

Hallituksen esitysluonnos eduskunnalle laiksi kilpailulain muuttamisesta

Luonnos 11.12.2017

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksen tarkoituksena on markkinoiden kilpailullisuuden ja yritystoiminnan edellytysten turvaaminen tehostamalla kilpailunrajoitusten ja kilpailuneutraliteetin valvontaa. Tarkoituksena on myös selvittää eräitä kilpailuviranomaisen toimivaltaan ja menettelyyn liittyviä säännöksiä.

Kilpailulakiin lisättäisiin uusi kilpailuneutraliteettisäännös, jonka mukaan kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa harjoittavan kunnan, kuntayhtymän, maakunnan, valtion tai niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön tulisi pitää taloudellisesta toiminnastaan erillistä kirjanpitoa.

Kilpailulain tarkastussäännöksiä muutettaisiin siten, että Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi tehdä tarkastuksella ottamiinsa datan väliaikaisiin kopioihin hakuja viraston tiloissa. Lisäksi Kilpailu- ja kuluttajaviraston tarkastusoikeuden täsmennettäisiin olevan tallennusvälineestä riippumaton. Seuraamusmaksusta vapautumiseen ja sen alentamiseen liittyvää menettelyä muutettaisiin laajentamalla niin sanotun lyhennetyn hakemuksen käyttöalaa.

Tietojenvaihtoa kansallisten viranomaisten kesken laajennettaisiin lisäämällä lakiin viranomaisia, joille Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi luovuttaa salassapitosäännösten estämättä tietoja ja asiakirjoja. Lisäksi eri tahojen velvollisuudesta antaa tietoja Kilpailu- ja kuluttajavirastolle säädettäisiin kootusti yhdessä pykälässä siten, että viraston tietojensaantioikeus olisi sama riippumatta tutkittavasta menettelystä. Tässä yhteydessä kuntien, kuntayhtymien, valtion ja niiden määräysvallassa olevien yksiköiden sekä elinkeinonharjoittajien ja elinkeinonharjoittajien yhteenliittymien tietojenantovelvollisuutta laajennettaisiin ja se koskisi myös hankintayksiköjä sekä maakuntalakiesityksen mukaisia maakuntia.

Asioiden tärkeysjärjestystä ja tutkimatta jättämistä koskevaan pykälään lisättäisiin priorisointiperuste, jonka nojalla virasto voisi ottaa kilpailunrajoituksen merkittävyyden huomioon tutkimatta jättämisen edellytyksenä. Väliaikaismääräysten osalta Kilpailu- ja kuluttajaviraston asian selvittämisaikaa pidentettäisiin siten, että pääasiapäätös tai seuraamusmaksuesitys tulisi tehdä nykyisen 60 päivän sijasta 90 päivän kuluessa väliaikaismääräyksen asettamisesta. Kilpailulain maataloutta koskevaan soveltamisalapoikkeukseen tehtäisiin teknisuonteinen muutos siten, että säännöksen muotoilu kattaisi selkeämmin kaikki EU-lainsäädännössä sallitut järjestelyt.

Laki on tarkoitettu tulevaisuuteen mahdollisimman pian. Tulevia maakuntia koskevat muutokset on kuitenkin tarkoitettu tulevaisuuteen voimaan vuoden 2020 alusta. Kirjanpidon eriyttämisvelvollisuus tulisi voimaan kuntien, kuntayhtymien ja valtion sekä niiden määräysvaltaan kuuluvien yksiköiden osalta vuoden 2019 alusta.

SISÄLLYS

Esityksen pääasiallinen sisältö	1
Sisällys.....	2
Yleisperustelut	3
1 Johdanto.....	3
2 Nykytila	6
2.1 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö	6
2.2 Lainsäädäntö ja nykytilan arviointi	7
3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	21
3.1 Tavoitteet.....	21
3.2 Toteuttamisvaihtoehdot	22
3.3 Keskeiset ehdotukset.....	27
4 Esityksen vaikutukset.....	28
4.1 Taloudelliset vaikutukset ja yritysvaikutukset.....	28
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	31
5 Asian valmistelu.....	32
5.1 Valmisteluvaiheet ja aineisto	32
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	33
6 Riippuvuus muista esityksistä.....	36
Yksityiskohtaiset perustelut.....	37
1 Lakiehdotusten perustelut	37
2 Voimaantulo.....	48
3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys.....	48
Lakiehdotus.....	50
Laki kilpailulain muuttamisesta.....	50
Liite	55
Rinnakkaisteksti.....	55
Laki kilpailulain muuttamisesta.....	55

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Kansallisen kilpailulainsäädännön kehitys

Suomen ensimmäinen kilpailulaki, laki talouselämässä esiintyvien kilpailunrajoitusten valvonnasta (47/1957), tuli voimaan vuonna 1958. Lain tavoitteena oli kilpailunrajoitusten rekisteröinti. Lain nojalla viranomaisilla oli oikeus pyynnöstä saada elinkeinonharjoittajilta tietoja kilpailunrajoituksista sekä saattaa kilpailunrajoitus julkisuuteen. Viranomaisilla ei kuitenkaan ollut mahdollisuutta puuttua kilpailunrajoituksiin.

Vuonna 1964 voimaan tullut laki taloudellisen kilpailun edistämisestä (1/1964) pyrki antamaan viranomaiselle mahdollisuuden puuttua vahingollisiin kilpailunrajoituksiin. Laissa säädettiin esimerkiksi määrähinnoittelun kiellosta sekä neuvottelumenettelystä kiellettyjen kilpailunrajoitusten poistamiseksi.

Laki taloudellisen kilpailun edistämisestä kumottiin vuonna 1973 voimaan tulleella samannimisellä lailla (423/1973), jonka myötä muun muassa elinkeinonharjoittajien ilmoittamisvelvollisuutta laajennettiin. Vuoden 1988 kilpailunrajoituslailla (709/1988) kumottiin laki taloudellisen kilpailun edistämisestä sekä uudistettiin kilpailuvalvonnan viranomaisorganisaatiota ja laajennettiin kilpailusääntöjen soveltamisalaa. Vuoden 1992 kilpailunrajoituslailla (480/1992) otettiin käyttöön EY:n kilpailuoikeudesta vaikutteita saanut kieltoperiaate ja siihen liittyvät hallinnolliset seuraamusmaksut. Vuonna 1998 kilpailunrajoituslakiin lisättiin yrityskauppavalvontasäännökset (muutossäädös 303/1998, HE 243/1997 vp).

Vuonna 2004 voimaan tulleella kilpailunrajoituslain muutoksella (muutossäädös 318/2004, HE 11/2004 vp) lain kieltosäännökset yhdenmukaistettiin EY:n kilpailusääntöjen kanssa. Lakiin lisättiin samanaikaisesti myös säännökset, joiden mukaan kartellissa mukana ollut yritys voi tietyin edellytyksin vapautua kilpailunrajoituslain nojalla määrättävästä seuraamusmaksusta, jos se avustaa Kilpailuvirastoa kartellin paljastamisessa ja selvittämisessä. Kilpailunrajoituslaki kumottiin vuonna 2011 kilpailulailailla (948/2011).

Keskeisimmät kilpailulain vuoden 2011 kokonaisuudistuksen muutokset koskivat seuraamusjärjestelmää, vahingonkorvausta, kilpailuasioissa noudatettavaa menettelyä ja yrityskauppavalvontaa koskevia säännöksiä. Useat muutoksista liittyivät siihen, että säännöksiä muutettiin vastaamaan selkeämmin EU-lainsäädäntöä. Seuraamusmaksusäännöksiä täsmennettiin ja säädettiin, että seuraamusmaksu voidaan määrätä myös elinkeinonharjoittajalle tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymälle, jolle rikkomukseen osallistunut liiketoiminta on siirtynyt yrityskaupan tai muun yritysjärjestelyn seurauksena. Seuraamusmaksun vanhentumista koskevaa säännöstä sekä seuraamusmaksusta vapautumista ja seuraamusmaksun alentamista koskevia säännöksiä muutettiin. Kilpailulain säätämisen yhteydessä kilpailurikkomuksia koskevan vahingonkorvaussäännöksen soveltamisalaa laajennettiin niin, että jokaisella kilpailunrajoituksesta vahinkoa kärsineellä olisi oikeus korvaukseen. Myös vahingonkorvausta koskevia vanhentumisaikoja täsmennettiin. Yrityskauppojen arvioinnissa otettiin käyttöön EU-lainsäädännön mukainen yrityskauppojen arviointitapa (ns. SIEC-testi). Myös yrityskauppavalvontaa koskevia menettelysääntöjä, kuten käsittelyaikoja ja yrityskaupan ehtoihin liittyviä säännöksiä, täsmennettiin.

