

Dnro KKV/1290/03.02/2017
22.1.2018

Työ- ja elinkeinoministeriö
kirjaamo@tem.fi
virve.haapajarvi@tem.fi

LAUSUNTOPYYNTÖ 11.12.2017 TEM/1230/00.00.04.01/2015

Kilpailu- ja kuluttajaviraston lausunto hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle laiksi kilpailulain muuttamisesta

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt Kilpailu- ja kuluttajavirastolta lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta kilpailulain muuttamisesta. Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on ollut edustus kilpailulain uudistamista valmistelleessa työryhmässä vuosina 2015–2017. Kilpailu- ja kuluttajavirasto kannattaa hallituksen esitysluonnosta ja sen mukaisia kilpailulain muutoksia. Tässä lausunnossa virasto käsittelee lyhyesti muutosehdotuksia, jotka viraston arvion mukaan ovat keskeisimpiä kilpailulainsäädännön tehokkaan toimeenpanon varmistamiseksi.

Ensinnäkin Kilpailu- ja kuluttajavirasto haluaa korostaa ehdotettujen viraston tiedonsaantioikeutta ja viranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskevien säännösmuutosten tarpeellisuutta. Kuten hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, sekä Kilpailu- ja kuluttajaviraston tietojensaantioikeuksissa että mahdollisuuksissa tehdä tietojenvaihtoa muiden viranomaisten kanssa on merkittäviä katvealueita, jotka hidastavat kilpailunrajoitusten ja yrityskauppojen selvittämistä.

Voimassa olevan kilpailulain (948/2011) nojalla Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on oikeus velvoittaa elinkeinonharjoittajat toimittamaan tietoja, joita virasto tarvitsee kilpailunrajoitusten tai yrityskauppojen tutkinnassa. Virastolla ei sen sijaan ole oikeutta velvoittaa julkisia oikeushenkilöitä toimittamaan vastaavia tietoja. Kilpailu- ja kuluttajavirastolla ei myöskään ole oikeutta saada tietoja viranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskevien säännösten nojalla.

Nykysääntely pakottaa viraston käyttämään merkittävästi aikaa ja resursseja tiedon hankkimiseen, mikä pidentää käsittelyaikoja ja aiheuttaa myös ylimääräisiä kustannuksia elinkeinonharjoittajille. Viraston tarvitsemat tiedot olisivat usein saatavissa suoraan julkisilta tahoilta, jotka keräävät tietoja esimerkiksi omaa valvontatoimintaansa tai tilastointia varten taikka osana hankintatoimeaan. Koska virastolla ei ole oikeutta velvoittaa julkisia tahoja toimittamaan tarvitsemiaan tietoja, se pyytää tiedot elinkeinonharjoittajilta, jotka näin ollen joutuvat toimittamaan samat tiedot useille eri viranomaisille.

Nykytilannetta voidaan pitää erityisen ongelmallisena yrityskauppaavalvonnan osalta, sillä tutkintaa rajoittavat lyhyet lakisääteiset käsittelymääräajat. Modernissa yrityskauppaavalvonnassa keskeisessä roolissa on taloudellinen

Dnro KKV/1290/03.02/2017
22.1.2018

vaikutusarviointi, jonka toteuttaminen edellyttää, että virastolla on käytössään riittävät ja oikeat tiedot analyysinsä perustaksi.

Esimerkiksi YIT Oyj:n ja Lemminkäinen Oyj:n sulautumista koskevassa asiassa virasto haki joulukuussa 2017 markkinaoikeudelta yrityskaupan käsittelymääräajan pidentämistä noin kuukaudella muun ohella sillä perusteella, että yrityskaupan kilpailuvaikutusten arviointia ei oltu voitu aineiston puuttumisesta johtuen saattaa loppuun. Virasto toteaa markkinaoikeudelle tekemässään hakemuksessa arvioinnin kannalta keskeisen aineiston keräämisen olleen hidasta, koska sillä ei kilpailulain nojalla ole oikeutta velvoittaa julkisia toimijoita toimittamaan sen tarvitsemia tietoja ja asiakirjoja.¹

Toiseksi Kilpailu- ja kuluttajavirasto korostaa kilpailulain tarkastusäännöksiin ehdotettujen muutosten merkitystä. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan lakia muutettaisiin siten, että virasto voisi tehdä tarkastuksella ottamiinsa datan väliaikaisiin kopioihin hakuja viraston tiloissa.

Tarkastukset ovat Kilpailu- ja kuluttajaviraston keskeisin työkalu kilpailuvallvonnan toteuttamisessa. Viraston tarkastuksilla keräämä näyttö muodostuu nykyään pitkälti sähköisessä muodossa olevasta aineistosta. Tarkastettavaa materiaalia on tyypillisesti satoja tuhansia tiedostoja jokaisessa tarkastuskohteessa, ja tarkastukset kestävät useita viikkoja.

Kilpailuviranomaisten tarkastusten edellä kuvatuista nykyisistä ominaispiirteistä johtuen tarkastuksen jatkaminen viranomaisen tiloissa on Euroopassa vakiintunut käytäntö: useilla muilla kansallisilla viranomaisilla on oikeus ottaa haltuunsa tarkastettava aineisto tai siitä valmistettu jäljennös muualla tapahtuvaa tarkastusta varten ja lähes kaikilla eurooppalaisilla kilpailuviranomaisilla on oikeus jatkaa sähköistä tarkastusta toimitiloissaan.

