

Luonnos 12.5.2020

Hallituksen esitys eduskunnalle kilpailulain 26 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi väliaikaisesti kilpailulakia. Esityksen mukaan kilpailulain yrityskauppojen käsittelymääräaika muutettaisiin siten, että yrityskauppojen toisen vaiheen käsittelymääräaika pidennettäisiin noin kuukaudella. Muutoksen tarkoituksena on mahdollistaa Kilpailu- ja kuluttajavirastolle pidempi käsittelyaika, jotta virasto pystyisi käsittelemään potentiaalisesti ongelmalliset, jatkoselvityksiä vaativat yrityskaupat asianmukaisesti ja määrääjassa myös koronaepidemiasta aiheutuvien poikkeusolojen aikana, jolloin muun muassa yrityskauppatutkinnassa tehtävien markkinaselvitysten tekeminen on hidastunut ja vaikeutunut.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Lain on tarkoitus olla voimassa 31 päivään lokakuuta 2020.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	3
2.1 Kilpailulain yrityskauppavalvontasäännöt	3
2.2 Nykytilan arviointi	5
3 Tavoitteet	6
4 Ehdotus ja sen vaikutukset.....	6
4.1 Ehdotus ja sen pääasialliset vaikutukset	6
5 Toteuttamisvaihtoehdot	8
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	8
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	9
6 Lausuntopalaute	9
7 Säännöskohtaiset perustelut	9
8 Voimaantulo	9
9 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	10
LAKIEHDOTUS	12
kilpailulain 26 §:n muuttamisesta	12
LIITE	13
RINNAKKAISTEKSTI.....	13
kilpailulain 26 §:n muuttamisesta	13

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Valtioneuvosto on todennut yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa 16.3.2020, että maassa vallitsee koronaviruspandemian (covid-19) vuoksi poikkeusolot (jäljempänä korona-kriisi). Käsiteltävänä oleva hallituksen esitys on poikkeusoloihin tarkoitettua lainsäädäntöä, mutta se ei perustu valmiuslain säännöksiin.

Kilpailulain 4 luvussa säädettyyn yrityskauppavalvonnan menettelyyn koronakriisi vaikuttaa siten, että yrityskauppoja valvova Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei saa markkinatoimijoilta kuten kilpailijoilta ja asiakkailta vastauksia tietopyyntöihin normaaliin tapaan ja aikataulussa. Myös markkinaosapuolten fyysiset kuulemiset hankaloituvat tai estyvät. Tietojen saaminen erityisesti kolmansilta osapuolilta on hidastunut ja vaikeutunut koronakriisin aikana.

Valtioneuvostotasolla ei ole valmisteilla hallituksen esitystä, joka koskisi yleisemmin lakisääteisiä määräaikoja koronakriisin aikana.

Kilpailu- ja kuluttajavirastossa toimintaa on muokattu siten, että yrityskauppoja käsitteleville virkamiehille on pyritty järjestämään etätöihin riittävät etäyhteydet ja työssä tarvittavat erityisohjelmat. Virastossa tehdyillä järjestelyillä ei ole kuitenkaan pystytty eliminoimaan yrityskauppojen käsittelyn hidastumista, joka on ollut ennen kaikkea seurausta markkinaselvitysten hidastumisesta ja vaikeutumisesta.

Tietojen kerääminen selvitys- ja lausuntopyynnöin sekä erilaisten kyselytutkimusten avulla yrityskaupan osapuolten kilpailijoilta, asiakkailta ja tavarantoimittajilta sekä muilta viranomaisilta on olennainen osa jokaista jatkoselvitykseen etenevän yrityskaupan tutkintaa. Viraston kokemukset koronakriisin ajalta ovat osoittaneet, että vastausten saaminen ja tietojen kerääminen on hidastunut ja vaikeutunut kriisin aikana. Vastausajat viraston tietopyyntöihin ovat pidentyneet, vastauksiin on sisällynyt paljon tarkistamista ja lisätöitä vaativia epätasällisyyksia ja vastausprosentit ovat laskeneet.

Jos yrityskauppaa ei käsittelymääräaikojen puutteessa ehdittäisi käsitellä perusteellisesti, seurauksena olisi väärin asiaratkaisujen riskin kasvaminen. Väärä asiaratkaisu voi olla joko haitallisen yrityskaupan hyväksyminen (false negative) tai puuttuminen ongelmattomaan yrityskauppaan (false positive). Se, kumpi riskeistä on todennäköisempi, on tapauskohtaista.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä. Esityksen kiireellisyyden vuoksi asiassa on järjestetty normaalia lyhyempi kuulemiskierros. Esitystä on valmisteltu yhteistyössä Kilpailu- ja kuluttajaviraston kanssa.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Kilpailulain yrityskauppavalvontasäännöt

Kilpailulain 22 §:n liikevaihtorajat ylittävät yrityskaupat on kilpailulain säännösten perusteella ilmoitettava Kilpailu- ja kuluttajavirastolle, eikä kauppa saa panna täytäntöön ennen viraston

asiassa tekemää päätöstä. Kauppa on ilmoitettava virastolle, jos yrityskaupan osapuolten yhteenlaskettu liikevaihto ylittää 350 miljoonaa euroa ja jossa vähintään kahden yrityskaupan osapuolen Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää kummankin osalta 20 miljoonaa euroa. Virasto antaa yrityskaupasta päätöksen 23 työpäivän kuluessa käsittelyn alkamisesta. Sellaiset yrityskaupat, joilla saattaa olla haitallisia kilpailuvaikutuksia, siirretään pääsääntöisesti jatkoselvitykseen eli toisen vaiheen käsittelyyn.

Virasto puuttuu yrityskauppaan, jos sen katsotaan olennaisesti estävän tehokasta kilpailua Suomessa. Ensisijainen tapa kaupan kielteisten kilpailuvaikutusten estämiseksi on asettaa sille ehtoja, esimerkiksi velvoite jonkin liiketoiminnan myymiseen. Jos ehtojen määrittämisellä ei päästä tyydyttävään lopputulokseen, voi markkinaoikeus viraston esityksestä kieltää kaupan. Markkinaoikeus voi siten kilpailulain 25 §:n mukaan viraston esityksestä kieltää tai määrätä purettavaksi yrityskaupan tai asettaa sen 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.

Kilpailulain 26 §:n 1 momentin mukaan yrityskaupan katsotaan tulleen ensimmäisessä vaiheessa hyväksytyksi, jos Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei tee päätöstä jatkoselvitykseen ryhtymisestä 23 työpäivän eli noin kuukauden kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta. Määräaika ei kuitenkaan ala kulua, jos yrityskauppailmoitus on olennaisesti puutteellinen. Pykälän toiseen vaiheeseen siirrettyjä kauppvoja koskevan 2 momentin mukaan yrityskaupan katsotaan tulleen hyväksytyksi, jos Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei aseta ehtoja tai tee esitystä yrityskaupan kieltämiseksi 69 työpäivän eli noin 3 kuukauden kuluessa siitä, kun virasto päätti jatkoselvitykseen ryhtymisestä. Markkinaoikeus voi pidentää 69 työpäivän määräaika 46 työpäivällä eli noin kahdella kuukaudella. Markkinaoikeus päättää pidennyksen myöntämisestä, eikä siitä saa kilpailulain 44 §:n 2 momentin perusteella valittaa. Yrityskaupan toisessa käsittelyvaiheessa virasto voi hyväksyä kaupan sellaisenaan, hyväksyä sen ehdollisena kaupan osapuolten esittämien sitoumusten pohjalta tai esittää markkinaoikeudelle sen kieltämistä.

Voimassa olevan lain mukaan yrityskaupan käsittelyn enimmäispituus virastossa voi olla noin puoli vuotta. Kokonaisuena muodostuu viraston ensimmäisen vaiheen noin kuukauden ja toisen vaiheen noin kolmen kuukauden käsittelyajasta. Tämän lisäksi virasto voi hakea markkinaoikeudelta 46 työpäivän eli noin kahden kuukauden mittaista pidennystä käsittelymääräaikaan. Päätöksen määrääjän pidentämisestä tekee markkinaoikeus.

Yrityskaupan käsittely jatkuu markkinaoikeudessa, jos virasto on tehnyt markkinaoikeudelle esityksen yrityskaupan kieltämiseksi. Kilpailulain 29 §:n mukaan markkinaoikeuden tulee antaa päätöksensä asiassa kolmen kuukauden kuluessa esityksen tekemisestä. Muutoin yrityskaupan katsotaan tulleen hyväksytyksi. Lisäksi 29 §:ssä säädetään, että yrityskaupan täytäntöönpano-kielto raukeaa, jos markkinaoikeus ei määrää toisin kuukauden kuluessa esityksen tekemisestä. Yrityskaupan kieltämisen lisäksi markkinaoikeus voi myös asettaa ehtoja yrityskaupan toteuttamiselle eli hyväksyä yrityskaupan ehdollisena.

Kilpailulakiin sisältyy säännöksiä, joilla on pyritty turvaamaan viraston tiedonsaanti yrityskaupan osapuolilta oikea-aikaisesti ja riittävän täsmällisessä muodossa. Näissä säännöksissä tietojen toimittaminen on sidottu käsittelymääräaikojen kulumiseen. Kilpailulain 26 §:n 1 momentin mukaan yrityskaupan käsittelymääräaika ei ala kulua, jos ilmoitus on olennaisesti puutteellinen. Havaittuaan puutteellisuuden, Kilpailu- ja kuluttajavirasto antaa ilmoituksen siitä, että yrityskauppailmoitus on olennaisesti puutteellinen eikä kilpailulain 26 §:n 1 momentin mukainen käsittelymääräaika ole alkanut kulua. Ilmoitus olennaisesta puutteellisuudesta ei ole valituskelpoisen päätös.