Kilpailulakiin lisättiin priorisointisäännös, jonka perusteella viraston tulee asettaa tehtävänsä tärkeysjärjestykseen. Lisäksi Kilpailuvirastolle annettiin oikeus tehdä tarkastuksia myös muihin kuin elinkeinonharjoittajien liiketiloihin ja lisättiin kilpailunrajoituksesta epäillyn henkilön kuulemista koskevat säännökset. Lakiin lisättiin niin ikään elinkeinonharjoittajan puolustautumisoikeuksia koskevat säännökset. Elinkeinoharjoittajan määritelmää muutettiin siten, että se vastaa selkeämmin EU-oikeudessa sovellettavaa yrityksen käsitettä.

Kilpailulakiin on tehty useita muutoksia vuoden 2011 kokonaisuudistuksen jälkeen. Vuonna 2013 tulivat voimaan teknisluonteiset muutokset, jotka johtuivat Kilpailuviraston ja Kuluttajaviraston yhdistämisestä Kilpailu- ja kuluttajavirastoksi (muutossäädös 662/2012, HE 108/2012 vp). Syyskuun alussa vuonna 2013 tulivat voimaan kilpailuneutraliteettia koskevat kilpailulain 4 a luvun säännökset (muutossäädös 595/2013, HE 40/2013 vp) ja vuonna 2014 määräävää markkina-asemaa päivittäistavarakaupassa koskeva 4 a § (muutossäädös 586/2013, HE 197/2012 vp). Vuonna 2015 Kilpailu- ja kuluttajaviraston tarkastusmenettelyä koskevaa kilpailulain 37 §:ää muutettiin selventämällä viraston tarkastusoikeutta tilanteessa, jossa yritys on ulkoistanut tietohallintonsa ulkopuoliselle palveluntarjoajalle (muutossäädös 78/2015, HE 253/2014 vp). Joulukuussa 2016 tulivat voimaan kilpailulain muutokset, jotka liittyvät uuden kilpailuoikeudellisia vahingonkorvauksia koskevan lain (1077/2016) säätämiseen (muutossäädös 1078/2016, HE 83/2016 vp).

Vuoden 2017 alussa tulivat voimaan kilpailulain ja Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain muutokset, jotka liittyvät julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettuun lakiin (1397/2016) ja vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettuun lakiin (1398/2016) ja niissä Kilpailu- ja kuluttajavirastolle säädettyyn valvontatehtävään (muutossäädös 1401/2016, HE 108/2016 vp).

Kilpailulakiin on tehty myös muita muutoksia, jotka ovat olleet pääosin teknisluonteisia ja liittyneet jonkin muun lain muuttamiseen. Vuoden 2017 alussa tuli voimaan viranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskevan 39 §:n muutos, joka oikeuttaa Kilpailu- ja kuluttajaviraston antamaan tietoja myös Patentti- ja rekisterihallitukselle (muutossäädös 1496/2016, HE 119/2016 vp). Kilpailulain sähkömarkkinoiden yrityskauppoja koskevan erityissäännöksen kumoaminen tarpeettomana tuli voimaan touku-kuussa 2017 (227/2017, HE 256/2016 vp).

Nykyisen kilpailupolitiikan tavoitteena on luoda ja ylläpitää toimintaympäristö, jossa yrityksillä on tasapuoliset toimintaedellytykset ja mahdollisuus menestyä osaamisen avulla. Kilpailulain tavoite on kirjattu lain 1 §:ään, jonka 1 momentin mukaan lain tarkoituksena on terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaaminen vahingollisilta kilpailunrajoituksilta. Kilpailulakia sovellettaessa on lain 1 §:n 2 momentin mukaan erityisesti otettava huomioon markkinoiden toimintaedellytysten ja elinkeinon harjoittamisen vapauden suojaaminen niin, että myös asiakkaat ja kuluttajat hyötyvät kilpailusta. Tehokas kilpailu luo edellytykset tuottavuuden ja talouden kasvulle. Siten tehokkaalla kilpailuvalvonnalla on suuri merkitys paitsi yritysten välisten tasapuolisten kilpailuedellytysten ja laajemmin yritystoiminnan edellytysten turvaamisessa, myös tuottavuuden ja talouden kasvun mahdollistamisessa.

Suomen kansallisen kilpailupolitiikan täytäntöönpanon perustana on kilpailulaki ja lakia soveltava viranomainen on Kilpailu- ja kuluttajavirasto. Kilpailulaissa on vastaavat aineelliset säännökset kuin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 101 ja 102 artiklassa. Kilpailulaissa on lisäksi kilpailun tasapuolisuuden turvaamista julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä koskevat kilpailulain 4 a luvun kilpailuneutraliteettisäännökset ja päivittäistavarakaupan määräävää markkina-asemaa koskeva kilpailulain 4 a §, joita ei ole EU-lainsäädännössä.

Kilpailulakityöryhmän asettaminen

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 25.8.2015 työryhmän valmistelemaan kilpailulain uudistamista pääministeri Juha Sipilän hallituksen kilpailulakia koskevien linjausten ja eräiden muiden tarkennustarpeiden arvioimiseksi ja tarvittavien muutosehdotusten tekemiseksi. Hallituksen ohjelmassa Ratkaisujen Suomi – neuvottelutulos strategisesta hallitusohjelmasta Biotalous ja puhtaat ratkaisut -luvussa todetaan hallituksen tavoitteena olevan suomalaisen ruoantuotannon saaminen kannattavaksi ja kauppatase nousuun. Yhdeksi keinoksi tavoitteen saavuttamiseksi asetettiin kilpailulainsäädännön muutostarpeiden arviointi ja tarvittaviin toimenpiteisiin ryhtyminen Euroopan unionin kilpailulainsäädännön puitteissa.

Työryhmälle annettiin sen asettamispäätöksessä kaksi tehtäväkokonaisuutta. Tehtävän 1 mukaan työryhmän tuli laatia huhtikuun 2016 loppuun mennessä Euroopan komissiota tarkoituksenmukaisella

tavalla kuultuaan hallitusohjelmakirjauksen mukainen arvio kilpailulainsäädännön muutostarpeista sekä tehdä lausuntopalautteen hankkimisen jälkeen mahdollisia muutostarpeita koskevat ehdotukset. Työryhmä julkaisi tehtävää 1 koskevan väliraportin 2.5.2016 (TEM raportteja 2/2016). Työryhmä ei esittänyt väliraportissaan merkittäviä muutoksia kilpailulakiin eikä myöskään toimialakohtaista sääntelyä elintarvikeketjun sopimustoiminnan osalta. Työryhmä esitti kuitenkin teknisluonteisena muutoksena, että kilpailulain 2 §:n 2 momentin mukaista maatalouspoikkeusta selvennettäisiin. Työ- ja elinkeinoministeriö järjesti väliraportista lausuntokierroksen ja julkaisi lausuntoyhteenvedon.

Tehtävä 2 koski puolestaan kilpailulainsäädännön ajantasaisuuden arviointia. Tehtävän 2 osalta työryhmän tuli selvittää muita kilpailulainsäädännön uudistamistarpeita Euroopan kilpailuviranomaisten verkoston suositusten, EU:n kilpailusääntöjen ja kansallisen sääntelyn yhdenmukaisuuden sekä kotimaista viranomais- ja tuomioistuinkäytäntöä koskevien arviointi- ja uudistusehdotusten pohjalta sekä tehdä muutostarpeita koskevat ehdotukset. Tehtävää 2 koski työryhmän koko toimikausi 1.9.2015–28.2.2017. Tehtävää 2 käsiteltäessä läsnä olivat työryhmän jäsenet sekä tehtävän 1 ja 2 pysyvät asiantuntijat. Työryhmä kuuli perus- ja ihmisoikeuskysymyksiin liittyen professori Tuomas Ojasta ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston sähköisten tarkastusten toteuttamiseen liittyen Kilpailu- ja kuluttajaviraston järjestelmäasiantuntijaa ja kilpailuneutraliteetikysymyksiä käsiteltäessä työryhmän kokoukseen osallistui Kuntaliiton edustaja.

