

15.5.2017

Lausunto kilpailulain uudistamista pohtineen työryhmän mietinnöstä

Työ- ja elinkeinoministeriön johtaman kilpailulain uudistamista valmistelleen työryhmän tehtävänä oli arvioida kilpailulain uudistamistarvetta tehokkaan kilpailuvalvonnan ja elinkeinonharjoittajien oikeussuojan näkökulmasta. Työssä tuli ottaa huomioon kansalliset ja EU-sääntelyn yhdenmukaisuus sekä Euroopan kilpailuviranomaisten verkoston suositukset. Suomen Yrittäjät (SY) oli edustettuna työryhmässä. Tässä lausunnossa lausomme vain työn toisessa vaiheessa käsitellyistä, tämän lausunnon otsikoinneista ilmenevistä asioista, emme 2.5.2016 julkaistusta väliraportista.

Työryhmän mietintöön sisältyy mm. ehdotuksia:

- Kilpailuneutraliteettivalvonnan tehostamisesta
- Kilpailuviranomaisten suorittamien tarkastusten jatkamisesta Kilpailu- ja kuluttajaviraston tiloissa
- Tarkastusoikeuden riippumattomuudesta valitusta tallennusvälineestä
- Ulkopuolisen neuvonantajan suojasta sekä kohteen kuulemisesta kotitarkastuksilla koskevat menettelyt
- Seuraamusmaksujen kiristämisestä toimialayhdistysten kilpailurikkomuksissa
- Rakenteellisten korjaustoimenpiteiden käyttöönotosta viimesijaisena keinona puuttua kiellettyihin kilpailunrajoituksiin.

Lausunto

Kilpailuneutraliteettisääntelyn kehittäminen (mietinnön luku 4.3.)

Työryhmä ehdottaa uutta säännöstä, jonka mukaan julkisyhteisön tulisi eriyttää kirjanpitonsa, jos se sekä toimii markkinoilla että harjoittaa lakiin perustuvaa toimintaa yksinoikeudella. Tällaista toimintaa esiintyy esimerkiksi jätehuollossa ja työterveyshuollossa.

Suomen Yrittäjien mielestä kirjanpidon eriyttämisvaatimus on kannatettava. Ilman nimenomaista eriyttämisvaatimusta julkissektori voi häiritä kilpailuneutraliteettia subventoimalla lakisäänteisen tehtävän tuotoilla markkinaehtoista liiketoimintaa. Asiaan puuttuminen tehokkaasti vaatii selvän säännöksen kilpailulainsäädäntöön.

SY:n mielestä tarvitaan kuitenkin pidemmälle menevää sääntelyä, koska kilpailulain melko uudet kilpailuneutraalisäännöt ovat osoittautuneet tehottomiksi estämään julkisen sektorin aiheuttamia kilpailuhäiriöitä. Nykylainsäädännön neuvottelun ensisijaisuuteen perustuva malli aiheuttaa tutkinnan kohteissa viivyttelyä niin selvityspyyntöihin vastaamisessa kuin poliittisissa päätöksissä häiriön poistamiseksi.

SY kannattaa siirtymistä neuvottelun ensisijaisuudesta kohti kieltoperiaattetta kilpailuneutraalisääntelyssä. Vastaava kehityskulku on tapahtunut kilpailunrajoitussääntelyssä, kun 1992 EU-oikeuden vaikutus korvasi neuvottelun ensisijaisuuden kieltoperiaatteella ja seuraamusmaksuilla kansallisessa kilpailusääntelyssämme.

