



Selkeät pelisäännöt – toimiva kilpailu

Selkeät pelisäännöt – toimiva kilpailu

Elinkeinoelämän keskusliiton näkemyksiä EU:n ja kansallisen kilpailupolitiikan suuntaviivoista

Kilpailupolitiikka pyrkii edistämään kilpailua ja poistamaan kilpailurajoituksia. Kilpailupolitiikka voidaan sanoa olevan kaikki julkisen vallan toimet, joilla vaikutetaan kilpailuun ja sen edellytyksiin.

Kilpailupolitiikan keskeisenä tehtävänä on markkinoiden toiminnan turvaaminen ja kuluttajien aseman parantaminen. Tämä toteutuukin yritysten välisellä kilpailulla, josta kuluttajat voivat hyötyä suuremman lajivalikoiman, paremman laadun ja edullisempien hintojen muodossa. Yritysten välisen kilpailun edistäminen on kannatettavaa koko kansantalouden kannalta.

Kilpailupolitiikka tulisi nähdä osana kilpailukyky-politiikkaa. Kilpailulainsäädäntö voi johtaa ongelmiin esimerkiksi silloin, kun yritykset haluavat kasvaa, järjestellä toimintojaan tai harjoittaa tutkimusyhteistoimintaa. Siksi olisi tärkeää, että kilpailupolitiikan kehittämisessä otetaan aidosti huomioon markkinoiden todellisuus ja yritystoiminnan pitkäjänteisen kehittämisen tarpeet.

EU:n ja Suomen menestyminen perustuu toimivaan kilpailuun, jota ohjaa selkeä ja toimiva kilpailupolitiikka. EK on käynyt laajan keskustelun jäsenistönsä kanssa siitä, miten sekä EU:ssa että kansallisesti on otettu huomioon muuttunut toimintaympäristö kilpailulainsäädännön soveltamisessa ja kilpailupolitiikassa. Tämän perusteella EK haluaa kiinnittää huomiota keinoihin, joilla voidaan vaikuttaa kilpailupolitiikkaan, tehostaa yritysten välistä toimivaa kilpailua ja parantaa yritysten oikeusturvaa.

EK katsoo, että seuraavat yritysten oikeusturvaan vaikuttavat periaatteet edistävät toimivaa kilpailua. Nämä periaatteet tulisi ottaa huomioon, kun kehitetään kilpailupolitiikkaa ja sovelletaan kilpailulainsäädäntöä.

- 1) Kilpailulainsäädännön ja viranomaisten päätösten tulee olla selkeitä ja hyvin perusteltuja. Kilpailusääntöjen soveltamisen ja seuraamusten tulee olla yritysten ennustettavissa.
- 2) Kilpailuviranomaisten päätösten tulee perustua vankkaan käytännön tietoon siitä toimintaympäristöstä, jossa yritykset kulloinkin toimivat.

- 3) Kilpailulainsäädännön soveltamisen tulee perustua tosiasialliseen kilpailutilanteeseen eikä muodollisiin tekijöihin, kuten rakenteeseen tai omistukseen.
- 4) Viranomaisten tulkinta ei saa vaikeuttaa pieniltä markkina-alueilta tulevien yritysten kasvamista Euroopan- ja maailmanlaajuisesti kilpailukykyisiksi yksiköiksi.
- 5) Viranomaisilla tulee olla riittävät resurssit, jotta kilpailuasiat voidaan käsitellä mahdollisimman tehokkaasti ja nopeasti.

Tässä muistiossa kuvataan tilanteita, joissa yllä mainitut periaatteet eivät kaikilta osin ole toteutuneet, ja kiinnitetään huomiota keskeisiin kehittämistarpeisiin ja -mahdollisuuksiin. EK on vakuuttunut, että näiden periaatteiden soveltaminen tehostaa kilpailuviranomaisten toimintaa, parantaa yritysten oikeusturvaa sekä edistää tervettä ja toimivaa kilpailua.

Työryhmän puheenjohtajana on toiminut Lakiasiaainjohtaja *Jyrki Kurkinen*, Stora Enso Oyj

Jäseninä

Vice President *Merja Karhapää*, SanomaWSOY Oyj

Johtaja *Petri Kuoppamäki*, Nokia Oyj

Senior Legal Counsel *Ville Lahti*,

TeliaSonera Finland Oyj

Johtaja *Anne Leppälä-Nilsson*, Kesko Oyj

Varatoimitusjohtaja *Pekka Niemi*, Autoalan Keskusliitto

Lakiasiaainjohtaja *Max Oker-Blom*, Oy Karl Fazer Ab

Lakiasiaainjohtaja *Harri Pynnä*, Fortum Oyj

Teollisuusneuvos *Reijo Vauhkonen*, Tulikivi Oyj

Työryhmän sihteerinä

Erityisasiantuntija *Antti Maijala*,

Elinkeinoelämän keskusliitto EK

Sisältö

1 Toimintaympäristön muutokset 6

- 1.1 Kilpailupolitiikan vetovastuu 6
- 1.2 Kilpailututkimuksen edistäminen 6

2 Kilpailulainsäädännön ja käytäntöjen kehittäminen 7

- 2.1 Poikkeuslupajärjestelmästä itsearviointiin 7
- 2.2 Soveltamisen hajauttaminen jäsenvaltioille 8
- 2.3 Relevantit markkinat 8
- 2.4 Ilmiantojärjestelmä 9
- 2.5 Kilpailuasioiden viranomaiskäsitteleminen ruuhkautunut 10
- 2.6 Markkinaoikeuden resurssit ja tehtävät 10
- 2.7 Yhtiölakimiehen asema 11
- 2.8 Yritysten liikesalaisuuksien turvaaminen ja asiakirjojen salassapito 11
- 2.9 Vertikaalinen kauppiasmalli 11
- 2.10 Vertikaalisia sopimuksia koskeva ryhmäpoikkeusasetus ja sen suuntaviivat 12
- 2.11 Lyhytaikaiset tarjouskampanjat 12

3 Muita asioita 13

- 3.1 Komission Vihreä kirja vahingonkorvauskanteista 13
- 3.2 Komission keskusteluasiakirja määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä 13
- 3.3 Julkinen ja yksityinen palvelutuotanto 13
- 3.4 Valtiontuet 13

1 Toimintaympäristön muutokset

Kilpailupolitiikka on uusien haasteiden edessä, sillä taloudellinen ja teknologinen toimintaympäristö on muuttunut. Yritysten toimintaedellytysten kohentaminen vaatii syvällisen ja ajankohtaisen ymmärtämyksen kilpailuympäristön toiminnasta. EU:ssa ja sen jäsenmaissa sovellettava kilpailupolitiikka vaikuttaa keskeisesti myös suomalaisten yritysten toimintaedellytyksiin.

Lissabon-strategian tavoitteena on EU:n kilpailukykyvyyden nostamisen maailman huippuluokkaan. Tavoitteista ja tarvittavista toimenpiteistä on saavutettu laaja yhteisymmärrys, mutta toteutus on ollut puutteellista.

Myös kilpailupolitiikan tulisi aidosti tukea EU:n kilpailukykytavoitteita. Kilpailusääntöjen soveltaminen ei saa johtaa eurooppalaisten yritysten kilpailuaseman ja kasvumahdollisuuksien heikentymiseen vaan päinvastoin kannustaa parempaan taloudelliseen menestykseen.

Sekä EU:ssa että Suomessa tulee arvioida, edistävätkö EU:n kilpailupolitiikka ja sen uudistamishankkeet eurooppalaisten yritysten kilpailukykyä, erilaisilta markkinoilta tulevien yritysten tasapuolista kohtelua sekä oikeusvarmuutta. Oma erityisongelmansa on, voivatko Suomen kaltaisissa pienissä maissa toimivat yritykset kasvaa tasavertaisiksi kilpailijoiksi EU-tasolla ja globaalisti.

1.1 Kilpailupolitiikan vetovastuu

Kilpailuvirasto on ollut Suomessa aktiivinen kilpailupolitiikan toimija. Kuitenkaan valtioneuvosto ei ole kehittänyt kilpailupolitiikkaa pitkäjänteisesti, johdonmukaisesti ja laaja-alaisesti. Kilpailupolitiikka on ollut pitkälti EU-lainsäädännön teknistä täytäntöönpanoa. Hallitusohjelmassakin on vain hajanaisia kannanottoja kilpailupolitiikasta.

Valtioneuvoston, lähinnä kauppaja- ja teollisuusministeriön, tulisi ottaa vahvempi rooli kilpailupolitiikan kehittämisessä. Siitä tulisi luoda oma politiikka-lohkonsa, jonka vaikutukset otetaan huomioon yleistä kilpailukykypolitiikkaa kehitettäessä.

1.2 Kilpailututkimuksen edistäminen

Kilpailupolitiikan kannalta toimiva kilpailuseuranta tuo esiin tehokkuutta lisäävien kilpailuetujen luomismekanismeja ja luo myös tarvetta arvioida uudelleen kilpailunrajoituksia. Seuranta mahdollistaa myös vahingollisten kilpailunrajoitusten paikallistamisen. Kilpailupolitiikan kehittäminen edellyttää kokonaisvaltaista näkemystä kilpailusta ja kilpailuolosuhteista sekä kilpailututkimuksen edistämistä niin talouden kuin kilpailuoikeuden alueella.

Markkinoiden toimintaan ja kilpailustrategiaan erikoistunut Kilpailuinstituutti aloitti toimintansa Turun kauppakorkeakoulun yhteydessä vuonna 2004. Instituutti tekee monitieteellistä kilpailututkimusta ja on tehnyt merkittävää tutkimustyötä eri toimialoilla. Kilpailututkimuksen kehittäminen on perusedellytys vankan kilpailupolitiikan luomiselle. EK edellyttää tutkimukselta ehdotonta puolueettomuutta. Tutkijoilla täytyy olla syvälinen substanssiosaaminen.

Muistiossa kiinnitetään huomiota nykyisen järjestelmän epäkohtiin ja kehittämistarpeisiin (osa 2) ja muihin EK:n tärkeinä pitämiin asioihin (osa 3).

2 Kilpailulainsäädännön ja käytäntöjen kehittäminen

EU:n kilpailusäännösten täytäntöönpanoa koskeva laaja uudistus tuli voimaan toukokuussa 2004. Uudistuksen jälkeen kaikissa EU:n jäsenvaltioissa noudatetaan pitkälti samansisältöistä lainsäädäntöä. Pää tavoitteena oli tehostaa yhteisön kilpailusääntöjen valvontaa hajauttamalla säännösten soveltamisvastuuta jäsenvaltioille. Samalla yksinkertaistettiin menettelyjä.

Uudistus on tehostanut kilpailuvalvontaa laajentuneessa unionissa ja lisännyt EU:n kilpailusääntöjen soveltamista kansallisella tasolla. EU:n alueella vaikuttavaan kilpailunrajoitukseen sovelletaan EU:n kilpailusääntöjä, jos rajoitus voi vaikuttaa tuntuvasti jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Vaikka sääntöjen täytäntöönpanoa on hajautettu jäsenvaltiolle, komissiolla on yhä keskeinen asema kilpailupolitiikan kehittäjänä ja valvojana.

Uudistuksella luotiin myös komission ja jäsenmaiden kilpailuviranomaisten välinen verkosto (European Competition Network, ECN), jonka sisällä voidaan vaihtaa luottamuksellista tietoa. Lisäksi uudistuksen kanssa tulivat samaan aikaan voimaan EY:n fuusiovalvonta-asetuksen uusimmat muutokset. Merkittävimmät muutokset koskevat tapausten siirtoa viranomaisten välillä ja yrityskauppaan puuttumisen arviointia.

Suomen kansallista lakia muutettiin 1.5.2004 alkaen. Suomessa luovuttiin poikkeuslupajärjestelmästä, tarkistettiin seuraamusmaksun määrää koskevia säännöksiä ja otettiin käyttöön seuraamusmaksun alentaminen ja siitä vapautuminen. Myös viranomaisten toimivaltuuksia tarkistettiin. Päätöksen kielletyn menettelyn lopettamisesta voi tehdä kilpailuvirasto markkinaoikeuden sijasta. Uudistus mahdollistaa tarkastukset markkinaoikeuden luvalla myös muihin kuin elinkeinonharjoittajan hallinnassa oleviin tiloihin silloin, kun on kysymys komission määräämästä tarkastuksesta.

Uudistus on ollut monin osin onnistunut ja tehostanut kilpailua ja sitä koskevaa säännösten valvontaa. Uudistukseen sisältyy kuitenkin jäljempänä käsiteltäviä epäkohtia.

2.1 Poikkeuslupajärjestelmästä itsearviointiin

Vanhan kilpailuoikeusjärjestelmän mukaan yritykset saattoivat pyytää komissiolta tai kansallisesti kilpailuvirastolta poikkeuslupaa tai puuttumattomuustodistusta suunnittelemiensa järjestelyjen ja toimenpiteiden hyväksymiseksi. Poikkeuslupajärjestelmästä luovuttiin 1.5.2004. Pääperusteena luopumiselle olivat Kilpailuviraston ja komission työtaakan keventäminen ja pitkät käsittelyajat. Uudistuksella onkin voitu vähentää viranomaisten työmäärää selvästi.

Uudistuksen voimaantulon jälkeen yrityksillä ei ole enää mahdollisuutta saada poikkeuslupaa tai puuttumattomuustodistusta eikä muutoinkaan viranomaisten ennakolta vahvistamaa sitovaa ohjetta lainmukaisesta menettelystä. Yrityksille on siirtynyt täysi vastuu kilpailuoikeudellisesta arvioinnista, sillä yrityksen tulee itse arvioida, täytyvätkö toiminnan hyväksyttävyyden ehdot. Tämä on lisännyt yritysten työtaakkaa, heikentänyt oikeusturvaa sekä ollut omiaan luomaan epävarmuutta.

Kilpailuoikeudessa tietyn menettelyn sallittavuus saattaa olla hyvin tulkinnanvaraista. Sen selvittämiseksi joudutaan usein tekemään yksityiskohtainen markkina selvitys. Yritys joutuu itse ottamaan vastuun myös arvioinnin perustana käytettävästä markkinamäärittelystä. Tämän osalta viranomaisten kanta saattaa erota siitä, miten yritys itse kokee kilpailuympäristönsä.

Kilpailuoikeudellisen arvion tekeminen edellyttää usein ulkopuolisen asiantuntijan käyttämistä, josta aiheutuu yritykselle kustannuksia. Rajatapauksissa asiantuntijat voivat painottaa eri seikkoja. Erityisesti tapauksissa, joissa järjestely edellyttää yrityksiltä huomattavia investointeja, tulee saada ennakolta varmuus siitä, että menettely on kilpailuoikeudellisesti hyväksyttävä. Poikkeuslupamenettelyn poistuttua yritysten riski joutua alueelle, jonka viranomaiset jälkeinpäin arvioivat laittomaksi, on kasvanut.

Nykyisen EU-järjestelmän mukaan yrityksillä on mahdollisuus pyytää komissiolta kannanottoa uudesta laintulkintakysymyksestä. Vastaavan menettelyn käyttöä tulisi laajentaa myös Suomessa.

Yritykset voivat etukäteen neuvotella komission tai kilpailuviranomaisen kanssa aikomansa järjestelyn hyväksyttävyydestä. Tätä järjestelmää tulisi kehittää siten, että yrityksellä olisi tosiasiallinen, lakiin perustuva oikeus pyytää ja saada kilpailuviranomaiselta sitova ennakkotieto aiotun menettelyn lainmukaisuudesta, kuten esimerkiksi verotuksessa. Ennakkotietoon tulisi luonnollisesti voida lisätä voimassaoloa koskeva varauma. Varauksen mukaan tieto olisi voimassa vain, jos viranomaiselle on asiaa esitettäessä annettu oikeat ja riittävät perustiedot asiasta ja että yritys myös käytännössä toimii kuvailemallaan tavalla. Ennakkotietojärjestelmä antaisi yrityksille paremmat mahdollisuudet toiminnan oikeaan ja määräysten mukaiseen suunnitteluun ja parantaisi yritysten oikeusturvaa.

Yrityksille on turvattava mahdollisuus saada komission tai pätevimmän kansallisen viranomaisen kannanotto niiden oikeusturvan kannalta tärkeille järjestelyille. Tällaisia ovat yritysten väliset järjestelyt, joihin liittyy joitakin seuraavista piirteistä:

- **suuria taloudellisia investointeja tai riskejä**
- **uusi tai epäselvä laintulkintakysymys**
- **uudet ja nopeasti muuttuvat markkinat, joiden osalta kilpailuoikeudellisen arvion tekeminen on erittäin vaikeaa ja tulkinnat vakiintumattomat**
- **vaikutuksia usean jäsenvaltion alueella.**

Kannanotto voisi vastata oikeusturvasoltaan esimerkiksi aikaisempaa puuttumattomuustodistusta. Lisäksi tutkivan viranomaisen kannanotto tulisi saada joutuisasti.

2.2 Soveltamisen hajauttaminen jäsenvaltioille

Komissiolla on tärkeä asema EU:n yhteisen kilpailupolitiikan kehittäjänä, vaikka uudistuksella siirrettiinkin kilpailusääntöjen täytäntöönpanoa kansallisille viranomaisille. Käytännössä ongelmia aiheuttaa se, ettei jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisen ja komission toimivallasta ole selkeitä säännöksiä. Toimivalta jakautuu sen mukaan, onko sopimuksella vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Järjestelmän selkeyttä ja käyttökelpoisuutta on parantanut se, että EU-lainsäädännön soveltamiselle on annettu selvä etusija suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön.

Viranomaisten tulkintojen pitäisi olla yksiselitteisiä ja ennakoitavissa. Ne tulisi myös saada nopeasti. Yritysten kannalta olisi tarpeen saada nykyistä selkeämmät ohjeet tapausten allokoinnista eri viranomaisten välillä. Keskitettyä päätöksentekoa tulee suosia (one-stop-shop), vaikka järjestelyllä olisi vaikutuksia usean jäsenvaltion alueella.

2.3 Relevantit markkinat

Relevanttien markkinoiden määrittelyllä on oleellinen merkitys kilpailuoikeudessa. Markkinamäärittelyllä kilpailuviranomaiset rajaavat tutkinnan kohteena olevien yritysten kilpailuympäristön sekä kilpailevien tuotteiden (relevantit tuotemarkkinat) että kilpailuympäristön maantieteellisen ulottuvuuden osalta (relevantit maantieteelliset markkinat). Markkinamäärittelyllä on myös merkitystä yrityskauppa-valvonnassa.

Elinkeinoelämän kannalta on tärkeää, että kilpailuviranomaiset pystyvät mukauttamaan arviointikriteerinsä markkinoilla todellisuudessa vallitsevien kilpailuolosuhteiden mukaisiksi. Viranomaisten tulkinta ei saa vaikeuttaa pieniltä markkina-alueilta tulevien yritysten kasvamista Euroopan- ja maailmanlaajuisesti kilpailukykyisiksi toimijoiksi.

Vakiintuneiden markkinamäärittelyjen käyttäminen kilpailuoikeudellisen arvioinnin lähtökohtana ei nykyajan nopeasti muuttuvassa taloudessa vastaa aina yritysten todellista kilpailuympäristöä. Viranomaiset saattavat arvioida yritysten toimia vanhentuneessa toimintaympäristössä. Tällöin yritysten todellisuudessa kokemaa kilpailupaine jää ottamatta huomioon ja yritys joutuu ankaramman arvioinnin kohteeksi kuin mitä sen kohtaamat kilpailuolosuhteet todellisuudessa edellyttäisivät.

Viranomaisten käsitykset toimintaympäristöstä voivat olla vanhentuneita. Suomi on kansainvälisesti verrattuna pieni markkina-alue. Monella alalla Suomen markkinoille ei mahdu useaa kilpailijaa. Ongelma korostuu, kun kysymyksessä ovat suuria pääomia ja mittavia investointeja vaativat liiketoiminnot. Suomalaisille yrityksille on tyypillistä, että niillä on verrattain vahva asema kotimaassa sekä sitä ympäröivissä maissa, vaikka ne ovat kansainvälisessä vertailussa kooltaan ja markkina-asemaltaan pieniä. Yrityskoon kasvattaminen on mahdollisuus vastata yhä kiristyvään maailmanlaajuisen kilpailuun.

Kilpailuviranomaiset ovat käytännössä määritelleet Suomen kaltaisten jäsenvaltioiden markkinat kansallisiksi. Yritykset kokevat kilpailevansa yhä kansainvälisemmässä ympäristössä, jolloin ulkomaalaisten kilpailijoiden kilpailupaine koetaan todellisena uhkana.

Maantieteelliset markkinat eivät useinkaan seuraa tietyn valtion rajoja, vaikka ne saattavat rajoittua myös niihin. Myös tietyt alueet eri jäsenvaltioiden sisällä saattavat muodostaa erillisen maantieteellisen markkinan. Näin etenkin, jos kysymyksessä on suuri maa ja laaja väestö. Tilanne on toinen, kun puhutaan pienistä alueista ja vähäisistä asukasmääristä.

Tuotemarkkinoita määriteltäessä on arvioitava, mitkä tuotteet kilpailevat sen tuotteen kanssa, johon asiakkaat voivat siirtyä, jos tuotteen hintaa nostetaan tai tuotteen markkinaosuus kasvaa objektiivisesti arvioiden liian suureksi. Tuotemarkkinat saattavat olla hyvin rajalliset: ne voivat koskea esimerkiksi tiettyjä paperilaatuja, tiettyjä hedelmiä, juomia tai varaosia.

Markkinaosuudet saattavat myös väliaikaisesti nousta korkeiksi. Markkinoita määriteltäessä tulee ottaa huomioon kilpailudynamiikkaan ja markkinoiden kehitystrendeihin, kuten kuluttajahintojen alenemiseen, laadun parantumiseen tai ympäristönsuojeluun liittyvät positiiviset seikat.

Ongelmaksi on koettu myös se, että yrityksillä ei ole erillistä valitusoikeutta Kilpailuviraston määräävää markkina-asemaa koskevaan määrittelyyn. Yrityksen kilpailuoikeudellinen asema on ratkaisevasti erilainen riippuen siitä, onko sillä todettu olevan määräävä markkina-asema vai ei. Jos yrityksellä on määräävä markkina-asema, se rajoittaa yrityksen toimintavapautta esimerkiksi hinnoittelun, sopimuskäytäntöjen ja toimitusvelvollisuuden osalta. Tästä johtuen yrityksellä tulee olla erillinen valitusoikeus viranomaisen tekemän määräävään asemaan koskevaan kannanottoon.

Markkinoita määriteltäessä tulee ottaa huomioon potentiaalinen kilpailu ja korvaavat tavarat sekä palvelut. Relevantteja hyödyke- tai maantieteellisiä markkinoita ei saa määrittää liian suppeiksi.

- **Markkinamäärittelyssä tulee antaa enemmän painoarvoa tarjonnan korvaavuudelle kun arvioidaan, antaako tietty järjestely aiheutta yksityiskohtaisiin tutkimuksiin. Kysynnän ja tarjonnan korvaavuutta voidaan pitää hyvänä lähtökohtana arvioinnissa.**
- **Markkinamäärittelyssä ja -tutkinnassa tulee kiinnittää nykyistä enemmän huomiota markkinoiden kehitysodotuksiin pitkällä aikavälillä etenkin, jos kyse on dynaamisista kehittyvistä markkinoista.**

- **Markkinamäärittelyn oikeellisuutta parantaa se, jos määrittelyssä kiinnitetään enemmän huomiota järjestelmän taustalla oleviin tavoitteisiin ja odotettuihin vaikutuksiin, esimerkiksi siihen, johtaako järjestely alempiin kuluttajahintoihin, laadun paranemiseen tai esimerkiksi ympäristönsuojelun kannalta positiivisiin tuloksiin.**
- **Viranomaisten tulkinta ei saa vaikeuttaa pieniltä markkina-alueilta tulevien yritysten kasvamista Euroopan- ja maailmanlaajuisesti kilpailukykyisiksi yksiköiksi.**
- **Kilpailuviranomaisten määräävää markkina-asemaa koskevaan kannanottoon tulee olla erillinen valitusoikeus.**

2.4 Ilmiantojärjestelmä

Suomessa tuli 1.5.2004 voimaan uusi menettely seuraamusmaksusta vapauttamiseksi, jolla on tarkoitus tehostaa lainvastaisten kartellien paljastamista. Vaikka järjestelmä hakee vielä muotoaan, sitä on käytetty Suomessa jo useamman kerran. Vastaava järjestelmä on ollut aikaisemmin käytössä eräissä EU:n jäsenvaltiossa ja EU-tasolla.

Kilpailunrajoituslain mukaan Kilpailuvirasto ei tee esitystä markkinaoikeudelle seuraamusmaksun asettamiseksi vakavassakaan kiellettyä yhteistyötä koskevassa kilpailunrajoitusasiassa, jos elinkeinonharjoittaja on aktiivisesti avustanut Kilpailuvirastoa lainvastaisen menettelyn selvittämisessä.

Seuraamusmaksusta vapauttaminen on mahdollista ainoastaan tilanteissa, joissa on sovittu hinnoista, rajoitettu tuotantoa tai myyntiä taikka jaettu markkinoita, asiakkaita tai hankintalähteitä. Kilpailuvirasto voi myöntää seuraamusmaksusta vapautumisen sille elinkeinonharjoittajalle, joka ensimmäisenä on ottanut yhteyttä Kilpailuvirastoon ja toimittanut sille tiedot.

EU:n seuraamusikäytännössä komissio on ottanut huomioon yrityksen yhteistyön tai sen puutteen lieventävänä tai raskauttavana seikkana. Komission leniency-tiedonannon mukaan seuraamuksista vapauttamista voidaan hakea tiedoksiannossa määritellyin edellytyksin.

Mikäli yritys ei täytä sakoista vapautumisen edellytyksiä, se voi hyötyä seuraamusten lievennyksestä toimittamalla komissiolle todisteita, joilla on merkittävää lisäarvoa suhteessa komission jo hallussa oleviin todisteisiin. Todisteiden lisäarvon perusteella sakkoja voidaan alentaa tietyn porrastuksen mukaisesti.

Ilmiantojärjestelmä ei ole täysin ongelmaton, sillä se mahdollistaa myös perusteettomat, esimerkiksi kiusanteko- tai kostomielessä tehdyt ilmiannot. Järjestelmän tulisi varmistaa, että perusteettoman ilmiannon kohteeksi joutuneella yrityksellä on mahdollisuus hakea ja saada täysimääräinen taloudellinen korvaus ilmi-antajalta. Ilmiantojärjestelmän osalta voidaan kritisoida myös sitä, että ääritapauksessa lainvastaisen kilpailunrajoituksen aktiivinen alullepanija välttyy ehkä kaikilta seuraamuksilta muiden “vähemmän syyllisten” joutues- sa huomattavienkin seuraamusmaksujen maksajaksi. Tällainen tilanne johtaa vääristymiin markkinoilla.

Oman ongelmansa asiaan tuo se, ettei Kilpailu- viraston ja sittemmin myös KHO:n päätösten mukaan tutkimuksen kohteena oleville muille yrityksille anneta mahdollisuutta tutustua ilmiannon yhteydessä tai sen jälkeen viranomaisille luovutettuihin asiakirjoihin tai materiaaliin, jotta ne voisivat omalta osaltaan pyrkiä auttamaan asian selvittämisessä jo tutkintavaiheen aikana. Näin estetään yritysten mahdollisuudet saada hyväkseen vapautus tai vähennys seuraamusmaksuihin.

Suomen ilmiantojärjestelmä tulisi yhdenmukais- taa EU:n järjestelmän kanssa. Kilpailuviranomai- sen tulisi voida alentaa myös muun kuin ensimmäi- senä kilpailunrajoituksesta ilmoittaneen yrityksen seuraamusmaksuja, jos tämä esittää todisteita, joilla on lisäarvoa lainvastaisen kilpailunrajoituksen sel- vittämisessä. Myös muille asianosaisille on taattava mahdollisuus todisteisiin tutustumiseen hyvissä ajoin jo ennen kuin Kilpailuvirasto pyytää yritykseltä virallista vastinetta.

Järjestelmän tulisi tehokkaasti ehkäistä perättö- miä ilmiantoja.