Työryhmässä oli edustus Kilpailu- ja kuluttajaviraston ja työ- ja elinkeinoministeriön lisäksi Elinkeinoelämän keskusliitosta, Suomen Yrittäjistä, Asianajajaliitosta ja oikeusministeriöstä. Työryhmässä oli oikeusministeriön edustus maaliskuuhun 2016 asti. Tehtävän 1 osalta työryhmässä oli pysyvät asiantuntijat maa- ja metsätalousministeriöstä, Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK:sta, Elintarviketeollisuusliitosta ja Päivittäistavara- ja kauppa ry:stä/Kauppan liitosta. Tehtävän 2 osalta pysyviksi asiantuntijoiksi nimettiin oikeusneuvos Maarit Lindroos ja oikeusneuvos Eija Siitari. Työryhmän sihteerit olivat työ- ja elinkeinoministeriöstä ja Kilpailu- ja kuluttajavirastosta.

Kilpailulakityöryhmän mietintö

Kilpailulain uudistamista pohtinut työryhmä luovutti mietintönsä (TEM julkaisuja 16/2017) 14.3.2017. Mietintö annettiin siis ennen kuin Euroopan komissio antoi 22.3.2017 direktiiviehdotuksen (COM(2017) 142), joka koskee kansallisten kilpailuviranomaisten täytäntöönpanovaltuuksia, itsenäisyyttä ja resursseja (Ehdotus, EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten täytäntöönpanovalmiuksien parantamiseksi ja sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistamiseksi, jäljempänä direktiiviehdotus). Työryhmän tehtävänä oli arvioida kilpailulakia tehokkaan kilpailuvalvonnan ja elinkeinonharjoittajien oikeussuojan näkökulmasta. Työryhmä päätyi ehdottamaan muutoksia muun muassa tarkastuksia, seuraamuksia ja viranomaisten välistä tiedonvaihtoa koskeviin säännöksiin.

Työryhmä esitti, että sähköisiä tarkastuksia voitaisiin tarkastuskohteen jälkeen jatkaa Kilpailu- ja kuluttajaviraston tiloissa ja että tarkastus voisi ulottua myös mobiililaitteisiin. Se esitti täsmennettäväksi menettelysääntöjä, jotka liittyvät Kilpailu- ja kuluttajaviraston arvioon ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojan piiriin kuuluvista asiakirjoista (ns. LPP eli legal professional privilege).

Jotta toimialayhdistysten muodossa tapahtuvasta kilpailun rajoittamisesta voitaisiin määrätä tehokkaita seuraamusmaksuja, työryhmä ehdotti, että toimialayhdistyksen seuraamusmaksun enimmäismäärää laskettaessa huomioitaisiin yhteenliittymän lisäksi sen joidenkin jäsenten liikevaihto. Työryhmä ehdotti myös, että lain menettelysääntöjen rikkomisesta, kuten tiedonantovelvollisuuden laiminlyömisestä voitaisiin määrätä seuraamusmaksu. Uutena keinona kilpailulakiin ehdotettiin rakenteellisia korjaustoimenpiteitä, joita voitaisiin käyttää tiukkojen edellytysten täytyessä. Kilpailuneutraliteettivalvonnan tehostamiseksi työryhmä ehdotti yhtenä vaihtoehtona säännöstä, jonka mukaan julkisyhteisön tulisi eriyttää kirjanpitoonsa, jos se harjoittaa sekä taloudellista että muuta toimintaa.

Työryhmä ei päätenyt ehdottamaan säännöstä kaikista käsitellyistä asioista kuten liiketoimintakiellosta tai sitoumuspäätösten noudattamatta jättämisen sanktioinnista. Viimeksi mainittua esitetään kuitenkin mietinnön jälkeen julkistetussa direktiiviehdotuksessa. Mietintöön liittyy lausumia ja eriäviä mielipiteitä. Mietinnöstä pyydettiin lausuntoja, joista on julkaistu yhteenvedo.

2 Nykytila

2.1 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

Euroopan komissio antoi 22.3.2017 direktiiviehdotuksen (COM(2017) 142), joka koskee kansallisten kilpailuviranomaisten täytäntöönpanovaltuuksia, itsenäisyyttä ja resursseja. Direktiiviehdotus koskee tärkeimpien EU:n kilpailusääntöjen eli Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) artiklojen 101 ja 102 tehokasta täytäntöönpanoa jäsenmaissa sekä esteiden poistamista sisämarkkinoiden tehokkaalta toiminnalta. Tavoitteena on muun muassa kilpailusääntöjen tehokas ja riittävän yhdenmukainen soveltaminen jäsenmaissa. Direktiivi tehostaisi kansallista kilpailuvalvontaa tutkinta-, päätöksenteko- ja sanktiointimenettelyjen osalta. Direktiiviehdotuksella on liittynä myös kansalliseen kilpailulakityöryhmän mietintöön (TEM julkaisu 16/2017), jossa kilpailulakiin ehdotetaan useita muutoksia. Direktiiviehdotus on samansuuntainen, mutta pidemmälle menevä kuin kilpailulakityöryhmän muutosehdotukset ja toisaalta kansallisessa kilpailulakityöryhmän mietinnössä on ehdotuksia, joilla ei ole liittynä direktiiviehdotukseen. Kilpailusääntöjen tehokas täytäntöönpano kaikissa EU:n jäsenmaissa on olennainen asia kilpailun toimivuuden ja tasapuolisten toimintaedellytysten varmistamiseksi sisämarkkinoilla.

Direktiiviehdotuksen neuvostokäsittely alkoi toukokuussa 2017 ja se jatkuu vuonna 2018. Neuvostotyöryhmytyön aikana työ- ja elinkeinoministeriö on tehnyt yhteistyötä erityisesti Kilpailu- ja kuluttajaviraston kanssa, mutta myös jossain määrin oikeusministeriön kanssa.

Sähköisen tarkastuksen jatkaminen kilpailuviranomaisen tiloissa

Suurin osa Euroopan kilpailuviranomaisten verkostoon kuuluvista kansallisista kilpailuviranomaisista jatkaa sähköistä tarkastusta omilla tiloissaan. Oikeus niin sanottuun jatkettuun sähköiseen tarkastukseen on esimerkiksi Ruotsin, Norjan, Tanskan, Saksan ja Ison-Britannian kilpailuviranomaisilla. Ruotsissa kilpailuviranomainen on usean vuoden ajan jatkanut tarkastuksia sähköisen materiaalin osalta omilla tiloissaan tarkastuksen kohteen suostumuksella. Tammikuussa 2016 kyseinen käytäntö kirjattiin Ruotsin kilpailulakiin (konkurrenslagen 2008:579, Regeringens proposition 2014/15:96). Toisin kuin Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa tarkastuksen jatkaminen sähköisen materiaalin viranomaisen tiloissa ei edellytä tarkastuksen kohteen suostumusta.

Yrityskauppaavalvonnan käsittelymääräajat

Euroopan komissiossa ja muissa Pohjoismaissa kilpailuviranomaisten yrityskauppojen ensimmäisen vaiheen tutkintaan on käytettävissä 25 työpäivää. Käsittelyaika on siten määritelty työpäivissä toisin kuin voimassa olevassa kilpailulaissa.

Väliaikaismääräykset

Euroopan kilpailuviranomaisten verkoston suosituksen mukaan kilpailuviranomaisilla tulisi olla mahdollisuus käyttää väliaikaismääräyksiä, jotka ovat kestoltaan sellaisia, että vakavan haitan aiheutuminen kilpailulle vältetään. Väliaikaismääräys tulee usein kyseeseen markkinoilla, joiden tilan ja kehityksen arvioiminen edellyttää huomattavaa asiantuntemusta. Euroopan kilpailuviranomaisten verkoston väliaikaismääräyksiä koskevan selvityksen perusteella useimmissa jäsenvaltioissa väliaikaismää-

räysten kestoja ei ole laissa rajattu tai väliaikais määräyksen voimassaolo päättyy asiaratkaisun antamiseen. Niissä jäsenvaltioissa, joissa väliaikais määräyksen kesto on laissa säädetty, ajanjakso on pituudeltaan pääsääntöisesti kolmesta kuukaudesta vuoteen. Euroopan kilpailuviranomaisten verkoston väliaikais määräyksiä koskevassa suosituksessa jäsenvaltiot on väliaikais määräysten osalta jaettu karkeasti kolmeen luokkaan: 1) jäsenvaltioihin, joissa väliaikais määräysten kesto on rajattu esimerkiksi kolmeen tai kuuteen kuukauteen taikka yhteen vuoteen, 2) jäsenvaltioihin, joissa aikaa ei ole laissa rajattu, mutta ajanjakso määritetään yleensä väliaikais määräyksestä annettavassa päätöksessä sekä 3) jäsenvaltioihin, joissa päätös väliaikais määräyksestä on voimassa kunnes menettely on saatettu päätökseen tai kunnes viranomainen on antanut asiassa ratkaisun.

Väliaikais määräys on voimassa asiaratkaisun antamiseen saakka muun muassa Ruotsissa ja tutkinnan loppuun saattamiseen asti esimerkiksi Isossa-Britanniassa. Asetuksen (EY) N:o 1/2003 8 artiklassa komission väliaikais määräystä koskeva päätös on säädetty sovellettavaksi määrätyn ajanjakson aikana, ja sen voimassaoloa voidaan jatkaa sikäli kuin se on tarpeen ja asianmukaista. Euroopan kilpailuviranomaisten verkoston raportin mukaan väliaikais määräyksen kesto on rajattu kolmeen kuukauteen Bulgariassa ja Portugalissa. Portugalissa määräyksen voimassaoloaika voi perustellulla päätöksellä jatkua, niin ikään enintään 90 päivän pituisella ajanjaksolla. Tutkinta tulee kuitenkin saattaa päätökseen 180 päivän kuluessa, joten väliaikais määräys voi enimmillään olla voimassa kahden 90 päivän jakson ajan. Saksassa väliaikais määräyksen voimassaolo on pääsääntöisesti rajattu yhteen vuoteen, joskin voimassaolo voi poikkeustapauksissa olla vuotta pidempikin. Esimerkiksi Belgiassa ja Ranskassa väliaikais määräyksen voimassaolo ulottuu asiaratkaisuun saakka, joskin kesto voidaan väliaikais määräystä koskevassa päätöksessä erikseen määrittää.

2.2 Lainsäädäntö ja nykytilan arviointi

Työ- ja elinkeinoministeriössä on jatkovalmistelussa arvioitu, mitkä kilpailulakityöryhmän ehdotuksista olisi tarkoituksenmukaista antaa ennen direktiiviehdotuksen lopputulosta. Direktiiviehdotuksen lopputulos selviää vuoden 2018 aikana. Työ- ja elinkeinoministeriössä ehdotukset on jaettu kahteen ryhmään. Ensimmäiset kilpailulain muutosehdotukset annetaan osana tätä hallituksen esitystä ja loput kun direktiiviehdotuksen lopputulos on selvillä ja siitä seuraavat muutosehdotukset on valmisteltu hallituksen esitykseksi.

2 §, kilpailulain soveltamisalan rajoitukset

Kilpailulain 2 § 2 momentti sisältää niin sanotun kilpailulain soveltamisen maatalouspoikkeuksen. Kilpailulain uudistamista koskevassa väliraportissaan (TEM raportteja 20/2016) työryhmä päätyi siihen, että maatalouspoikkeuksen osalta kilpailulakia ei ehdoteta muutettavaksi sisällöllisesti. Työryhmä esitti kuitenkin teknisluonteisena muutoksena, että kilpailulain 2 §:n maatalouspoikkeusta selvennettäisiin siten, että 2 §:n 2 momentista poistettaisiin lause, joka viittaa vanhan markkinajärjestelyasetuksen mukaisiin yhteistyömuotoihin, ja jatkossa muotoilu kattaisi selkeämmin kaikki EU-lainsäädännössä sallitut järjestelyt. Kilpailulain 2 §:n 2 momentin mukaan lain 5 §:ää ei sovelleta sellaisiin maataloustuottajien, tuottajien yhteenliittymien, toimialakohtaisten yhteenliittymien ja tällaisten yhteenliittymien muodostamien yhteenliittymien järjestelyihin, jotka koskevat maataloustuotteiden tuotantoa tai myyntiä taikka yhteisten varastointi-, käsittely- tai jalostuslaitosten käyttöä, jos järjestely täyttää SEUT 42 artiklan mukaisesti vahvistetut sisällölliset edellytykset, joiden perusteella mainitun sopimuksen 101 ja 102 artiklan kilpailusäännöt eivät tule sovellettaviksi. Maatalouspoikkeuksen mukaan tietyt maataloustuottajien yhteistyöjärjestelyt jäävät kilpailulain 5 §:n soveltamisalan ulkopuolelle.

Maatalouspoikkeuksen esitöissä on EU-säännösten osalta viitattu SEUT 42 ja 43 artiklaan sekä niiden nojalla annettuihin neuvoston asetuksiin (EY) N:o 1234/2007 maatalouden yhteisestä markkinajärjestelystä ja tietyistä maataloustuotteista koskevista erityissäännöksistä sekä (EY) N:o 1184/2006 tiettyjen kilpailusääntöjen soveltamisesta maataloustuotteiden tuotantoon ja kauppaan. Asetus (EY) N:o 1234/2007 on sittemmin kumottu ja korvattu asetuksella (EU) N:o 1308/2013 maataloustuotteiden

yhteisestä markkinajärjestelystä (jäljempänä markkinajärjestelyasetus). Markkinajärjestelyasetus sisältää maataloutta koskevan yleispoikkeuksen (209 artikla), jota nykyinen kilpailulain maatalouspoikkeus asiallisesti vastaa. Lisäksi uuden markkinajärjestelyasetuksen 206 artiklan nojalla asetuksessa voidaan säätää erikseen sellaisista järjestelyistä, joihin ei sovelleta SEUT 101 artiklaa. Uuden markkinajärjestelyasetuksen erilliset soveltamisalapoikkeukset koskevat maito- ja maitotuotealaa (149 artikla) sekä oliiviöljyä, naudanlihaa ja tiettyjä peltokasveja (169–171 artikla).

Uuden markkinajärjestelyasetuksen erityispoikkeukset mahdollistavat kyseisten toimialojen osalta laajamittaisemman yhteistyön kuin 209 artiklan yleispoikkeus. Lisäksi tuottajaorganisaatioihin voi tulla sovellettavaksi markkinajärjestelyasetuksen 222 artikla.

Kilpailulain maatalouspoikkeus ei nykyisellään vastaa uuden markkinajärjestelyasetuksen 149 ja 169–171 artiklan erityispoikkeuksia, joten sanamuotonsa mukaisesti tulkittuna maatalouspoikkeus ei soveltuisi erityispoikkeussäännösten kattamiin järjestelyihin. Työryhmä ehdotti maatalouspoikkeusta muutettavaksi siten, että se vastaisi uuden markkinajärjestelyasetuksen mahdollistamia säännöksiä. Esityksessä ehdotetaan, että maatalouspoikkeukseen tehtäisiin teknisluonteinen muutos, jotta se selkeämmin kattaisi kaikki EU -lainsäädännössä sallitut järjestelyt.

Kilpailulain muuttamisesta erillisenä asia Maa- ja metsätalousministeriö on asettanut syyskuun lopussa 2017 työryhmän, jonka tehtävänä on luoda pohja hallituksen esitykselle elintarvikemarkkinalaiksi. Työryhmän toimeksiantoon sisältyy myös ruoka-asiamiehen viran valmistelu sekä asiamiehen oikeudellisen aseman, tehtävien ja sijaintipaikan määrittäminen. Työryhmän tulee ottaa kantaa elintarvikemarkkinalain soveltamisalaan ja erityisesti sopimuskäytäntöihin sekä epäreiluihin kauppatapoihin. Työryhmän on tarkoitus saada työnsä päätökseen tammikuun 2018 loppuun mennessä ja lain astua voimaan vuoden 2019 alusta.

EU:ssa on parhaillaan hyväksyttävänä ns. Omnibus - asetus, jolla muiden asioiden ohella muutetaan maataloustuotteiden yhteisestä markkinajärjestelystä annettua asetusta (EU) No 1308/2013. Omnibus-asetusehdotuksella tarkoitetaan ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EU) N:o 1296/2013, (EU) N:o 1299/2013, (EU) N:o 1301/2013, (EU) N:o 1303/2013, EU N:o 1304/2013, (EU) N:o 1305/2013, (EU) N:o 1306/2013, (EU) N:o 1307/2013, (EU) N:o 1308/2013, (EU) N:o 1309/2013, (EU) N:o 1316/2013, (EU) N:o 223/2014, (EU) N:o 283/2014, (EU) N:o 652/2014 ja Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen N:o 541/2014/EU muuttamisesta. Ehdotus sisältää maatalouden osalta useita tuottajien asemaan liittyviä muutoksia. Ehdotuksen toteutuminen laajentaisi maatalouspoikkeuksia kilpailuoikeuden soveltamisessa ja mahdollistaisi tiettyssä määrin muun muassa hintayhteistyötä. Asetusehdotuksen maatalouspuolen muutokset tulevat voimaan aikaisintaan vuoden 2018 alusta. Kilpailulain maatalouspoikkeuksen teknisluonteisen muutoksen jälkeen kilpailulain 2 §:n poikkeuksen on tarkoitus kattaa myös muutokset, jotka liittyvät kilpailuoikeuden soveltamiseen Omnibus-asetuksen voimaantulon jälkeen.

17 §, lyhennetty hakemus

Seuraamusmaksusta vapautumisesta ja seuraamusmaksun alentamisesta kartellitapauksissa säädetään kilpailulain 14–17 §:ssä. Lyhennettyjä hakemuksia koskee kilpailulain 17 §:n 2 momentti, jonka mukaan silloin kun elinkeinonharjoittaja on samassa, 14 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetussa asiassa, jättänyt tai jättämässä Euroopan komissiolle tai toisen Euroopan unionin jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle hakemuksen seuraamuksista vapautumiseksi, ehdollinen vapautus voidaan myöntää lyhennetyn hakemuksen perusteella. Kilpailulain 14 §:n 1 momentin 1 kohdan perusteella elinkeinonharjoittajalle ei määrätä seuraamusmaksua kartellitapauksessa, jos kartelliin osallistunut elinkeinonharjoittaja toimittaa yrityslausunnon sekä tietoja ja todisteita, joiden perusteella Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi toimittaa 35 tai 36 §:ssä tarkoitetun tarkastuksen. Kilpailulain perusteella lyhennetty hakemus ei siten ole mahdollinen 14 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisissa tilanteissa, joissa kilpailuviranomainen on jo suorittanut tarkastuksen elinkeinonharjoittajan tiloissa ja elinkeinonharjoittaja haluaa hakea seuraamusmaksusta vapautumista. Lyhennettyä hakemusta ei myöskään voi tehdä lain 15 §:n mukaista seuraamusmaksun alentamista haettaessa.

Kilpailulain esitöiden mukaan lyhennetyn hakemusmenettelyn tavoitteena on vähentää elinkeinonharjoittajalle aiheutuvaa hallinnollista taakkaa. Hallituksen esityksen mukaan lyhennetyn hakemuksen tulee sisältää hakijan nimi ja osoite, kartellin osapuolet, kartellin kohteena olevat hyödykkeet, kartellin maantieteellinen ulottuvuus, kartellin ajallinen kesto, kartellin luonne, jäsenvaltiot, joissa kilpailulain 14 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettut tiedot ja todisteet sijaitsevat sekä tiedot kartelliin liittyvistä aiemmista ja mahdollisista tulevista seuraamuksista vapautumista ja seuraamusten lieventämistä koskevista hakemuksista. Euroopan kilpailuviranomaisten verkoston leniency-malliohjelman mukaan lyhennetyt hakemukset koskevat tilanteita, joissa joko komissio tai useamman jäsenvaltion kilpailuviranomainen mahdollisesti soveltuisi käsittelemään tiettyä kilpailunrajoitustapausta.

Työryhmä arvioi sakkovapautusjärjestelmää koskevia sääntöjä ottaen huomioon etenkin Euroopan kilpailuviranomaisten verkoston sakoista vapauttamista ja sakkojen alentamista koskeva leniency-malliohjelma (ECN Model Leniency Programme, 2012). Kansainvälisten kartellien tapauksessa seuraamusmaksusta vapautumista tai seuraamusmaksun alentamista hakevat yritykset saattavat tehdä täysiä hakemuksia useiden jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisille silloinkin, kun komissio soveltuisi parhaimmin käsittelemään tapausta. Varmuuden vuoksi tehdyt hakemukset aiheuttavat turhaa taakkaa sekä komissiolle että kansallisille viranomaisille. Tällaisia tilanteita varten päivitettyyn malliohjelmaan on lisätty kansallisille kilpailuviranomaisille lyhennettyjen hakemusten käsittelyyn tarkoitettu etusijailmoitus (*application marker*), jonka perusteella lyhennetyn hakemuksen tehnyt elinkeinonharjoittaja saa etusijan seuraamusmaksusta vapautumiselle tai seuraamusmaksun alentamiselle kansallisen viranomaisen menettelyssä, mikäli kyseinen viranomainen päätyy tutkimaan hakemukseen liittyvää tapausta.

Malliohjelman perusteella lyhennetty hakemus on mahdollista tehdä seuraavissa tilanteissa: i) hakijan toimittaessa kilpailuviranomaiselle tietoa, jonka perusteella se voi suorittaa tarkastuksen kartelliin liittyen, ii) hakijan toimittaessa kilpailuviranomaiselle tietoa tarkastuksen suorittamisen jälkeen, jonka perusteella se voi tehdä SEUT 101 artiklan rikkomista koskevan päätöksen kartellitapauksessa tai iii) hakijan hakiessa seuraamusmaksun alentamista tapauksessa, joissa hakija ei täytä seuraamusmaksusta vapautumisen edellytyksiä. Malliohjelman mukaan kansalliset kilpailuviranomaiset eivät myönnä ehdollista vapautumista tai vapautumista seuraamusmaksusta lyhennetyn hakemuksen perusteella, vaan hakija saa etusijailmoituksen. Etusijailmoituksen tarkoitus on turvata hakijan asema kansallisessa leniency-menettelyssä sillä aikaa, kun tapauksen käsittelevä viranomaistaho päätetään. Mikäli lyhennetty hakemus jätetään usealle asiaa käsittelemään soveltuvalle viranomaiselle, malliohjelman mukaan jokaisen viranomaisen tulee myöntää hakijalle etusijailmoitus. Mikäli asia ohjataan kansalliselle viranomaiselle ja hakija täydentää tietoja myöhemmässä vaiheessa, täydentävät tiedot katsotaan saaduiksi etusijailmoituksen myöntämishetkellä. Mikäli komissio ottaa asian käsiteltäväkseen, kansalliset viranomaiset menettävät toimivaltansa selvittää asiaa ja kansallisesti myönnettyt etusijailmoitukset menettävät merkityksensä.

Kilpailulain lyhennettyjä hakemuksia koskeva 17 §:n 2 momentti eroaa malliohjelmasta siten, että malliohjelman mukaan lyhennetyt hakemukset seuraamusmaksusta vapautumiseksi ovat mahdollisia myös sekä tarkastuksen jälkeisessä tilanteessa että seuraamusmaksun alentamista haettaessa ja malliohjelman mukaan hakijalle myönnetään lyhennetyn hakemuksen perusteella vain etusijailmoitus. Kilpailulakiin ei myöskään sisälly lyhennettyjä hakemuksia koskevia erityisiä menettelysäännöksiä. Kilpailulain 17 §:n 2 momenttia voidaan pitää myös tulkinnanvaraisena. Säännöksen sanamuoto ”voidaan myöntää” on omiaan luomaan mielikuvan siitä, että lyhennetyn hakemuksen ja sillä toimitettujen tarkoituksellisesti puutteellisten tietojen perusteella ehdollisen vapautuksen saaminen on mahdollista. Kilpailulain tulkinnanvaraisuus aiheuttaa ongelmia erityisesti ehdollisen vapautuksen myöntämisen edellytyksissä. Ongelmana ehdollisen vapautuksen myöntämisessä lyhennetyn hakemuksen perusteella on erityisesti se, että ehdollinen vapautus myönnetään tällöin heikommin perustein kuin kilpailulain 14 § edellyttää eli ennen 14 §:ssä tarkoitettua yrityslausunnon, tietojen ja todisteiden toimittamista.

Kilpailulain lyhennettyjä hakemuksia koskeva sääntely ei vastaa Euroopan kilpailuviranomaisten verkoston leniency-malliohjelmassa lyhennetyistä hakemuksista säädettyä. Koska lyhennetyt hakemukset on luotu tilanteisiin, joissa kartelli on toiminut tai ulottanut vaikutuksensa useamman jäsenvaltion alueelle, olisi tärkeää, että lyhennettyjä hakemuksia koskeva menettely vastaisi malliohjelman säännöksiä. Työryhmä esitti siten kilpailulakia muutettavaksi vastaamaan voimassa olevan malliohjelman sisältöä.