Kilpailulain 26 § 3 momentissa säädetään käsittelymääräajan jatkamisesta tapauksissa, joissa yrityskaupan osapuolet eivät toimita pyydettyjä tietoja tai tiedot ovat puutteellisia tai virheellisiä (niin sanottu stop-the-clock -säännös). Säännöksen perusteella yrityskaupan käsittelymääräaikoja jatketaan, jos yrityskaupan osapuolet tai niihin 24 §:n 1-3 momentin mukaisessa suhteessa olevat tahot eivät toimita viraston tietopyynnöllä pyytämiä tietoja määräajassa tai toimittavat tiedot puutteellisina tai virheellisinä. Käsittelymääräaikaa jatketaan samalla määrällä päiviä kuin mitä tietojen toimittaminen viivästyy niiden toimittamiselle asetetusta määräajasta. Säännös ei koske kolmansien tahojen vastauksia tietopyyntöihin. Virasto antaa käsittelymääräajan jatkamisesta päätöksen, josta ei saa kilpailulain 44 §:n 1 momentin mukaan valittaa.

2.2 Nykytilan arviointi

Yrityskauppojen käsittelymääräaikoja koskeva kilpailulain säännös ei mahdollista Kilpailu- ja kuluttajavirastolle joustoa käsittelymääräajoista koronakriisin takia. Tämä tarkoittaa, että jos virasto ei tee esitystä yrityskaupan kieltämisestä tai aseta ehtoja määräajassa, kaupan katsotaan tulleen hyväksytyksi.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi hakea markkinaoikeudelta voimassa olevan lainsäädännön perusteella pidennystä yrityskauppojen toisen vaiheen käsittelyyn. Noin 2 kuukauden lisääjän hakeminen markkinaoikeudelta on tarkoitettu ensisijaisesti tutkinnan loppuvaiheen toimenpiteiden loppuunsaattamiseen ja sitoumusratkaisun mahdollisuuden selvittämiseen. Hakemuksen laatiminen myös työllistää viraston yrityskauppalvontaa tietyssä määrin ja vie resursseja asian varsinaisesta käsittelystä. Lisääjän myöntäminen on markkinaoikeuden harkinnassa, joten siihen liittyy epävarmuutta. Virasto ei näin ollen voi suunnitella selvitystoimenpiteitään ja käsittelyaikatauluun lisääjän myöntämisen varassa. Lisäksi markkinaoikeuden myöntämää pidennystä käsittelymääräaikaan voitaisiin tarvita kuukauden määräaikaisen pidennyksen lisäksi esimerkiksi sitoumusratkaisun mahdollisuuden selvittämiseen ja sitoumusten laatimiseen.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tiedonsaanti yrityskaupan osapuolilta on lainsäädännössä varmistettu käsittelymääräaikojen näkökulmasta riittävissä aikataulussa ja riittävällä tarkkuudella, mutta virasto on komission ja useiden muiden jäsenmaiden viranomaisien tapaan nostanut esille huolen siitä, että muilta markkinaosapuolilta kuten asiakkailta ja kilpailijoilta ei saada koronakriisin aikana yhtä hyvin ja nopeasti pyydettyjä tietoja. Virasto on esittänyt arvioitavaksi, olisiko kilpailulain yrityskauppojen käsittelymääräaikoja tarvetta muuttaa väliaikaisesti.

Sekä komissio että Kilpailu- ja kuluttajavirasto ovat maaliskuussa 2020 esittäneet suosituksen, että yrityskauppojen ilmoituksia lykättäisiin mahdollisuuksien mukaan. Virasto on tiedottanut asiasta 18.3.2020. Komission ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston suosituksista on informoitu myös kilpailu-, valtioneuvosto- ja hankintajaostoa (EU12 -jaosto).

Kilpailu- ja kuluttajavirastossa on tällä hetkellä yksi yrityskauppa toisen vaiheen käsittelyssä ja yksi ensimmäisen vaiheen käsittelyssä, mutta ei voida poissulkea sitä, etteikö toisen vaiheen käsittelyä vaativia yrityskauppoja ilmoitettaisiin lähikuukausien aikana muitakin. Koronakriisin edelleen pitkittyessä voidaan pitää melko todennäköisenä, että toiseen käsittelyvaiheeseen siirrettyä yrityskauppaa ei pystyittäisi käsittelemään asianmukaisesti voimassa olevan lain käsittelymääräaikojen puitteissa.

Kilpailulaissa on kaksi asetuksenantovaltuutta ja niiden perusteella on annettu asetukset, jotka eivät liity käsittelyaikoihin. Käsittelyaikoja ei voida siten pidentää asetuksella.

3 Tavoitteet

Kilpailun toimivuuden näkökulmasta on myönteistä, että virasto havaitsee markkinoiden haitalliseen keskittymiseen johtavat ongelmalliset yrityskaupat ja puuttuu niihin tehokkaasti. Esitetyn lainsäädäntömuutoksen tarkoituksena on varmistaa, että tämä tavoite ei vaarannu koronakriisin ja siitä johtuvan selvitystoimenpiteiden hidastumisen ja vaikeutumisen vuoksi.

Tavoitteena olisi siten mahdollistaa Kilpailu- ja kuluttajavirastolle pidempi lakisääteinen yrityskauppojen enimmäiskäsittelyaika, jotta virasto pystyisi käsittelemään potentiaalisesti ongelmalliset, jatkokäsittelyyn siirrettävät yrityskaupat asianmukaisesti ja määräajassa myös koronaepidemiasta aiheutuvien poikkeusolojen aikana.

4 Ehdotus ja sen vaikutukset

4.1 Ehdotus ja sen pääasialliset vaikutukset

Kilpailulain yrityskauppojen käsittelyaikoja koskevaa 26 §:ä esitettäisiin muutettavaksi määräaikaisesti. Lokakuun 31 päivään 2020 mennessä ilmoitettujen yrityskauppojen toisen vaiheen käsittelyaikaa pidennettäisiin noin kuukaudella voimassa olevan kilpailulain 26 §:n 2 momentin 69 työpäivästä 92 työpäivään. Muutosta ei esitettäisi käsittelymääräaikaan ensimmäisessä käsittelyvaiheessa, josta kauppa on mahdollista voimassa olevan lain mukaan siirtää toisen vaiheen käsittelyyn.

Muutos koskisi taannehtivasti myös jo Kilpailu- ja kuluttajavirastolle ilmoitettuja yrityskauppoja. Tämän jälkeen Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi edelleen hakea markkinaoikeudelta voimassa olevan lain mukaisesti 46 työpäivän pidennystä. Määräaikaisen pidennyksen vaikutus viraston käsittelyaikaan kestäisi enintään toukokuuhun 2021. Kaikkiaan yrityskaupan käsittely voisi kestää maksimissaan noin 7 kuukautta.

Jos Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei ehtisi käsitellä kilpailun kannalta haitallista yrityskauppaa asianmukaisesti määräajassa, eikä se tekisi esitystä yrityskaupan kieltämisestä tai asettaisi ehtoja määräajassa, kaupan katsottaisiin tulleen hyväksytyksi. Tämä johtaisi markkinoiden ei-toivottuun keskittymiseen ja kilpailuhaittaan.

Yrityskauppojen lakisääteisen määräajan pidentäminen jatkoselvitykseen etenevien yrityskauppojen osalta saattaisi hidastaa päätöksen saamista ja siten myöhentää ajankohtaa, jolloin yrityskaupan osapuolet voivat laittaa kaupan täytäntöön. Toisaalta kyse on verrattain lyhyestä pidennyksestä käsittelyaikaan, joka koskee vain rajattua määrää yrityskauppoja.

Muutoksella ei olisi vaikutusta niiden yrityskauppojen käsittelyyn, jotka ilmoitetaan liikevaihdon perusteella komissiolle yrityskeskittymien valvonnasta annetun neuvoston asetuksen perusteella (Neuvoston asetus (EY) N:o 139/2004).

4.2 Yrityskauppojen määrä

Kilpailu- ja kuluttajavirastolle on ilmoitettu vuosina 2014 - 2019 vuosittain noin 25 – 35 yrityskauppaa. Vuosina 2014 – 2019 ensimmäisessä vaiheessa annettujen päätösten määrä on vaihdellut 24-34 välillä ja toisessa vaiheessa annettujen päätösten 2-5 välillä.

Vuonna 2019 sellaisenaan ensimmäisen vaiheen käsittelyn aikana hyväksyttyjä yrityskauppoja oli 29 ja ehdollisena jatkokäsittelyn jälkeen hyväksyttyjä oli neljä. Vuonna 2019 kiellettäväksi

esitettiin yksi kauppa, jonka osalta markkinaoikeus päätyi myöhemmin samaan tulokseen. Kieltoesitykset markkinaoikeudelle ovat hyvin harvinaisia. Vuonna 2020 virasto on hallituksen esityksen antamiseen mennessä hyväksynyt 6 ilmoitettua yrityskauppaa sellaisenaan ja yhden ehdollisena toisessa käsittelyvaiheessa.

Todennäköisesti muutos tulisi koskemaan vain alle viittä yrityskauppatapausta sen voimassaolon aikana, koska esitys koskee vain toisen vaiheen käsittelyyn siirrettäviä tapauksia ja valtaosa yrityskaupoista käsitellään ensimmäisessä vaiheessa.

4.3 Viranomaisvaikutukset

Kilpailu- ja kuluttajavirasto saisi noin kuukauden pidemmän käsittelymääräajan toisen vaiheen käsittelyyn siirrettyihin tapauksiin. Kilpailu- ja kuluttajaviraston kannalta toisen vaiheen määräjän pidentäminen antaisi 23 työpäivää lisää käsittelyaikaa potentiaalisesti ongelmallisiin yrityskauppatapauksiin, joissa käsittely on hidastunut koronakriisin takia. Todennäköisin syy käsittelyn hidastumiselle olisi, että markkinaselvityksiä ei voitaisi toteuttaa yhtä tehokkaasti kuin normaalisti. Yrityskauppojen selvittäminen edellyttää tietojen ja arvioiden saamista yrityskaupan osapuolten lisäksi myös muilta markkinatoimijoilta kuten asiakkailta, tavarantoimittajilta ja kilpailijoilta sekä muilta viranomaisilta. Näillä tahoilla ei ole välttämättä kriisin aikana mahdollisuuksia vastata viraston selvityksiin yhtä tehokkaasti kuin normaalioloissa.

