the objectives of the Act, it is essential that the Finnish Competition Authority is able to handle matters with sufficient speed and efficiency. The working group has examined the needs related to developing regulations pertaining to the procedure followed in competition restriction issues. In this respect, the goal is to achieve a balance between efficiency and the legal protection of enterprises. More rapid processing, regulation of the publicising of documents, and development of the Competition Authority's powers of investigation have emerged as key development targets. Separate regulations concerning enterprises' rights to defend themselves would also be introduced into the Act. Moreover, it is proposed that the so-called leniency system concerning discharge from fines from infringements, and the mitigation of the fine, should be made more predictable than at present.  The competition infringement sanction system has been assessed from the viewpoints of an administrative infringement fine, the penal system and the application of a business prohibition. In the working group's opinion, the competition infringement sanction system should continue to be based on an administrative infringement fine. However, it is proposed that the regulations pertaining to the infringement fine be developed so that the pre-emptive nature and foreseeability of sanctions be implemented more effectively than at present. The working group does not propose the criminalisation of activities contrary to the Act on Competition Restrictions nor the establishment of a separate business prohibition system for matters related to competition restriction.  The regulations in force concerning merger control have proven to be well-functioning in the main. Correspondingly, a significant proportion of the working group's proposals clarify and update the current regulations. However, the working group also proposes certain reforms of the Act, such as modifying the test used in the assessment of mergers and acquisitions, the elimination of the deadline set for compulsory notification, and the possibility to extend processing time limits. The regulations in the Competition Act concerning the claiming of damages would remain based on the principles of the Act in force. Here, the aim is to eliminate defects related to the current provisions, clarify the regulations concerning compensation for damage, and enhance legal certainty.	
Asiasanat   Nyckelord   Key words Competition, competition restriction	
ISSN 1797-3554	ISBN 978-952-227-149-5
Kokonaissivumäärä   Sidoantal   Pages 208	Kieli   Språk   Language Suomi, finska, finnish  Hinta   Pris   Price 36€
Julkaisija   Utgivare   Published by työ- ja elinkeinoministeriö, arbets- och näringsministeriet, Ministry of Employment and the Economy	Kustantaja   Förläggare   Sold by Edita Publishing Oy / Ab / Ltd

# Kilpailulaki 2010

Tehokas kilpailupolitiikka edellyttää ajanmukaisia ja toimivia työkaluja, joilla voidaan puuttua vahingollisiin kilpailunrajoituksiin. Nykyinen kilpailunrajoituksista annettu laki (480/1992) tuli voimaan 1. päivänä syyskuuta 1992. Lakia on tämän jälkeen muutettu useita kertoja. Voimassa olevia säännöksiä voidaan pitää pääosin toimivina. Lukuisat uudistukset ovat kuitenkin heikentäneet lain systematiikkaa. Myös sisällöllisiin säännöksiin liittyy uudistamistarpeita, jotka johtuvat lain soveltamisesta saaduista kokemuksista, yhteisöläinsäädännön kehityksestä ja kilpailullisen toimintaympäristön muutoksista.

Kilpailulain tavoitteena on terveen ja toimivan kilpailun turvaaminen. Keskeisenä tavoitteena on varmistaa, että kilpailumekanismi toimii. Tällainen toimintaympäristö palvelee yrityksiä, ja siitä hyötyvät myös asiakkaat ja kuluttajat.

Lain tavoitteiden kannalta on välttämätöntä, että asioiden käsittely kilpailuvirastossa on riittävän tehokasta ja nopeaa. Työryhmä on tarkastellut kilpailunrajoitusasioissa noudatettavaa menettelyä koskevien säännösten kehittämistarpeita. Tavoitteena on tasapaino menettelyn tehokkuuden ja yritysten oikeusturvan välillä. Keskeisiksi kehittämiskohteiksi ovat nousseet käsittelyn nopeuttaminen, asiakirjajulkisuutta koskeva sääntely ja kilpailuviraston tutkintavaltuuksien kehittäminen. Lähiin otettaisiin myös erillisiä yritysten puolustautumisoiheuksia koskevia säännöksiä. Myös seuraamusmaksusta vapauttamista ja sen alentamista koskevaa ns. leniency-järjestelmää esitetään kehitettäväksi nykyistä ennakoitavammaksi.

Kilpailunrikkomusten seuraamusjärjestelmää esitetään kehitettäväksi niin, että seuraamusten ennaltaehkäisevyys ja ennakoitavuus toteutuisivat nykyistä paremmin. Vahingonkorvausta koskevat säännökset rakentuisivat voimassa olevan lain periaatteille. Tarhoitusena on poistaa nykyisiin säännöksiin liittyviä epäkohtia ja lisätä oikeusvarmuutta.

Voimassa olevat yrityskauppavalvontaa koskevat säännökset ovat osoittautuneet pääosin toimiviksi. Merkittävä osa työryhmän ehdotuksista selkeyttää ja päivittää nykyistä säännöstöä. Työryhmä esittää lakiin myös joitain uudistuksia, kuten yrityskauppojen arvioinnissa käytettävän testin muuttamista.

Edita Publishing Oy  
PL 800, 00043 Edita  
Vaihde 020 450 00

Edita asiakaspalvelu  
Puhelin 020 450 05  
Faksi 020 450 2380

Edita-kirjakauppa Helsingissä  
Kustantajien Kirjakuja  
Sanomatalo, Elielinaukio 1  
Puhelin 020 450 2566

Painettu  
ISSN 1797-3554  
ISBN 978-952-227-149-5

Verhojulkaisu  
ISSN 1797-3562  
ISBN 978-952-227-150-1



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ  
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET  
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY