TEM - työ- ja elinkeinoministeriö

kirjaamo@tem.fi

Kilpailulain uudistamista koskevan työryhmän mietintö

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja • Kilpailu ja kuluttajat • 16/2017

FK pitää kilpailulain uudistamista koskevaa mietintöä ongelmallisena

Finanssialan Keskusliitto (FK) on katsonut tarpeelliseksi antaa oma-aloitteisen lausunnon kilpailulain uudistamista koskevasta työryhmän mietinnöstä erityisesti toimialajärjestöjen asemaan liittyen.

Yleisenä havaintona FK toteaa, että mietinnössä keskitytään viranomaisen aseman ja toimivaltuuksien vahvistamiseen kiinnittämättä riittävää huomiota elinkeinonharjoittajien asianmukaiseen oikeusturvaan, puolustautumisoikeuksiin ja ehdotusten vaikutuksiin.

Edunvalvonta on toimialajärjestön toiminnan ydinaluetta ja tehokas tapa tuoda toimialan näkemyksiä esille esimerkiksi lainvalmistelussa ja ministeriöiden ja viranomaisten asettamissa työryhmissä. Sääntelyyn vaikuttamista onkin pidetty kilpailulainsäädännön mukaisesti sallittuna edunvalvontatyönä. Viime aikoina on kuitenkin ollut havaittavissa viitteitä siitä, että myös sääntelyyn vaikuttaminen voi olla kilpailuoikeudellinen riski. Lisäksi toimialajärjestöissä tehdään yhteistyötä, josta yhteiskunta ja viime kädessä kuluttajat hyötyvät.

Toteutuessaan ehdotetut muutokset vaikuttavat toimialajärjestöihin laajemmin kuin muutoksilla on mahdollisesti tarkoitettu. Kilpailusääntöihin ja niiden tulkintaan liittyvä oikeudellinen epävarmuus yhdistettynä työryhmän ehdottamiin taloudellisiin seuraamuksiin merkitsisi sellaisenaan aivan liian suurta taloudellista riskiä toimialajärjestölle ja sen jäsenyrityksille. Muutokset ovat omiaan lisäämään elinkeinonharjoittajien kilpailuoikeudellisia riskejä ja heikentämään merkittävästi niiden tosiasiallisia mahdollisuuksia yhteistyöhön toimialajärjestön puitteissa. Olisi erittäin haitallista, jos kilpailusääntöjen kiristäminen johtaa yhteiskunnan ja kuluttajien kannalta hyödyllisen yhteistyön loppumiseen.

FK toteaa, että komissio antoi 22.3.2017 direktiiviehdotuksen (COM (2017) 142) EU:n kilpailusääntelyn täytäntöönpanon tehostamisesta. Ehdotukseen sisältyy muun muassa ehdotukset yritysten yhteenliittymälle määrättävästä seuraamusmaksusta, rakenteellisista toimenpiteistä rikkomuksen korjauskeinona ja seuraamusmaksusta tutkintaprosessiin liittyvistä menettelyrikkomuksista kilpailurikkomuksesta määrättävän seuraamusmaksun lisäksi. FK katsoo, että vastaavantyyppisestä kansallisesta lainsäädännöstä tulisi pidättäytyä siihen saakka, kunnes EU-tason mahdolliset lainsäädäntöratkaisut ovat selkiytyneet.

FK yhtyy Elinkeinoelämän Keskusliitto EK:n työ- ja elinkeinoministeriölle antamaan lausuntoon (lausuntopyyntö TEM/1230/0.04.01/2015). FK toteaa lisäksi, että Suomen Asianajajaliiton edustajan mietintöä koskevassa eriävässä mielipiteessä on tuotu esiin työryhmän ehdotuksiin liittyviä keskeisiä käytännön ongelmia ja epäkohtia.

# Toimialajärjestöissä tehdään kuluttajia ja yhteiskuntaa hyödyttävää yhteistyötä

Toimialajärjestöt ovat olleet hyvinkin hyödyllinen työkalu eri viranomaistahoille ja muille sidosryhmille kuten kuluttajajärjestöille toimilaa koskevissa aloitteissa ja kysymyksissä. Viranomaiset ovat voineet myös edellyttää toimialajärjestöltä esimerkiksi malliehto- ja standardointiyhteistyötä. Toimialajärjestöt ovat lisäksi toimineet merkittävinä tilastojen ja kuluttajatutkimusten tuottajina.