Määräjän pidennys koskisi kaikkiaan yli vuoden ajanjaksoa, koska pidempää määräaikaa sovellettaisiin sekä säännöksen voimaan tullessa jo ilmoitettuihin yrityskauppoihin, että säännöksen voimaantulon jälkeen, mutta ennen marraskuun alkua 2020 ilmoitettuihin kauppoihin. Virastokäsittelyn määräjän pidennyksen vaikutus ulottuisi toukokuulle 2021. Muutos antaisi virastolle joustoa sopeutua koronakriisin aiheuttamaan markkinaselvitysten hidastumiseen. On lisäksi mahdollista, että koronakriisi aiheuttaisi vajausta yrityskauppavalvonnan henkilöstöresursseihin sekä haasteita etäyhteyksien toimintaan.

4.4 Yritysvaikutukset

Yrityskaupan ilmoittajan kannalta muutos tarkoittaisi sitä, että yrityskauppavalvonnan päätöstä voisi joutua odottamaan pidempään, jolloin yrityskaupan täytäntöönpano lykkäntyisi. Virastolle ilmoitettuja yrityskauppoja ei saa panna täytäntöön ennen kuin virasto on ne hyväksynyt, joten täytäntöönpano voisi säädösmuutoksen perusteella lykkäntyä voimassa olevaan lainsäädäntöön verrattuna korkeintaan 23 työpäivällä eli noin kuukaudella. Täytäntöönpanon lykkäytymisellä korkeintaan noin kuukaudella voisi olla yrityskaupan osapuolten kannalta taloudellisia vaikutuksia, mutta ne olisivat todennäköisesti varsin rajallisia lyhyestä täytäntöönpanon lykkäytymisestä johtuen. Määräjän pidentäminen ei tarkoittaisi sitä, että Kilpailu- ja kuluttajavirasto käyttäisi automaattisesti koko lakisääteisen enimmäismääräjän. Taannehtiva vaikutus koskisi yrityskauppoja, jotka olisi ilmoitettu virastolle ennen lain voimaantuloa, mutta jotka olisivat vielä lain voimaan tullessa viraston käsittelyssä ja jotka olisi siirretty tai siirrettäisiin virastossa toisen vaiheen käsittelyyn. Tällaisia yrityskauppoja on tämän hetken arvion mukaan alle viisi kappaletta.

Jos virasto ei koronakriisin vuoksi pystyisi tehokkaasti selvittämään yrityskaupan kilpailuvaiikutuksia käsittelymääräjän puitteissa, on myös mahdollista, että virasto voisi virheellisesti havaita kilpailuongelmia järjestelyissä, jotka perusteellisemmin tutkittuina osoittautuisivat ongelmattomiksi. Tämä johtaisi yritysten näkökulmasta tarpeettoman puuttumiseen yrityskauppaan ehtoja asettamalla tai vältettävissä olevaan markkinaoikeusprosessiin taikka viime kädessä yrityskaupan kieltämiseen.

4.5 Kilpailuvaikutukset

Kilpailun toimivuuden näkökulmasta on myönteistä, että virasto havaitsee markkinoiden haitalliseen keskittymiseen johtavat ongelmalliset yrityskaupat ja puuttuu niihin tehokkaasti. Esitetyn lainsäädäntömuutoksen tarkoituksena on varmistaa, että tämä tavoite ei vaarannut koronavirukseen ja siitä johtuvan selvitystoimenpiteiden hidastumisen vuoksi. Kilpailun kannalta on siten myönteistä, että jatkoselvitystä vaativien yrityskauppojen käsittelymääräaika olisi esitetyn lakimuutoksen mukaisesti pidempi koronavirukseen aikana.

Jos ehdotettua lakimuutosta ei tehtäisi eikä virasto pystyisi käsittelymääräaikaisten vuoksi puuttumaan koronavirukseen aikana tehokkaasti haitallisiin yrityskauppoihin, tämä johtaisi markkinoiden haitalliseen keskittymiseen ja kilpailun vähenemiseen. Yrityskaupan aikaansaamat muutokset markkinarakenteessa ovat pysyviä tai vähintään pitkäkestoisia ja haitallinen keskittyminen johtaa tuntuvaan kuluttajahaittaan, joka ilmenee tyypillisesti korkeampien hintojen muodossa.

Toisaalta, virasto saattaisi myös ajanpuutteen vuoksi päätyä havaitsemaan kilpailuongelmia yrityskaupoissa, jotka tarkemmassa ja perusteellisemmassa tarkastelussa osoittautuisivat ongelmattomiksi. Tämä saattaisi johtaa tarpeettomien ehtojen asettamiseen tai vältettävissä olevaan markkinaoikeusprosessiin taikka viime kädessä yrityskaupan kieltämiseen.

5 Toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Arvioinnissa katsottiin, että viraston sisäisillä järjestelyillä ei pystytty vastaamaan riittävästi markkinaselvitysten hidastumiseen. Valmistelussa on arvioitu kahta muuta lainsäädäntövaihtoehtoa kuin yrityskauppojen toisen vaiheen käsittelyajan jatkamista 23 työpäivällä.