2.5 Kilpailuasioiden viranomais- käsittely ruuhkautunut

Suomessa kilpailuasioita käsittelevät mm. Kilpailu- virasto ja Viestintävirasto, joiden päätöksistä voidaan valittaa markkinaoikeuteen ja hallinto-oikeuteen sekä edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Kilpailuasioiden käsittely on kuitenkin pahasti ruuhkautunut erityisesti markkinaoikeudessa. Ongel- mallista on se, että asiat etenevät hitaasti sekä viran- omaiskäsittelyssä että muutoksenhakuasteissa eikä edes väliaikatietoja ole saatavissa. Useita vuosia kestävät prosessit eivät nykyisessä nopeatempoisessa liike- elämässä ole hyväksyttäviä.

Kansallisella tasolla tulee varmistaa, että viranomai- silla on käytössään riittävät resurssit ja asiantuntemus.

Oman ongelmansa aiheuttaa myös se, että eri viran- omaiset, kuten Viestintävirasto ja Kilpailuvirasto, käsit- televät ja valvovat osittain samoja kilpailuasioita. Tämä voi johtaa päällekkäisiin viranomaistoimintoihin sekä siihen, että menettely on sekavaa ja aiheuttaa ylimää- räistä työtä. Tämä taas puolestaan on resurssien väärin- käyttöä ja aiheuttaa aikaviiveitä. Tilannetta parantaisi huomattavasti, jos kilpailuasioita käsittelevät viran- omaiset pyrkisivät itse aktiivisesti selkeyttämään ja yksinkertaistamaan menettelytapojaan.

Kansallisella tasolla tulisi myös selkiyttää valitus- oikeutta ja -aikoja koskevia säännöksiä.

Viranomaisten resurssit tulee vahvistaa siten, että kilpailuasiat voidaan käsitellä kohtuullisessa ajassa.

Lainsäädännön uudistamistarpeet tulee selvittää. Valitusta koskevia säännöksiä ja Viestintäviraston ja Kilpailuviraston välistä toimivallan jakoa tulee selkeyttää.

2.6 Markkinaoikeuden resurssit ja tehtävät

Markkinaoikeus käsittelee kilpailunrajoituslain vastaiset rikkomukset sekä julkisia hankintoja koskevat valituk- set. Käsittely on ruuhkaantunut ja lopullisen päätöksen saamiseen voi kulua vuosia. Tämä ei vastaa oikeuden- käynnin joutuisuudelle asetettavia vaatimuksia.

Viestintäviraston päätöksistä valitetaan hallinto- oikeuteen ja/tai korkeimpaan hallinto-oikeuteen. EK:n näkemyksen mukaan markkinaoikeus olisi paras vaihtoehto tutkimaan myös viestintätoimialaan liittyvät viranomaisratkaisut. Tätä puoltaa muun muassa se, että markkinaoikeus käsittelee kilpailunrajoituslakiin liittyvät rikkomustapaukset. Tämä lisää painetta ratkais- ta markkinaoikeuden käsittelyaikojen pituuteen liittyvät ongelmat.

Markkinaoikeuden resurssit tulee vahvistaa siten, että kilpailuasiat voidaan käsitellä tehokkaasti ja kohtuullisessa ajassa.

Valitustie Viestintäviraston päätöksistä tulisi siirtää markkinaoikeuteen ja samalla huolehtia markkinaoikeuden riittävästä resurssista.

2.7 Yhtiölakimiehen asema

Päämiehen ja hänen oikeusavustajansa välinen yhteydenpito on pääsääntöisesti luottamuksellista. Luottamuksellisuusperiaatetta koskevat poikkeukset ovat harvinaisia. Periaatetta pidetään itsestään selvänä myös kilpailuoikeudessa.

Yhtiölakimiehen asema poikkeaa luottamuksellisuuden suhteen siitä, mitä noudatetaan päämiehen ja ulkopuolisen oikeusavustajan välillä.

Käytännössä johto ja yrityksen muu henkilöstö turvautuvat esimerkiksi kilpailuoikeudellisissa ongelmatilanteissa ensisijaisesti lainopillisen asiantuntijan apuun. Asiantuntijan asema korostuu erityisesti kun suunnitellaan ja tehdään sopimuksia tai yritysjärjestelyjä, mutta myös harkittaessa esimerkiksi ilmiäntoia ja arvioitaessa seuraamuksia.

Yrityksen ei näissä tilanteissa aina kannata välttämättä turvautua usein kalliiseen ulkopuoliseen asiantuntija-apuun, jos omasta piiristä sellaista on saatavissa. Yritys saattaa kuitenkin turvautua ulkopuoliseen apuun pelkäästään sen vuoksi, että ulkopuolisen kanssa asiointi saa luottamuksellisuuden suojan.

Huomionarvoista on, että ulkopuolisen asiantuntijan yhteyshenkilö on usein yhtiölakimies, jonka tehtävänä on koota tarvittava aineisto, vastaukset ja muut dokumentit kilpailuoikeudellisen tilanteen arvioimiseksi. Rajanveto luottamuksellisen ja muun tiedon välillä hämärtyy, jos asioita ei voida käsitellä yrityksen sisällä samalla tavalla kuin ulkopuolisen kanssa.

Yhtiölakimiehen asema tulee yhdenmukaistaa ulkopuolisen asiaintuntijan kanssa kaikessa, mikä koskee tietojen, asiakirjojen, keskusteluiden ja muun luottamuksellisen tiedon käsittelyä.

2.8 Yritysten liikesalaisuuksien turvaaminen ja asiakirjojen salassapito

Päätöksentekomenettelyn hajauttaminen jäsenvaltioiden viranomaisille on lisännyt tarvetta edistää komission ja jäsenvaltioiden viranomaisten välistä tiedonvaihtoa. Myös kansainvälisen yhteistyön lisääntyminen muun muassa EU:n ja Yhdysvaltain viranomaisten välillä on lisännyt tarvetta tiedonvaihtoon ja tietojen koordinoimiseen. Kehitys on sinällään tervetullut, sillä esimerkiksi EU:n sisällä se parantaa yritysten oikeutta tulla arvioiduksi samanlaisin kriteerein riippumatta siitä, onko arvioivana viranomaisena komissio vai kansallinen viranomainen.