Sähköisen aineiston tarkastuksen toteuttaminen Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimitiloissa tehostaisi viraston tarkastusmenettelyä. Lisäksi ehdotettu toimintatapa vähentäisi merkittävästi elinkeinonharjoittajalle tarkastuksesta syntyvää häiriötä. Viraston kokemuksen mukaan on yleistä, että tarkastuksen kohteena olevan yrityksen toiveena on siirtää tarkastuksen toteuttaminen viranomaisen tiloihin. Kun tämä ei nykyainsäädännön mukaan ole mahdollista, tarkastuksia toteutetaan usein elinkeinonharjoittajien asiamiesten tiloissa.

Tilapäisten kopioiden tarkastaminen viraston toimitiloissa ei tulisi vaarantaamaan hallintolain (434/2003) 39 §:n mukaisen läsnäolo-oikeuden toteuttamista. Ehdotettu muutos ei myöskään muuttaisi tarkastuksen toteuttamistapaa, vaan kyse on ainoastaan tarkastuksen toteutuspaikan muutoksesta.

¹ Kilpailu- ja kuluttajaviraston hakemus 11.12.2017 yrityskaupan käsittelymääräajan pidentämiseksi asiassa dnro 660/14.00.10/2017 ja markkinaoikeuden päätös 13.12.2017 asiassa dnro 2017/745.

Dnro KKV/1290/03.02/2017
22.1.2018

Kolmanneksi virasto nostaa esiin ehdotetun kilpailuneutraliteettisäännöksen, jonka mukaan kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa harjoittavan kunnan, kuntayhtymän, maakunnan, valtion tai niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön tulisi pitää taloudellisesta toiminnastaan erillistä kirjanpitoa.

Hallituksen esitysluonnoksessa todetulla tavalla viraston kilpailuneutraliteettivalvonnassa on havaittu, ettei julkisyhteisöjen elinkeinotoiminnan yhtiöittäminen ole riittävä toimenpide kilpailuneutraliteetin ja markkinaperusteisen hinnoittelun varmistamiseksi. Yhtiöitettäessä eri toiminnot samaan yhtiöön toimijat eivät usein ota riittävästi huomioon toimintansa vaikutuksia kilpailuneutraliteetille eivätkä kiinnitä riittävää huomiota toimintansa tuottojen ja kustannusten eri toiminnoille kohdentamiseen.

Ehdotettu sääntely on omiaan ennaltaehkäisemään kilpailuneutraliteettiongelmien syntymistä velvoittaessaan julkisyhteisöt ja niiden määräysvallassa olevat yksiköt nykyistä tarkempaan kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan eriyttämiseen, seurantaan ja raportointiin. Ehdotetun sääntelyn myötä toimijoiden tulee kiinnittää erityistä huomiota toimintaan liittyvien tuottojen ja kustannusten tunnistamiseen ja niiden kohdistamisessa noudatettaviin periaatteisiin. Velvollisuus laatia erillinen tuloslaskelma, joka osoittaa kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitettavan taloudellisen toiminnan kannattavuuden sekä velvollisuus liittää tämä tuloslaskelma osaksi tilinpäätöstä, parantavat toiminnan läpinäkyvyyttä niin omistajaohjauksen kuin markkinoiden näkökulmasta. Läpinäkyvyyden lisääntyminen on omiaan ennaltaehkäisemään monien julkisesta omistuksesta johtuvien etujen hyödyntämistä ja siten kilpailuneutraliteettiongelmien syntymistä.

Lisäksi ehdotettu kirjanpidon eriyttämistä koskeva velvoite tehostaa ja parantaa kilpailuneutraliteettivalvontaa mahdollistaessaan luotettavan, kirjanpitolainsäädännön mukaisesti laaditun ja tilintarkastuksen piiriin kuuluvan aineiston hyödyntämisen Kilpailu- ja kuluttajaviraston valvontatoiminnassa. Ehdotettu eriyttämisvelvollisuus parantaa siten valvonnan edellytyksiä merkittävästi verrattuna nykytilaan, jossa valvonnan kohteena olevat julkisyhteisöt tai niiden määräysvallassa olevat yksiköt eivät usein ole järjestäneet toimintaansa niin, että valvojan viranomaisen olisi mahdollista arvioida markkinoilla kilpailutilanteessa tapahtuvan taloudellisen toiminnan määrää, siihen kohdistettuja tuottoja ja kustannuksia tai hinnoittelun markkinaperusteisuutta.

Hallituksen esitysluonnoksessa viitataan muihin parhaillaan valmisteilla oleviin kirjanpidon eriyttämistä koskeviin säännöksiin. Esitysluonnoksessa todetaan, että valmisteilla oleva kansallinen sääntely ei olisi sisällöltään täysin yhdenmukaista. Eriyttämisvelvollisuuden rikkomiseen ei myöskään liittyisi sanktiota tai muitakaan toimenpiteitä, joilla voitaisiin varmistaa eriyttämisen toteutuminen. Valmisteilla oleva muu sääntely ei myöskään kattaisi kaikkea valtion tai sen määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamaa taloudellista toimintaa.

Dnro KKV/1290/03.02/2017
22.1.2018

Kirjanpidon eriyttämisen asianmukainen toteutuminen ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston riittävien valvontaedellytysten varmistaminen edellyttävät, että velvollisuudesta eriyttää kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva taloudellinen toiminta säädetään kilpailulaissa.

Lopuksi Kilpailu- ja kuluttajavirasto toteaa pitävänsä perusteltuna, ettei sellaisia kilpailulain uudistamista valmistelleen työryhmän esittämiä muutoksia, jotka eivät ole yhdenmukaisia Euroopan komission 22.3.2017 antaman kansallisten kilpailuviranomaisten täytäntöönpanovaltuuksia, itsenäisyyttä ja resursseja koskevan direktiiviehdotuksen kanssa, tehdä ennen kyseisen direktiivin sisällön varmistumista.



Pääjohtaja

Juhani Jokinen



Erikoistutkija

Martina Castrén