Yhtenä vaihtoehtona on arvioitu kaikkien yrityskauppojen käsittelymääräaikaisten pidentämistä 23 työpäivällä. Tässä vaihtoehdossa pidentäminen koskisi valtaosaa yrityskaupoista, koska se koskisi myös ensimmäisen vaiheen käsittelyä. Jos määräaikoja pidennettäisiin jo ensimmäisessä vaiheessa, joissakin tapauksissa voitaisiin välttyä tapauksen siirrosta toiseen vaiheeseen. Toiseen vaiheeseen siirtämistä koskeva päätös työllistää virastoa tietyssä määrin. Koska voimassa oleva lainsäädäntö kuitenkin mahdollistaa käsittelyn jatkamisen ensimmäisen vaiheen käsittelymääräajan jälkeen siirtämällä tapaus toisen vaiheen käsittelyyn, eikä siirron aiheuttamaa työtä voida pitää erityisen kuormittavana, muutosta ensimmäisen käsittelyvaiheen määräaikaan ei pidettäisi välttämättömänä.

Toisena vaihtoehtona on arvioitu ns. stop the clock –menettelyä, jossa käsittelymääräajan kuluminen katkaistaisiin perustellusta syystä. Tämä vaihtoehto antaisi virastolle enemmän harkintavaltaa ja joustoa sekä mahdollisuuden myös pidempään käsittelymääräajan pidennykseen kuin tässä esityksessä valittu vaihtoehto. Malli antaisi Kilpailu- ja kuluttajavirastolle enemmän harkintavaltaa määräajan pidennyksen suhteen varsinkin, jos katkaisemisen enimmäispituutta ei olisi laissa säädetty. Tämän vaihtoehdon on arvioitu olevan muun muassa oikeasuhteisuuden, oikeusvarmuuden ja yritysten ennustettavuuden kannalta nyt esitettävää muutosesitystä huomoinnampi vaihtoehto. Niin sanottu stop the clock vaihtoehto vähentäisi ennustettavuutta asianosaisten yritysten kannalta enemmän kuin määräajan pidentäminen enintään 23 työpäivällä eli noin kuukaudella. Lisäksi ns. stop the clock -säännös ei olisi siten tarkkarajainen, että yritys pystyisi sen perusteella arvioimaan kuinka paljon käsittelymääräaika pitenee ja kuinka kauan kaupan täytäntöönpano siten lykkääntyy.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Tanska on päättänyt 18.3.2020 alkaen pidentää yrityskauppojen käsittelymääräaikaa 14 päivällä. Tanskassa muutos ei edellyttänyt lain muuttamista.

Norja on muuttanut lainsäädäntöään siten, että 17.4 – 31.10.2020 välillä kilpailuviranomaisen ja tuomioistuimen yrityskauppoihin liittyviä käsittelymääräaikoja pidennetään. Yrityskauppojen käsittelymääräaika viranomaisessa pitenee 15 työpäivällä eli noin kolmella viikolla. Käsittelymääräaikojen pidennys koskee Norjassa sekä kilpailuviranomaiselle jo ilmoitettuja yrityskauppoja, että yrityskauppoja, jotka ilmoitetaan lain voimassaolon aikana.

Komissio on pyytänyt maaliskuussa 2020, että yritykset lykkäisivät mahdollisuuksien mukaan yrityskauppojen ilmoittamista. Komissio täydensi viestiään 7.4.2020 ja toteaa nyt, että sillä on koronakriisin takia joissain tapauksissa vaikeuksia saada tietoja yrityskaupan osapuolilta ja kolmansilta osapuolilta kuten asiakkailta, kilpailijoilta ja tavarantoimittajilta. Komissio pyytää yrityskaupan ilmoittajaa olemaan yhteydessä etukäteen komissioon ilmoittamisen ajankohdasta sopimiseksi ja jättämään ilmoitukset sähköisesti.

Myös osa eurooppalaisista kilpailuviranomaisista on suositellut harkitsemaan yrityskauppailmoitusten kiireellisyyttä. Jotkin jäsenmaat taas ovat ilmoittaneet ennakoivasti esimerkiksi käsittelyaikojen venymisestä. Joissakin jäsenmaissa on myös annettu laki- tai asetusmuutoksia, jotka pidentävät viranomaisen käsittelyaikoja poikkeusoloissa.

6 Lausuntopalaute

[täydentyä lausuntokierroksen jälkeen]

Asian kiireellisyyden vuoksi hallituksen esitysluonnos laitettiin normaalia lyhyemmälle lausuntokierrokselle. Lausuntopyyntö lähetettiin kymmenelle taholle.

Säännökohtaiset perustelut

26 §. Käsittelymääräajat. Pykälän 2 momentti esitettäisiin muutettavaksi määräaikaisesti. Lokakuun 31 päivään 2020 mennessä ilmoitettujen yrityskauppojen toisen vaiheen käsittelyaikaa pidennettäisiin kilpailulain 26 §:n 2 momentin 69 työpäivästä eli noin kolmesta kuukaudesta 92 työpäivään eli noin neljään kuukauteen. Muutos koskisi taannehtivasti myös jo Kilpailu- ja kuluttajavirastolle ilmoitettuja yrityskauppoja, jos ne olivat viraston käsittelyssä, kun laki tulee voimaan. Lisäedellytyksenä olisi, että kauppa olisi siirretty tai se siirrettäisiin viraston toisen vaiheen käsittelyyn. Määräaikainen toisen vaiheen käsittelymääräajan muuttaminen ei estäisi Kilpailu- ja kuluttajavirastoa hakemasta markkinaoikeudelta voimassa olevan lain mukaisesti 46 työpäivän käsittelymääräajan pidennystä.