Lisääntyvän tietojen vaihdon seurauksena yritysten liikesalaisuuksia joutuu väistämättä useamman tahon käyttöön. Yritysten kannalta on tärkeää, että liikesalaisuuksien suojelemiseen kiinnitetään erityistä huomiota luomalla tietojen vaihdolle ja käytölle selkeät säännöt.

Jäsenvaltioiden viranomaisten ja komission väliselle tiedonvaihdolle ja käytölle tulee luoda selkeät pelisäännöt, jotta voidaan taata liikesalaisuuksien suoja.

2.9 Vertikaalinen kauppiasmalli

Kilpailulainsäädäntö asettaa vertikaaliseen ketjuohjaukseen perustuvalla kauppiasmallille erityisen perusteluvollisuuden toiminnan laillisuuden osalta. Kilpailulainsäädännön vaatimukset ja tulkinnat estävät sen, että tällaisessa järjestelmässä voitaisiin toimia yhtä tehokkaasti kuin yksiomisteisissa ketjuissa.

Jos jakelusopimuksen pääasiallisena tarkoituksena tai vaikutuksena ei ole kilpailun rajoittaminen, komissio katsoo, että täytäntöönpanoa koskevat toimenpiteet eivät rajoita kilpailua. Näiden osalta ei siis tarvitse erikseen tehdä arviota poikkeusedellytysten toteutumisesta. Komissio on käyttänyt esimerkkinä franchising-sopimusmallia, jonka mukaan franchising-järjestelmän yhtenäisyyttä ja mainetta suojelevat toimenpiteet eivät ole kilpailua rajoittavia.

Vertikaaliseen kauppiasmalliin sisältyy kilpailunrajoituksia, jotka ovat välttämättömiä tehokkaan ketjuohjauksen kannalta. Itse pääsopimuksen tarkoituksena tai vaikutuksena ei ole kilpailunrajoittaminen. Sopimusta olisi vaikeaa tai mahdotonta panna täytäntöön ilman tiettyjä rajoituksia, joilla varmistetaan toiminnan tehokkuus ja kilpailukykyisyys.

Vertikaalisen kauppiasmallin ja siihen välttämättöminä liittyvien rajoitusten (kuten enimmäishintojen asettaminen, ketjuvalikoima tai ostopaikkavelvoite) kilpailuoikeudellinen hyväksyttävyyys tulee selvästi todeta vastaavalla tavalla kuin nykyisin on todettu franchising-toiminnan sallittavuudesta.

Kilpailuviranomaisten suuntaviivoihin tulee lisätä, että vertikaalinen kauppiasmalli on kilpailuoikeudellisesti hyväksyttävä järjestelmä.

Kilpailulainsäädännön soveltamisen tulee perustua tosiasialliseen kilpailutilanteeseen eikä muodollisiin tekijöihin, kuten rakenteeseen tai omistukseen. Ketjumaisesti toimivia yrityksiä tulee arvioida kokonaisuutena, sillä yritykset eivät pääsääntöisesti kilpaile keskenään.

2.10 Vertikaalisia sopimuksia koskeva ryhmäpoikkeusasetus ja sen suuntaviivat

Vertikaalisissa suuntaviivoissa ei ole todettu selvästi, onko enimmäishinnoittelu sallittu markkinaosuuden ylittäessä 30 prosenttia. Kilpailuviranomaisten vertikaalisiin suuntaviivoihin tulee lisätä enimmäishinnoittelun hyväksyttävyyden myös yli 30 prosentin markkinaosuustilanteissa siten, ettei vertikaalinen ketjuohjaus edellytä erityistä itsearviointia eikä tehokkuushyötyjen osoittamista silloin, kun enimmäishinnoittelun tavoitteena on estää ketjun hintatason nouseminen ja positiivisen hintakuvan säilyttäminen.

Päivittäistavarakaupan ketjuille on tärkeää tehdä hankintoja suurissa erissä edullisten hintojen saavuttamiseksi. Ostopaikkavelvoitteen tarkoituksena on varmistaa tehokas valikoimahallinta ja logistiset hyödyt. Ostopaikkavelvoite lisää ketjun kilpailukykyisyyttä ja liittyy olennaisesti ketjuyhteistyön pääasialliseen tavoitteeseen.

Yksiomisteisille ketjuille tällainen ostaminen on täysin laillista. Kilpailuviranomaisten vertikaalisissa suuntaviivoissa tulee todeta, että vertikaalisen kauppiaas-mallin ostopaikkavelvoite on hyväksyttävä markkinaosuusrajoituksista riippumatta. Suomen osalta täytyy ottaa huomioon myös se, että markkinat ovat melko pienet ja alue suuri.

Vertikaalisia sopimuksia koskevan ryhmäpoikkeusasetuksen nykyistä 30 prosentin markkinaosuusrajaa tulee nostaa.

2.11 Lyhytaikaiset tarjouskampanjat

Kilpailuvirasto on vuonna 2003 antanut kaupalle yleisen kampanjapoikkeusluvan, jonka perusteella saman ketjun kauppiaat voivat tietyin edellytyksin harjoittaa kampanjatuotteiden yhteistä mainontaa ja hinnoittelua. Tämä poikkeuslupa on voimassa 28.2.2008 saakka.

Lyhytaikaisia tarjouskampanjoita koskevan hintayhteistyön tulee olla sallittua nykyisillä edellytyksillä poikkeusluvan päätyttyäkin.

3 Muita asioita

3.1 Komission Vihreä kirja vahingonkorvauskanteista

Komissio on julkaissut joulukuussa 2005 Vihreän kirjan vahingonkorvauskanteista. Vihreässä kirjassa otetaan kantaa siihen, kuinka vahingonkorvauskanteiden käyttöä tulisi edistää kilpailuoikeudellisissa tapauksissa. Komission tarkoituksena on luoda paremmat edellytykset korvauksen saamiseen tilanteissa, joissa kuluttajat ovat kärsineet vahinkoa kilpailunrajoitusten johdosta.