Pykälän 17 muutos liittyy myös direktiiviehdotuksen (COM(2017) 142) lievempää kohtelua koskevaan VI lukuun ja erityisesti lyhennettyjä hakemuksia koskevaan 21 artiklaan. Pykälämuutos on linjassa direktiiviehdotuksen kanssa, mutta direktiiviehdotuksen lopullisen muotoilun selvittyä pykälään tehdään tarvittaessa täydentäviä muutoksia. Artiklan 21 mukaan lyhennettyä hakemusta voisi käyttää myös haettaessa sakkojen lieventämistä kartellitapauksessa. Direktiiviehdotuksen 16 artiklan mukaan sakoista vapauttaminen voitaisiin myöntää myös tapauksessa, jossa yritys toimittaa ensimmäisenä todisteita, joiden avulla kansallinen kilpailuviranomainen katsoo pystyvänsä toteamaan, että kilpailuoikeutta on rikottu, edellyttäen, että kansallisella kilpailuviranomaisella ei ollut vielä hallussaan todisteita rikkomisen toteamiseksi. Lisäedellytyksenä on, että muu yritys ei ole aiemmin saanut saman kartellin yhteydessä sakoista vapautusta sillä perusteella, että se toimitti ensimmäisenä tietoa, joka mahdollisti tarkastuksen tekemisen.

Edellä mainituilla perusteilla ja leniency-järjestelmän EU:n laajuisen yhdenmukaisen toimivuuden varmistamiseksi katsotaan tarpeelliseksi laajentaa lyhennettyjen hakemusten käyttöalaa siten, että se voitaisiin tehdä haettaessa seuraamusmaksun alentamista kartellitapauksissa sekä silloin, kun kilpailuviranomainen jo suorittanut asiassa tarkastuksen.

26 §, yrityskauppavalvonnan käsittelymääräajat

Kilpailulain 26 §:n mukaiset yrityskauppavalvonnan käsittelymääräajat lasketaan kalenterikuukausina riippumatta kuukauden pituudesta tai sen sisältämistä pyhäpäivistä. Jotta voitaisiin varmistaa riittävän perusteellinen tutkinta kaikissa tapauksissa riippumatta ilmoituksen jättämisen ajankohdasta, työryhmässä arvioitiin yrityskauppatutkinnan ensimmäisen vaiheen käsittelymääräajan ilmoittamista kalenterikuukauden sijaan työpäivinä.

Kilpailulain 26 §:n 1 momentin mukaan 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 kuukauden kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta, yrityskaupan katsotaan tulleen hyväksytyksi. Määräaika ei ala kulu, jos ilmoitus on olennaisesti puutteellinen. Kilpailulain yrityskauppojen niin sanotun ensimmäisen käsittelyvaiheen määräaika päättyy kuukauden kuluttua ilmoituksen tekemisestä, järjestysnumeroltaan ilmoituksen tekopäivää vastaavana päivänä virka-ajan päättyessä. Jos kyseisessä kuukaudessa ei ole vastaavaa päivää, määräaika päättyy kuukauden viimeisenä päivänä. Kalenterikuukausiin kytketyn käsittelymääräaikojen laskentatavan vuoksi Kilpailu- ja kuluttajavirastolla yrityskauppatutkintaan kuukaudessa käytettävissä olevien työpäivien määrä vaihtelee 18 ja 23 välillä yrityskaupan ilmoitusajankohdan mukaan. Kilpailulain 26 §:n 2 momentin mukaan jollei Kilpailu- ja kuluttajavirasto aseta ehtoja eikä tee esitystä yrityskaupan kieltämisestä kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun se päätti jatkoselvitykseen ryhtymisestä, yrityskaupan katsotaan tulleen hyväksytyksi. Markkinaoikeus voi pidentää määräaika enintään kahdella kuukaudella.

Kilpailulain määräajat lasketaan säädettyjen määräaikain laskemisesta annetun lain (150/1930) mukaisesti. Yhden kalenterikuukauden pituinen määräaika alkaa kuluu yrityskauppailmoituksen saapumisesta virastoon. Määräaika päättyy kuukauden kuluttua, järjestysnumeroltaan vastaavana päivänä virka-ajan päättyessä. Jos kyseisessä kuukaudessa ei ole vastaavaa päivää, määräaika päättyy kuukauden viimeisenä päivänä. Kilpailu- ja kuluttajavirastolla yrityskauppatutkintaan käytettävissä oleva aika vaihtelee yrityskauppailmoituksen toimitusajankohdan mukaan. Kalenterikuukausi voi enimmillään sisältää 23 arkipäivää, jolloin valtion virastot ovat avoinna. Käytännössä yrityskauppatutkinnan ensimmäiseen vaiheeseen käytettävissä olevia työpäiviä voi olla selvästi vähemmän riippuen kalente-

rikuukauden pituudesta ja siitä, sisältyykö kalenterikuukauden ajalle kirkollisia juhlapäiviä tai muita arkipäivälle osuvia vapaapäiviä. Työryhmä ehdotti ensimmäisen vaiheen käsittelymääräajan laskemista työpäivissä ja niiden määräksi 23 työpäivää.

Riittävän perusteellisen tutkinnan varmistamiseksi kaikissa tapauksissa riippumatta ilmoituksen jättämisen ajankohdasta sekä käsittelymääräaikojen yhdenmukaisen laskentatavan varmistamiseksi on tarpeen muuttaa sekä ensimmäisen että toisen vaiheen yrityskaupan käsittelymääräaika työpäiviksi.

30 a, 30 c ja 30 e §, Kilpailulain neutraliteettisääntöjen soveltuminen maakuntien taloudelliseen toimintaan

Valtakunnallisen sosiaali- ja terveystalouden sekä maakuntaudistuksen keskeisenä tavoitteena on perustaa uudet maakunnat ja säätää niiden hallinnosta ja taloudesta sekä siirtää sosiaali- ja terveystalouden järjestämisvastuu kunnilta maakunnille 1.1.2020. Maakuntaudistuksessa noin 400 eri kunnallisen tai valtion viranomaisen tehtävät kootaan 18 maakunnalle. Esitysluonnoksen (HE 15/2017 vp) keskeiset lait ovat maakuntalaki, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki, voimaantulolaki, maakuntien rahoituslaki ja kuntien perustalouden valtionosuuslaki. Asiakkaan valinnanvapautta koskeva muokattu esitysluonnos laitettiin lausunnolle 3.11.2017.

Kasvupalvelun ja aluekehittämisen uudistaminen on myös osa maakuntaudistusta. Jatkossa kilpailulain neutraliteettisääntöjen tulee soveltua myös maakunnan ja maakunnan määräysvallassa olevan yhteisön harjoittamaan taloudelliseen toimintaan kuten maakuntalakesityksen 117 §:ssä esitetäänkin. Kasvupalvelut liittyvät muun muassa työ- ja elinkeinopalveluihin ja yrityspalveluihin. Aluekehittämisen ja kasvupalvelulakiluonnos on työ- ja elinkeinoministeriössä jatkovalmistelussa.

Kilpailulain 4 a luvun säännökset kilpailun tasapuolisuuden turvaamisesta julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä soveltuvat kunnan, kuntayhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamaan taloudelliseen toimintaan. Kun jatkossa myös maakunta on julkisyhteisö, joka voi harjoittaa taloudellista toimintaa, tulee kilpailulain 4 a luvun neutraliteettisäännökset ulottaa koskemaan myös maakuntien ja niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamaa taloudellista toimintaa. Maakunta -sana tulisi siten lisätä kilpailulain 30 a ja 30 c pykäliin sekä uuteen kirjanpidon eriyttämistä koskevaan 30 e pykälään. Koska tietojenantovelvollisuuden Kilpailu- ja kuluttajavirastolle tulisi kattaa myös maakunnat, kilpailulain 33 pykälään tulisi lisätä maakuntien ja niiden määräysvallassa olevien yksiköiden tietojenantovelvollisuus.

Näistä teknisluonteisista muutoksista erillisenä asiana jatkossa voidaan arvioida tarvetta erillisille sosiaali- ja terveyssektorilla koskeville kilpailusäännöille.