SY:n mielestä kieltoperiaate tulisi ulottaa kilpailuneutraaliteetin häiriötilanteisiin seuraavissa luonteltaan riittävän tarkkarajaisissa rikkomuksissa:

- 1. Yhtiöittämis- tai työryhmän ehdottaman uuden kirjanpidon eriyttämisvelvoitteen laiminlyönti,***
- 2. Hankintalain tarkoittaman sidosyksikköaseman väärinkäyttö, sekä***
- 3. Markkinaperusteisen hinnoittelun laiminlyönti***

Viittaamme SY:n ja EK:n yhteisessä täydentävässä lausumassamme esitettyihin perusteluihin työryhmämietinnön liitteenä, ja esitämme jatkovalmistelun tarvetta näiltä osin. Vaikka sidosyksikköasemaan liittyvät rikkomukset ovat hankintalain vastaisina 2017 alusta lähtien KKV:n tutkintavallassa, se ei mielestämme muodosta estettä asiasta sääntelyyn myös kilpailulaissa. Pikemminkin päinvastoin - myös kilpailulakiin otettava kieltoperiaatteen mukainen säännös voisi helpottaa KKV:n työtä: Viranomaisen ei tarvitsisi arvioida, tutkitaanko asiaa nykyisen 4 a -luvun mukaisena neuvotteluun pohjautuvana kilpailututkintana vai hankintalain seuraamusmaksuuhkaisena tutkintana.

Mietintöön jätetyssä TEM:n ja KKV:n yhteisessä lausumassa nostetaan esille, tulisiko esitetystä kirjanpidon eriyttämisvelvoitteesta jättää volyymitaan vähäiset tilanteet hallinnollisista syistä ulkopuolelle. Suhtaudumme ehdotukseen varauksella. Rajojen olemassaolo muodostaisi kannusteen harjoittaa kumpaakin toiminta aivan rajojen alapuolella. Lisäksi mahdollisen rajan alapuolisen toiminnan hinnan markkinaperusteisuuden selvittäminen olisi vaikeaa.

Toimialayhdistysten asemaa vaikeutetaan perusteetta (mietinnön luku 3.2.)

Työryhmän enemmistö esittää toimialajärjestöjen sakkojen koventamista siten, että seuraamusmaksun laskentapohjaa lavennettaisiin: Toimialayhdistyksen syyllistyessä kiellettyyn kilpailunrajoitukseen seuraamusmaksun määräämisessä otettaisiin jatkossa huomioon myös yhdistyksen kymmenen

suurimman jäsenen liikevaihto. Nykyisin yhdistyksen seuraamusmaksun laskentapohjana on yksin yhdistyksen oma liikevaihto.

Suomen Yrittäjät vastustaa sanktioiden koventamista. Toimialajärjestöjen piirissä tapahtuviin kilpailunrajoituksiin pystytään nykyisellään lainsäädännöllä puuttumaan tehokkaasti. Jos järjestön jäsenet syyllistyvät kilpailunrajoituksiin, sanktiot voidaan ilman sääntelymuutoksiakin kohdistaa yhdistyksen lisäksi suoraan järjestön jäseniin. Jos laajennus laskentapohjaan tehtäisiin työryhmän enemmistön esittämällä tavalla, ollaan lähellä kaksoisrangaistavuutta: Sanktio määräytyisi jäsenen liikevaihdon mukaan niin toimialayhdistykselle kuin jäsenelle suoraan.

Toimialayhdistykselle määrättyä seuraamusmaksua perittäisiin vain toimialayhdistykseltä. Jos laskentapohjaan otettaisiin työryhmän enemmistön ehdottamalla tavalla jäsenten liikevaihtoa mukaan, seurauksena on, että myös kiellettyyn toimintaan syyllistymättömät joutuvat jäsenmaksu- ja mahdollisen muun panoksensa kautta vastaamaan rikkomuksista, joihin itse ovat syyttömiä. Hankaluutta ja hallinnollista kustannusta tuo osaltaan myös se, että syyttömyyden osoittamisen varmistamiseksi yhdistykset käytännössä kannustetaan ottamaan käyttöön compliance-ohjelmia. Toimialayhdistykset eivät nykyisin ole yleisesti ottaen tietoisia mahdollisuudesta keskustellut toiminnan kilpailulainmukaisuutta ennalta vapaamuotoisesti KKV:n kanssa.

Esitetyt seuraamusmaksujen kiristykset voisivat heikentää yhteiskunnallisesti täysin hyväksyttävän toiminnan edellytyksiä. Viittaamme SY:n ja EK:n yhteiseen erivävään mielipiteeseemme työryhmämietinnön liitteenä ja toteamme, ettei toimialayhdistysten seuraamusmaksun kiristäminen ole tarpeellista. Jo nyt toimialayhdistysten saamat harvalukuiset sanktiot kilpailurikkomuksista on määrätty myös yksittäisille jäsenille, joten uusi ehdotus johtaisi käytännössä kaksoisrangaistavuuteen samasta teosta.