Toimialan sisäinen yhteistyö on tuottanut myös merkittäviä yhteiskunnallisia hyötyjä. Yhteistyöllä on voitu merkittävästi parantaa kuluttajan asemaa esimerkiksi helpottamalla tuotteiden vertailukelpoisuutta yhteisillä mallisopimusehdoilla. Yhteistyöllä on voitu edistää myös yritysten kilpailukykyä ja tuottavuutta yhteistyössä keskeisten sidosryhmien kanssa, kun rajallisia resursseja ja voimavaroja on voitu yhdistää sen sijaan, että sama työ olisi tehty yrityksissä erikseen. Tietyissä kysymyksissä, kuten infrastruktuurin kehittämisessä yhteistyö on ollut myös välttämätöntä.

Finanssialalla standardointia ja infrastruktuurin kehittämistä koskeva yhteistyö on tuottanut merkittäviä tehokkuushyötyjä ja uusia palveluja. Esimerkkeinä voidaan mainita muun muassa yritysten sähköistä taloushallintoa tehostavat hankkeet, sähköinen laskutus, vahva sähköinen tunnistaminen ja maksuliikenne. Lisäksi alalla on tehty pitkään yhteistyötä muun muassa hyvän pankki- ja vakuutustavan, rahanpesun torjunnan, pankkiturvallisuuden, maksamisen turvallisuuden ja vahingontorjunnan edistämiseksi. Lisäksi finanssiala on tuottanut myös toimialaa koskevia tilastoja ja kuluttajatutkimuksia.

Viime vuosina finanssialan tuotteiden ja palvelujen vertailukelpoisuutta on pyritty parantamaan myös EU-lainsäädännössä muun muassa standardoimalla ja yhtenäistämällä tiedonantovelvoitteiden sisältöä.

# Kilpailulainsäädäntö ja kilpailuvalvonta luovat jo nykyisellään merkittävän oikeudellisen epävarmuus- ja riskitekijän

Kilpailulainsäädäntö on erittäin tulkinnanvaraista, ja huolellisestikaan toimien ei voi olla koskaan varma siitä, että kilpailuviranomaisen näkemys yhteistyön sallittavuudesta olisi sama. Riittävää ei ole ollut sekään, että yhteistyössä on alun perinkin pyritty ottamaan huomioon kilpailuoikeudelliset reunaehdot, vaan viranomainen on tulkinnut yhteistyön myöhemmin kilpailulainsäädännön vastaiseksi. Finanssialalla oikeudellista epävarmuutta on lisännyt osaltaan sekin, että finanssialaa valvovien kansallisen ja eurooppalaisten finanssivalvojien ja kuluttajansuojaviranomaisten vaatimukset ovat voineet poiketa tai olla ristiriidassa kilpailuviranomaisen vaatimusten ja tulkintojen kanssa.

Oikeudellista epävarmuutta lisää myös se, että kilpailuviranomaisen tulkinta voi myös muuttua ajan saatossa, vaikka olosuhteet eivät olisi merkittävästi muuttuneet eikä esimerkiksi kilpailun merkittävää tosiasiallista tai potentiaalista rajoittumista olisi edes osoitettavissa. FK:n oman kokemuksen mukaan kilpailuviranomaisten suhtautuminen eri toimialajärjestöihin ei ole myöskään ollut samanlaisessa asiassa aina tasapuolista eivätkä ratkaisut objektiivisesti perusteltuja.

Vaikka kilpailuvalvonnassa korostetaan sitä, että kilpailulainsäädäntö ja sen tulkinta ja soveltamiskäytännöt ovat yhtenäisiä koko EU-/ETA-alueella, kansallisten viranomaisten valvontakäytäntö ja tulkinnat yhteistyön sallittavuudesta voivat käytännössä vaihdella merkittävästi. Se, mikä muualla Pohjoismaissa on sallittua, voi olla Suomessa kiellettyä kilpailunvastaisena menettelynä. Esimerkiksi Norjassa luottolaitoksia koskevassa lainsäädännössä edellytetään nimenomaisesti malliehtojen laatimista toimialan yhteistyönä.