30 e §, kirjanpidon eriyttäminen

Kilpailuneutraliteettia koskevat säännökset lisättiin kilpailulakiin vuonna 2013 (laki 595/2013) uutena 4 a lukuna. Samassa yhteydessä kuntalakiä muutettiin säätämällä kunnan toiminnasta markkinoilla, eräiden toimintojen yhtiöittämisvelvollisuudesta sekä markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksesta yhtiöittämisvelvollisuuden poikkeustilanteita varten. Säännökset ovat voimassa olevan kuntalain (410/2015) 15 luvussa. Kilpailulain 4 a luvun säännösten mukaisesti Kilpailu- ja kuluttajavirasto puuttuu neutraliteettivajeeseen, jos kunnan, kuntayhtymän tai valtion toiminta joko menettelynä tai toiminnan rakenteen vuoksi vääristää tai on omiaan vääristämään taikka estää tai on omiaan estämään kilpailua tai on ristiriidassa kuntalaissa säädetyn markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen kanssa. Kilpailu- ja kuluttajaviraston on ensisijaisesti neuvoteltava kunnan, kuntayhtymän tai valtion kanssa tarvittavista toimenpiteistä ongelman poistamiseksi. Jos neuvottelu ei johda tulokseen, virasto voi kieltää toiminnan tai asettaa sen jatkamiselle ehtoja. Sekä kilpailulaissa että kuntalaissa kavennetaan kuitenkin viraston mahdollisuuksia puuttua asiaan eräin poikkeussäännösin sekä tilanteissa, joissa toiminnan harjoittaminen perustuu lainsäädäntöön.

Eduskunnan talousvaliokunta on antanut mietinnön (TaVM 20/2016 vp), joka koski kilpailuoikeudellisia vahingonkorvauksia koskevaa hallituksen esitystä (HE 83/2016 vp). Mietinnössä valiokunta katsoo, että jatkossa on syytä tutkia tarvetta ulottaa ehdotetun kaltainen sääntely koskemaan myös kilpailulain 4 a luvun mukaisia tilanteita ja arvioida, tuleeko samalla kilpailulain 4 a luvun kilpailuneutraliteettisäännöksiä täsmentää tai selkeyttää.

Kilpailuneutraliteettisääntöjen käytännön valvonta on osoittautunut useistakin syistä hitaaksi vaaran taen lainsäädännön tavoitteiden tyydyttävän saavuttamisen. Kuntalain yhtiöittämisvelvollisuuden ja kilpailulain kilpailuneutraliteettisääntelyn voimaantulon jälkeen havaittiin, toisin kuin oli alun perin ajateltu, että jotkut viranomaiset yhtiöittivät samaan yhtiöön sekä taloudellisen että ei -taloudellisen toiminnan. Kilpailuneutraliteetin valvonnassa eri toimintojen erottelu aiheutti siten ylimääräistä hallinnollista työtä. Julkisyhteisöjen elinkeinotoimintaa on siten yhtiöitetty, mutta monissa tapauksissa yhtiö hoitaa sekä kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa että muuta toimintaa, minkä seurauksena markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen valvonta voi osoittautua erittäin vaikeaksi ja työlääksi eri toimintojen välisen ristisubvention sekä tuottojen ja kustannusten kohdistamistavan oikeellisuuden selvittämisen jäädessä valvontaviranomaisen tehtäväksi. Tämä johtuu siitä, että markkinaehtoisen toiminnan kirjanpitoa ei ole eriytetty muusta toiminnasta. Lisäksi julkisomistaja saattaa tukea hyvinkin tehotonta toimintaa julkisin varoin päästämättä yhtiötä konkurssiin, eikä yhtiöittäminen riitä poistamaan näin syntyvää kilpailun vääristymää. Edelleen yhtiöittäminen ei riitä ongelman ratkaisemiseen esimerkiksi tilanteissa, joissa julkisen elinkeinonharjoittajan rahoituksen hinta poikkeaa tavanomaisesta tai se saa käyttöönsä julkisin varoin kustannettuja tiloja tai laitteita alihintaan.

Työryhmä katsoi keskustellessaan kilpailuneutraliteettisäännösten terävöittämisarpeesta ja -mahdollisuudesta, että kilpailuneutraliteettia koskevia säännöksiä voidaan pitää tavoitteiltaan onnistuneina. Työryhmä ehdotti, että kilpailulain 4 a lukuun lisättäisiin säännös kirjanpidon eriyttämistä koskevasta velvollisuudesta. Ehdotetussa 30 e §:ssä säädettäisiin kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitetun toimijan velvollisuudesta pitää erillistä kirjanpitoa eri toiminnoista silloin, kun se harjoittaa sekä kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa että muuta toimintaa.

Sääntely voitaisiin toteuttaa eräitä yrityksiä koskevasta taloudellisen toiminnan avoimuus- ja tiedonantovelvollisuudesta annetun lain (19/2003) periaatteiden mukaisesti. Sääntely loisi edellytyksiä elinkeinotoiminnan kannattavuuden ja hinnoittelun kustannusperusteisuuden varmistamiseen julkisen elinkeinotoiminnan sisäisessä päätöksenteossa. Samalla sääntely tehostaisi kilpailuneutraliteetin valvontaa Kilpailu- ja kuluttajaviraston saadessa laskentatoimeen perustuvaa tietoa mahdollisen neutraliteettivajeen toteamista varten. Sääntely tehostaisi markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen toteutumista ja valvontaviranomaisen suorittamaa kilpailuneutraliteettivalvontaa mahdollistamalla laskentatoimeen perustuvan tiedon saaminen mahdollisen neutraliteettivajeen toteamista varten.

Käytännön valvonnassa on havaittu, että julkisyhteisöjen elinkeinotoiminnan yhtiöittäminen ei ole riittävä toimenpide kilpailuneutraliteetin ja markkinaehtoisen hinnoittelun varmistamiseksi. Yhtiöitetäessä eri toiminnot samaan yhtiöön toimijat eivät usein ota riittävästi huomioon toimintansa vaikutuksia kilpailuneutraliteetille eivätkä kiinnitä riittävästi huomiota toimintansa tuottojen ja kustannusten eri toiminnoille kohdentamiseen. Asettamalla velvoite eriyttää toiminnot kirjanpidollisesti siten, että markkinoilla kilpailutilanteessa tapahtuva taloudellinen toiminta on eriytettävä muusta toiminnasta, voitaisiin siten vähentää kilpailuneutraliteetti-ongelmia.

Kirjanpidon eriyttämisvelvollisuus tehostaisi valvontaa, sillä Kilpailu- ja kuluttajavirasto pystyisi tehokkaammin arvioimaan julkisyhteisöjen kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan markkinaehtoisuutta ilman perusteettoman työläitä ja hitaita selvityksiä.

Kirjanpidon eriyttämisen tausta liittyy Euroopan unionin valtioneuvoston päätöksessä vakiintuneelle periaatteelle, joka ilmaistaan muun muassa komission valtioneuvoston päätöksessä koskevassa tiedonannossa (2016/C 262/01) ja tiedonannossa, joka koskee puitteita tutkimus- ja kehitystyöhön sekä innovaatio-toimintaan myönnettävälle valtioneuvoston päätökselle (2014/C 198/01, ns. T&K&I tiedonanto). Valtioneuvoston päätökselle

tä koskevan tiedonannon infrastruktuuri -osiossa kohdassa 206 asia todetaan seuraavasti: ”Jos yksikkö harjoittaa sekä taloudellista että muuta kuin taloudellista toimintaa, jäsenvaltioiden on varmistettava, että muulle kuin taloudelliselle toiminnalle annettua julkista rahoitusta ei käytetä taloudellisen toiminnan ristiintukemiseen. Tämä voidaan varmistaa rajoittamalla julkinen rahoitus muun kuin taloudellisen toiminnan nettokustannuksiin (pääomakulut mukaan luettuina), jotka on yksilöitävä selvästi erillisen kirjanpidon avulla.” Valtiontuen käsitettä koskevan tiedonannon kohdassa 12 todetaan taloudellisesta toiminnasta, että ”Taloudellisen ja muun kuin taloudellisen toiminnan välisen eron selventämiseksi unionin tuomioistuin on johdonmukaisesti katsonut, että taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita tai palveluja tarjotaan markkinoilla.” T&K&I tiedonannon kohdassa 18 todetaan seuraavaa: ”Jos sama yksikkö harjoittaa sekä taloudellista että muuta toimintaa, muun kuin taloudellisen toiminnan julkinen rahoittaminen ei kuulu perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan, jos taloudellinen ja muu toiminta sekä niiden kustannukset, rahoitus ja tulot voidaan selkeästi erottaa toisistaan ja näin estää tehokkaasti ristikkäistuen siirtyminen taloudelliseen toimintaan. Kustannusten, rahoituksen ja tulojen asianmukainen jako voidaan osoittaa kyseisen yhteisön tilinpäätöksen avulla.”