7 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan niin pian kuin mahdollista. Laki olisi voimassa 31 päivään lokakuuta 2020.

Jos yrityskauppa ilmoitettaisiin virastolle tämän lain tultua voimaan, mutta ennen marraskuun 1 päivää 2020 ja yrityskauppaa käsiteltäisiin sittemmin toisessa vaiheessa, yrityskaupan toisen vaiheen käsittelymääräaika olisi enintään 92 työpäivää eli noin neljä kuukautta. Jos yrityskauppa olisi ilmoitettu Kilpailu- ja kuluttajavirastolle ennen lain voimaantuloa ja yrityskauppa olisi siirtynyt tai se siirrettäisiin viraston toisen vaiheen käsittelyyn, toisen vaiheen käsittelyyn

sovellettaisiin nyt esitettävää 92 työpäivän määräaika. Muutos koskisi siten taannehtivasti myös jo ennen lain voimaantuloa Kilpailu- ja kuluttajavirastolle ilmoitettuja yrityskauppoja.

Toisen vaiheen käsittelyn lisäksi Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi edelleen hakea markkinaoikeudelta voimassa olevan lain mukaisesti 46 työpäivän eli noin kahden kuukauden pidennystä.

Kaikkiaan määräaikaisen käsittelymääräajan pidentämisen vaikutus kestäisi pisimmillään toukokuuhun 2021 asti. Myöhäisin mahdollinen vaikutus olisi yrityskaupalla, joka ilmoitettaisiin lokakuun loppupuolella 2020 ja joka siirtyisi sittemmin toisen vaiheen käsittelyyn. Lain voimassaolon päättymisajaksi esitetään 31 päivää lokakuuta 2020, koska koronakriisi ja sen vaikutus esimerkiksi yritysten toimintaan on osoittautunut pidempiaikaisemmaksi kuin kriisin alussa arvioitiin. Lisäksi myös Norjassa väliaikaisen säännöksen voimassaoloaika päättyy lokakuun lopussa.

Kaikkiaan yrityskaupan käsittely virastossa voisi kestää markkinaoikeuden mahdollisesti myöntämä jatkoaika mukaan lukien enintään noin 7 kuukautta voimassa olevan lain noin 6 kuukauden sijasta.

8 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Oikeus saada asiansa käsiteltyksi ilman aiheutonta viivästystä

Perustuslain 21.1 § mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi ilman aiheutonta viivästystä toimivaltaisessa viranomaisessa. Määräajan voimassa olevalla yrityskaupan toisen käsittelyvaiheen noin kuukauden pidentämisellä ei poikettaisi tästä. Yleisesti voidaan arvioida, että yrityskauppojen lakisääteiset käsittelyajat ovat verrattain lyhyitä käsittelyn vaatimaan työmäärään nähden. Vertailuna voidaan todeta, että kilpailunrajoitustapauksissa ei ole lakisääteisiä käsittelyaikoja ja kilpailunrajoitusten käsittelyajat ovat käytännössä yleensä merkittävästi pidempiä. Yrityskauppojen käsittelymääräajan pidentäminen liittyisi kiinteästi koronakriisiin ja poikkeusoloihin. Pidennys olisi tarkkarajainen, täsmällinen, oikeasuhtainen ja väliaikainen. Toてuttamisvaihtoehtojen valinnassa on otettu huomioon vaikutukset yrityskaupan osapuolille. Käsittelymääräajan pidentäminen olisi vain noin kuukauden pituinen ja se koskisi vain toisen vaiheen käsittelyä.

Kaikkiaan yrityskaupan käsittely virastossa voisi kestää markkinaoikeuden myöntämä jatkoaika mukaan lukien enintään noin 7 kuukautta voimassa olevan lain noin 6 kuukauden sijasta. Käsittelyajan pidentäminen ei tarkoittaisi, että käsittelyaika automaattisesti pitenisi kuukaudella, vaan pidentäminen antaisi Kilpailu- ja kuluttajavirastolle mahdollisuuden käsitellä kauppaa toisessa vaiheessa enintään 23 työpäivää pidempään, muun muassa koska markkinaselvitysten tekeminen on hidastunut ja vaikeutunut koronakriisin takia virastosta riippumattomista syistä. Valtaosa yrityskaupoista käsitellään kuitenkin ensimmäisessä vaiheessa noin kuukauden määräajan aikana.

Sääntelyn voimassaolo on rajattu ajallisesti välttämättömään, ja sitä on pidettävä myös oikeasuhtaisena (PeVL 7/2020 vp).

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

kilpailulain 26 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 26 §:n 2 momenttia, sellaisena kuin se on laissa 721/2019
seuraavasti:

26 §

Käsittelymääräajat

Kilpailu- ja kuluttajavirasto tutkii yrityskauppaa koskevan ilmoituksen välittömästi. Ensi vaiheessa Kilpailu- ja kuluttajavirasto ratkaisee, onko asiassa ryhdyttävä jatkoselvitykseen. Jos Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei anna päätöstä jatkoselvitykseen ryhtymisestä 23 työpäivän kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta, yrityskaupan katsotaan tulleen hyväksytyksi. Määräaika ei ala kulua, jos ilmoitus on olennaisesti puutteellinen.