Ratkaisut ja johtopäätökset riippuvat aina yksittäisistä virkamiehistä. Mikäli viranomaiselle annetaan lisää toimivaltaa ja seuraamusjärjestelmää ankaroitetaan kiinnittämättä vastaavasti asianmukaista huomiota yritysten puolustautumisoikeuksiin, oikeussuojan takeisiin ja itsekriminointisuojaan, on huolehdittava siitä, että viranomaisen toimintaa valvoo viranomaisesta aidosti riippumaton taho. FK pitää elinkeinonharjoittajien oikeusturvan ja oikeusvarmuuden kannalta epäonnistuneena ratkaisuna sitä, että viranomaisen toiminnan lainmukaisuutta arvioisi tietyissä kysymyksissä saman viranomaisen yksittäinen virkamies.

# Toimialajärjestölle määrättävä seuraamusmaksu olisi kohtuuton ja suhteeton

Mietinnössä ehdotetaan, että toimialajärjestölle määrättävä seuraamusmaksu määräytyisi sekä toimialajärjestön oman liikevaihdon että sen yksittäisten jäsenyritysten yhteenlasketun liikevaihdon perusteella. Työryhmän ehdotus johtaisi selkeästi kohtuuttomaan lopputulokseen suhteessa rikkomuksen ja rikkomuksesta mahdollisesti seuraavaan hyötyyn sekä toimialajärjestön että sen yksittäisten jäsenyritysten kannalta.

Seurauksena olisi todennäköisimmin toimialajärjestön kaatuminen ja toiminnan lopettaminen. Seuraamus vaikuttaisi myös niihin toimialajärjestön jäsenyrityksiin, joita kilpailunrajoitus ei koske tai jotka eivät ole hyötyneet siitä millään tavoin edes teoriassa. Yhteiskunnalliset seuraukset ulottuvat vieläkin laajammalle, mikäli toimialajärjestö toimii myös työmarkkinaosapuolena.

Myös yksittäiselle jäsenyritykselle voidaan määrätä seuraamusmaksu. Jäsenyritysten yhteenlasketun liikevaihdon käyttäminen laskentaperusteena toimialajärjestölle määrättävälle seuraamusmaksulle voi johtaa yksittäisen yrityksen kannalta sanktiokumulaatioon. Mikäli toimialajärjestön toiminnan halutaan jatkuvan, jäsenyritykset viime kädessä vastaavat myös toimialajärjestölle määrättävän seuraamusmaksun rahoittamisesta. Seurauksena voi olla, että yksittäisellä jäsenyritykselläkään ei ole enää taloudellisia edellytyksiä jatkaa toimintaansa.

Seuraamukset eivät saa vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan lopettaa taloudellisen toimijan toimintaedellytyksiä, mutta työryhmän ehdotus voisi johtaa sekä toimialajärjestön että jopa yksittäisen jäsenyrityksen toiminnan kaatumiseen.

Konkreettisista vaikutuksista finanssialalle

FK edustaa laajasti suomalaista finanssisektoria eli pankkeja, vakuutusyhtiöitä, työeläkeyhtiöitä, sijoituspalveluyrityksiä ja arvopaperinvälittäjiä. Ehdotetun seuraamusmaksun suhteettomuuden kuvaamiseksi seuraavassa on esimerkkejä siitä, mitä ehdotukset voisivat tarkoittaa finanssialalla. Olemme käyttäneet näissä laskelmissa yrityskauppavalvonnassa vakuutusyhtiön liikevaihdoksi katsottua vakuutustoiminnan maksutuloa. Luottolaitoksen liikevaihdoksi katsotaan luotto- ja rahoituslaitosten tilinpäätössääntelyn mukaan korkotuotot, palkkiotuotot (netto), kaupankäynti- ja sijoitustoiminnan nettotuotot ja muut tuotot.