Useat komission ehdotukset merkitsevät kuitenkin huomattavaa poikkeamista Suomen voimassa olevista prosessi- ja vahingonkorvausoikeudellisista periaatteista. Komissio ei myöskään ole tehnyt kattavaa selvitystä toimenpiteiden tarpeista eikä yritysvaikutuksista. Vihreän kirjan keskeisenä puutteena on se, ettei siinä ole riittävästi kiinnitetty huomiota yritysten oikeusturvaan. Keskustelumuistion ehdotukset muun muassa kaksinkertaisesta vahingonkorvauksesta, kantajan todistustaakan helpottamisesta, ankarasta vastuusta, ryhmäkanteesta ja kantajan kuluriskin vähentämisestä heikentäisivät yritysten oikeusturvaa merkittävästi. Suomessa voimassa oleva vahingonkorvauslainsäädäntö ja vakiintunut käytäntö on hyvä, toimiva ja riittävä.

Kilpailuoikeuden rikkomista koskevista vahingonkorvauskanteista ei tule laatia erillistä sääntelyä. Nykyiset säännökset ovat toimivia ja riittävän kattavia.

3.2 Komission keskusteluasiakirja määrävän markkina-aseman väärinkäytöstä

Määrävän markkina-aseman väärinkäyttö on kielletty EY:n perustamissopimuksen 82. artiklassa. Myös Suomi on ottanut vastaavansisältöisen kiellon lainsäädäntöönsä. Komissio on julkaissut joulukuussa 2005 keskusteluasiakirjan, joka koskee määrävän markkina-aseman väärinkäytön määrittelyn uudistamista. Uudistuksen tavoitteena on 82. artiklan soveltamiskäytännön uudistaminen siten, että huomiota kiinnitetään aikaisempaa enemmän määrävän markkina-asemassa olevien yritysten menettelytapojen taloudellisiin vaikutuksiin.

Uudistuksen lähtökohdat ovat kannatettavia, mutta esitetyt ratkaisut eivät ole riittäviä ja useisiin yksityiskohtiin tarvitaan selvennystä.

Erityisen hyvä on lähestymistapa, jonka mukaan väärinkäyttövalvonnalla puututaan tilanteisiin, joissa määrävässä asemassa oleva yritys keinotekoisesti sulkee pois markkinoilta tehokkaan yrityksen ja aiheuttaa kuluttajille vahinkoa.

Yksittäiset määrävän markkina-aseman väärinkäyttömuodot eivät kaikilta osiltaan ole onnistuneita. Esimerkiksi alennuskäytäntöjen osalta ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota alennusten tehokkuusvaikutuksiin ja niiden positiiviseen merkitykseen kuluttajahintoihin. Tämä on johtanut melko rajoittaviin tulkintoihin.

Jatkotyössä tulee varmistaa, että väärinkäyttövalvonnassa johtavana periaatteena on kuluttajien etu ja väärinkäyttövalvonnalla puututaan asioihin, jotka vähentävät kuluttajien hyvinvointia.

3.3 Julkinen ja yksityinen palvelutuotanto

Rajanveto julkisten ja yksityisten palvelujen välillä on markkinataloudessa ongelmallinen. Toisaalta hyväksytään, että hyvinvointivaltiossa julkinen valta tuottaa merkittävän osan peruspalveluista. Toisaalta entistä enemmän kiinnitetään huomiota siihen, että palvelut toimivat hyvin, ovat edullisia, kattavia ja kilpailukykyisiä. Tulevaisuudessa entistä useampi peruspalveluiden piiriin kuuluva toiminto hoidettaneen yksityisesti.

Julkisessa palvelutuotannossa on kehitettävä julkisten yksiköiden ja yritysten välistä yhteistoimintaa sekä EU-tasolla että kansallisesti. Laaditaan yhdessä pelisäännöt julkisen sektorin harjoittamalle liiketoiminnalle.

3.4 Valtiontuet

Valtiontuet muodostavat erillisen kilpailupoliittisen lohkon. Jäsenvaltion myöntämä tuki, joka vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu yhteismarkkinoille siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Komissio seuraa

valtioneuvoston jäsenvaltioissa ja suunnittelee valtioneuvoston politiikan uudistamista siten, että niitä vähennetään ja kohdennetaan innovaatiopolitiikkaan. Tukipolitiikkaa koskevan lainsäädännön uudistaminen tapahtuu vuosina 2006–2009.

Valtion tukijärjestelmä, johon rinnastetaan myös muu julkinen tuki esimerkiksi kunnilta, on käytössä muodossa tai toisessa kaikissa maissa. Pyrkimys on kuitenkin ollut terveen markkinatalouden hengessä vähentää näitä tukimuotoja ja -määriä tai ainakin saattaa ne läpinäkyviksi. Tukipolitiikka on kuitenkin eri

maiden ja alueiden välillä varsin kirjavaa. Lisäksi tukipolitiikka esiintyy mitä erilaisimmissa ja moninaisimmissa muodoissa ja nimikkeillä. Vääristymiltä ei voitane välttyä, vaikka periaatteet on sovittu ja kontrollijärjestelmät luotu. Prosessi tältä osin on jatkuva ja sen on jatkuttava.

EK kannattaa kilpailua vääristävien valtiontukien karsimista ja tukien kohdentamista nykyistä laajemmin innovaatiotoimintaan.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK

PL 30 (Eteläranta 10), 00131 Helsinki

Puhelin (09) 420 20 • Faksi (09) 4202 2299

www.ek.fi

Lisätietoja:

Erityisasiantuntija

Antti Majjala

Puhelin (09) 4202 2520

antti.majjala@ek.fi

Graafinen suunnittelu:

Sampo Saarinen, EK 2006