Jollei Kilpailu- ja kuluttajavirasto aseta ehtoja eikä tee esitystä yrityskaupan kieltämisestä 92 työpäivän kuluessa siitä, kun se päätti jatkoselvitykseen ryhtymisestä, yrityskaupan katsotaan tulleen hyväksytyksi. Markkinaoikeus voi pidentää määräaika enintään 46 työpäivällä.

Jos yrityskaupan osapuolet tai niihin 24 §:n 1–3 momentin mukaisessa suhteessa olevat tahot eivät toimita Kilpailu- ja kuluttajaviraston 33 §:n perusteella pyytämiä tietoja asetetussa määräajassa tai toimittavat tiedot olennaisesti puutteellisina tai virheellisinä, jatketaan tämän pykälän 1 ja 2 momentissa tarkoitettuja käsittelymääräaikoja. Käsittelymääräaika jatketaan samalla määrällä päiviä kuin mitä tietojen toimittaminen myöhästyy niiden toimittamiselle alun perin asetetusta määräpäivästä. Kilpailu- ja kuluttajavirasto antaa päätöksen käsittelymääräajan jatkamisesta.

Tämä laki tulee voimaan xx päivänä kesäkuuta 2020 ja se on voimassa 31 päivään lokakuuta 2020.

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Sanna Marin

Työministeri Tuula Haatainen

Laki

kilpailulain 26 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 26 §:n 2 momenttia, sellaisena kuin se on laissa 721/2019
seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

26 §

26 §

Käsittelymääräajat

Käsittelymääräajat

Kilpailu- ja kuluttajavirasto tutkii yrityskauppaa koskevan ilmoituksen välittömästi. Ensi vaiheessa Kilpailu- ja kuluttajavirasto ratkaisee, onko asiassa ryhdyttävä jatkoselvitykseen. Jos Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei anna päätöstä jatkoselvitykseen ryhtymisestä 23 työpäivän kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta, yrityskaupan katsotaan tulleen hyväksytyksi. Määräaika ei ala kulua, jos ilmoitus on olennaisesti puutteellinen.

Jollei Kilpailu- ja kuluttajavirasto aseta ehtoja eikä tee esitystä yrityskaupan kieltämisestä 69 työpäivän kuluessa siitä, kun se päätti jatkoselvitykseen ryhtymisestä, yrityskaupan katsotaan tulleen hyväksytyksi. Markkinaoikeus voi pidentää määräaika enintään 46 työpäivällä.

Jos yrityskaupan osapuolet tai niihin 24 §:n 1–3 momentin mukaisessa suhteessa olevat tahot eivät toimita Kilpailu- ja kuluttajaviraston 33 §:n perusteella pyytämiä tietoja asetetussa määräajassa tai toimittavat tiedot olennaisesti puutteellisina tai virheellisinä, jatketaan tämän pykälän 1 ja 2 momentissa tarkoitettuja käsittelymääräaikoja. Käsittelymääräaika jatetaan samalla määrällä päiviä kuin mitä tietojen toimittaminen myöhästyy niiden toimittamiselle alun perin asetetusta määräpäivästä. Kilpailu- ja kuluttajavirasto antaa päätöksen käsittelymääräajan jatkamisesta.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto tutkii yrityskauppaa koskevan ilmoituksen välittömästi. Ensi vaiheessa Kilpailu- ja kuluttajavirasto ratkaisee, onko asiassa ryhdyttävä jatkoselvitykseen. Jos Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei anna päätöstä jatkoselvitykseen ryhtymisestä 23 työpäivän kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta, yrityskaupan katsotaan tulleen hyväksytyksi. Määräaika ei ala kulua, jos ilmoitus on olennaisesti puutteellinen.

Jollei Kilpailu- ja kuluttajavirasto aseta ehtoja eikä tee esitystä yrityskaupan kieltämisestä 92 työpäivän kuluessa siitä, kun se päätti jatkoselvitykseen ryhtymisestä, yrityskaupan katsotaan tulleen hyväksytyksi. Markkinaoikeus voi pidentää määräaika enintään 46 työpäivällä.

Jos yrityskaupan osapuolet tai niihin 24 §:n 1–3 momentin mukaisessa suhteessa olevat tahot eivät toimita Kilpailu- ja kuluttajaviraston 33 §:n perusteella pyytämiä tietoja asetetussa määräajassa tai toimittavat tiedot olennaisesti puutteellisina tai virheellisinä, jatketaan tämän pykälän 1 ja 2 momentissa tarkoitettuja käsittelymääräaikoja. Käsittelymääräaika jatetaan samalla määrällä päiviä kuin mitä tietojen toimittaminen myöhästyy niiden toimittamiselle alun perin asetetusta määräpäivästä. Kilpailu- ja kuluttajavirasto antaa päätöksen käsittelymääräajan jatkamisesta.

Tämä laki tulee voimaan x päivänä kesä-
kuuta 2021 ja se on voimassa 31 päivään loka-
kuuta 2020.