FK:n kymmenen suurimman jäsenpankin (pankkiryhmän) yhteenlaskettu liikevaihto oli vuonna 2016 yhteensä noin 6,633 miljardia euroa. Vahinko-, henkivakuutus- ja työeläkeyhtiöiden liikevaihto oli yhteensä noin 22,6 miljardia euroa, josta työeläkeyhtiöiden osuus oli noin 13,6 miljardia, vahinkovakuutusyhtiöiden osuus 4,5 miljardia ja henkivakuutusyhtiöiden osuus 4,5 miljardia euroa. Näin ollen FK:lle määrättävä seuraamusmaksu voisi ehdotuksen mukaan olla enimmillään (10 %)

* pankkien liikevaihdon perusteella 663 miljoonaa euroa,
* vahinkovakuutusyhtiöiden liikevaihdon perusteella 450 miljoonaa euroa,
* henkilövakuutusyhtiöiden liikevaihdon perusteella 450 miljoonaa euroa ja
* työeläkeyhtiöiden liikevaihdon perusteella 1,36 miljardia euroa.

# FK suhtautuu rakenteellisiin korjaustoimepiteisiin varauksellisesti

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan kiellettyä on ainoastaan määräävän markkina-aseman väärinkäyttö. Rakenteelliset korjaustoimenpiteet ovat ongelmallisia, koska niillä puututaan perustuslain takaamiin perusoikeuksiin, kuten osakkeenomistajien omaisuudensuojaan. Perustuslain suojaamiin oikeuksiin puuttuminen edellyttää erityisen painavia yhteiskunnallisia syitä ja ehdotettujen säännösten tarkkarajaisuutta, mihin ei mietinnössä ole kiinnitetty huomiota. Ehdotus edellyttäisikin kattavaa, laajaa ja huolellista vaikutusarviota, jota viranomainen ei käytännössä yksin tehdä.

Työryhmän ehdotus mahdollistaisi kilpailuviranomaisen puuttumiseen yrityskauppoihin, jotka lainsäätäjä on toisaalta nimenomaisesti katsonut olevan taloudelliselta arvoltaan puuttumiskynnyksen alapuolella. Työryhmän ehdotus voisi johtaa todennäköisesti siihen, että yritys ei voisi ilman kilpailuoikeudellista riskiä esimerkiksi kasvattaa markkinaosuuttaan. Toimintaympäristön muutosten ennustettavuus heikentyisi entisestään.

Rakenteellisten korjaustoimenpiteiden ongelmana on, että kilpailusäännösten soveltamisen lähtökohtana olevien relevanttien tuote- ja maantieteellisten markkinoiden määrittely on erittäin vaikeaa ja tulkinnanvaraista. Rakenteellisilla korjaustoimenpiteillä yritys velvoitettaisiin peruuttamattomiin toimenpiteisiin, vaikka myöhemmät kilpailuolosuhteet ja toimintaympäristön muutokset osoittaisivat korjaustoimenpiteiden olleen tarpeettomia tai jopa haitallisia.

Rakenteellisten korjaustoimenpiteiden vaikutukset voivat kohdistua eri toimialoihin eri tavalla. Finanssialaan kohdistuva sääntely perustuu pitkälti EU-lainsäädäntöön, jonka taustalla on puolestaan usein kansainvälinen sääntely ja standardointi. Esimerkiksi pankkeihin kohdistuva vakavaraisuussääntely on johtanut toiminnan keskittymiseen, kuten fuusioihin ja yhteenliittymien tiivistämiseen, koska etenkään pienet toimijat eivät käytännössä yksin kykene täyttämään sääntelyn asettamia vaatimuksia. Suurin osa Suomessa toimivista pankeista on pienehköjä ja paikallisesti toimivia.

Ehdotuksen vaikutuksia yrityksen sidosryhmiin, kuten sijoittajiin, työntekijöihin ja asiakkaisiin tulisi arvioida jatkovalmistelun aikana tarkemmin. Toimintaympäristön ennustettavuutta heikentävät muutokset pienentävät aina myös kohteen houkuttelevuutta investointikohteena.

FINANSSIALAN KESKUSLIITTO

Lea Mäntyniemi