Erityisesti pienissä toimialajärjestöissä on paljon tietämättömyyttä kilpailunrajoitusasioissa. Edes tietoa siitä, että KKV:n kanssa voisi ennalta keskustella läpi sallittuja ja kiellettyjä puheenaiheita ei kaikissa toimialajärjestöissä ole.

SY:n mielestä esitettyä sääntelyä ei tule toteuttaa. KKV:n tulee valmistella yhteistyössä toimialayhteisliittymien kanssa kilpailuoikeudellinen ohjeistus sallituista ja kielletyistä menettelytavoista saman toimialan jäsenten yhteistyölle.

KKV tarvitsee luvan pilkkoa monopoleja - SY näkee tarpeen rakenteellisten korjaustoimenpiteiden käyttöönotolle (mietinnön luku 3.5.)

Uutena keinona kilpailulakiin ehdotetaan rakenteellisia korjaustoimenpiteitä, jos tiukat edellytykset täyttyvät. Oikeus asettaa rakenteellinen korjaustoimenpide tarkoittaa esimerkiksi, että KKV voisi muulloinkin kuin yri-

tyskauppavalvonnan yhteydessä asettaa yritykselle veloitteen vetäytyä jostakin toiminnosta, jos se käyttää väärin määräävää markkina-asemaansa. Yrittäjäjärjestö kannattaa ehdotusta erityisesti julkissektorin määräävän markkina-aseman väärinkäytön estämiseksi.

Sosiaali- ja terveystalouden ja maakuntauudistus muuttaa markkinoiden rakenteita. Yrittäjyydelle tarjoutuu uusia mahdollisuuksia, mutta lisäksi syntyy riskejä markkinoiden keskittymisestä suurten julkisten ja yksityisten toimijoiden pelikentäksi. On tärkeää, että viranomaisella on tehokas mahdollisuus puuttua syntyneisiin rakenteisiin terveen kilpailun ja toimivien markkinoiden palauttamiseksi.

SY kannattaa rakenteellisten korjaustoimenpiteiden ottamista lainsäädäntöön esityksenkaltaisena viime-sijaisena keinoina puuttua markkinoiden toimimattomuuteen.

Viranomaisten välinen tietojenvaihto (mietinnön luku 2.7.)

Työryhmämietinnössä esitetään laajennettavaksi KKV:n nykyisiä oikeuksia luovuttaa ja vastaanottaa muiden viranomaisten hallussa olevia tietoja kilpailunrajoitus-, kilpailuneutraliteetti- tai yrityskauppavalvonnan tueksi. Ehdotuksen taustalla on EU:n direktiiviehdotus kilpailuviranomaisten toimivallan tehostamiseksi.

Suomen Yrittäjät pitää tavoitetta kilpailuvalvonnan tehostamisesta kannatettavana. Pulmana esityksessä on kuitenkin ensiksi se, että ilmeisesti luovutettavan tiedon kohteena oleva yritys ei saa tietoonsa tietojaan luovutetun muuten kuin korkeintaan omasta aloitteestaan ja pyynnöstään. Tämä voi huonosti hoidettuna johtaa luottamuksen heikkenemiseen viranomaista kohtaan.

Toinen näkökulma on, että jää kutakin viranomaista koskevan oman lainsäädännön ja ohjeistuksen varaan, kuinka saatua tietoa tullaan käyttämään. Viranomaisen tulee suhtautua tietoon maltilla, sekä siten, ettei eri viranomaisten tietojen yhdistämisen epäjohtonmukaisuuksien selvittäminen aiheuta ylimääräistä hallinnollista taakkaa taikka liiketoiminnan halvaantumista yrityksille. Jo nyt viranomaisen automatisoitu valvonta näkyy yrityksille lisääntyneinä selvityspyyntöinä.

Suomen Yrittäjät

Mikael Pentikäinen

toimitusjohtaja