Kilpailulain kirjanpidon eriyttämissäännöksellä olisi yhteys myös muuhun kansalliseen voimassa olevaan ja tulevaan lainsäädäntöön. Voimassa olevassa kansallisessa lainsäädännössä kirjanpidon eriyttämisestä on säädetty muun muassa ammattikorkeakouluista annetussa laissa (932/2014). Lain 55 §:ssä on säädetty, että jos ammattikorkeakoulu harjoittaa liiketoimintaa muutoin kuin erikseen kirjanpitovelvollisen yksikön muodossa, tätä liiketoimintaa koskevat tuloksellisuustiedot tulee esittää erikseen tuloslaskelman muodossa tilinpäätöksen liitetiedoissa. Säännöksen perustelujen (HE 26/2014) mukaan ”Taloudellinen toiminta tulee ammattikorkeakouluissa pystyä pitämään kirjanpidollisesti erillään sen julkisoikeudellisista perustehtävistä, joiksi on erityisesti katsottava tutkinto-opetus ja siihen liittyvä julkinen kehitys- ja tutkimustoiminta. EU:n kilpailu- ja valtiontukisääntöjen mukaan valtiontuet taloudelliseen toimintaan ovat pääsääntöisesti kiellettyjä. Mikäli julkinen tuki taloudelliseen toimintaan ei ole EU:n hyväksymää, katsotaan se laittomaksi tueksi. Tämän takia julkisella rahoituksella toteutettava toiminta on kyettävä erittelemään taloudellisesta toiminnasta.” Kirjanpidon eriyttämisestä on säädetty myös tietoyhteiskuntakaaren (917/2014) 70 §:ssä. Pykälän mukaan Viestintävirasto voi päätöksellään asettaa huomattavan markkinavoiman yritykselle velvollisuuden eriyttää kirjanpidossa säännelty toiminta teleyrityksen muusta palvelun tarjonnasta, jos se on tarpeen syrjimättömyysvelvollisuuden valvomiseksi.

Valmisteilla on myös useampia kirjanpidon eriyttämistä koskevia säännöksiä. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö laittoi 3.11.2017 lausuntokierrokselle sosiaali- ja terveysuudistukseen liittyvän muokatun lakiesityksen valinnanvapauslaiksi. Esitysluonnoksen mukaan maakunnan ei tarvitsisi perustaa sote-keskustoimintaa varten erillistä yhtiötä, vaan sote-keskus voisi olla osa maakunnan liikelaitoksen organisaatiota. Tämän takia esitysluonnoksen 56 §:ssä säädettäisiin maakunnan liikelaitoksen tuottamien suoran valinnan palvelujen kirjanpidollisesta eriyttämisestä. Esitysluonnoksen 57 §:ssä säädettäisiin yksityisen palveluntuottajan toiminnan taloudellisesta eriyttämisestä. Pykälässä edellytettäisiin siten yksityisten sote-keskusten toiminnan eriyttämistä yrityksen tarjoamista muista sote-palveluista, kuten työterveyspalveluista. Lisäksi esitysluonnoksen 62 §:n mukaan julkisen ja yksityisen palvelutuotannon tasapuolisten toimintaedellytysten turvaamisesta säädettäisiin kilpailulaissa. Valinnanvapautta koskevan esitysluonnoksen 62 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan seuraavaa: ”Kilpailu- ja kuluttajaviraston rooli kilpailuneutraliteetin valvojana on valinnanvapausjärjestelmän toimivuuden kannalta merkittävä. Tästä syystä myös valinnanvapauslakiin on otettu selkeä säännös Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivallasta. Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei toimisi pelkästään markkinaehtoisien hinnoittelun valvojana vaan myös kaikkien muidenkin kilpailuneutraliteettia vaarantavien ehtojen ja menettelyiden valvojana. Tämän lisäksi kilpailulakiin on lisättävä myös valinnanvapauslain kattamaa toimintaa koskeva sanktiomahdollisuus kilpailuneutraliteettisäännösten rikkomisesta sekä mahdollisuus siitä aiheutuneen vahingon korvaamiseen.” Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan lisäksi, että ”työ- ja elinkeinoministeriön toimivaltaan kuuluvaa kilpailulakia tullaan maakuntauudistuksen yhteydessä muuttamaan siten, että myös maakunta lisättäisiin kilpailulain 30 a, 30 c ja 30 d §:ään.”

Tulevassa maakuntalain 114 §:ssä säädettäisiin hallituksen esityksen 15/2017 vp mukaan, että maakunnan toimiessa 113 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa kilpailutilanteessa markkinoilla sen olisi hinnoiteltava toimintansa markkinaperusteisesti sekä eriytettävä toimintaa koskeva kirjanpito. Lakiesityksen 113 §:ssä säädettäisiin yhtiöittämisvelvollisuutta koskevista poikkeuksista. Pykälässä säädettäisiin tilanteista, joissa maakunta voisi hoitaa omana toimintanaan 112 §:ssä tarkoitettua tehtävää. Siten yhtiöittämisvelvoitteesta riippumatta maakunnan tulisi hinnoitella toimintansa markkinaperusteisesti ja eriyttää toimintaa koskeva kirjanpito toimiessaan kilpailutilanteessa markkinoilla. Esityksen 112 §:ssä säädettäisiin yhtiöittämisvelvollisuudesta maakunnan toimiessa kilpailutilanteessa markkinoilla. Lakiesityksen 117 §:n mukaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston oikeudesta puuttua maakunnan tai maakunnan määräysvaltaan kuuluvan yhteisön harjoittamaan kilpailulain vastaiseen menettelyyn tai toiminnan rakenteeseen säädettäisiin kilpailulaissa (948/2011). Maakuntalain eriyttämistä koskevaa säännöstä täsmennetään julkisen hallinnon suosituksilla (JHS), joissa käsiteltäisiin kustannusten kohdentamiseen liittyviä seikkoja.

Maakuntalakiesityksen 114 §:n perustelujen mukaan vastaavaa säännöstä ei ole vielä kuntalaissa, mutta EU-komissio on edellyttänyt vastaavan säännöksen ottamista kuntalakiin. Perustelujen mukaan taloudellista eriyttämistä ei tarvitsisi tehdä, jos ulosmyynnin arvo ja vaikutukset jäisivät erittäin vähäiseksi. Valtiovarainministeriö on todennut 12.5.2017 mietinnöstä antamassaan lausunnossa, että kuntalain 128 §:n mukaan kunnan tai kuntayhtymän toimiessa kuntalain 127 §:ssä tarkoitetuissa yhtiöittämisvelvollisuutta koskevissa poikkeustapauksissa kilpailutilanteessa markkinoilla, niiden on hinnoiteltava toimintansa markkinaperusteisesti. Lausunnon mukaan Suomen valtio on sitoutunut komissiolle em. lainsäädännön yhteydessä käymissään keskusteluissa ja kirjeissä, että kuntalakiin lisätään säännökset kunnan yhtiöittämispoikkeuksien perusteella tapahtuvan toiminnan kirjanpidollisesta eriyttämisestä. Suomi on lausunnon mukaan lupautunut tekemään sen käynnissä olevan Kuntatieto -ohjelman valmistuttua tai viimeistään 1.1.2019. Kuntalain säännökset on tarkoitus valmistella osana Tulevaisuuden kunta -hanketta edellytetyssä aikataulussa.

Edellä käsitelty kansallinen sääntely ei olisi kaikilta osin keskenään täysin yhdenmukaista sisällöltään ja yksityiskohtaisuuden tasoltaan. Eriyttämisvelvollisuuden rikkomiseen ei liittyisi sanktiota tai toimenpiteitä, joilla voitaisiin varmistaa eriyttämisen toteutuminen. Valmistettava muu sääntely ei myöskään kattaisi kaikkia valtion tai sen määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamaa taloudellista toimintaa. Voidaan arvioida, että kirjanpidon eriyttämisen asianmukaisen toteutumisen ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston tehokkaan kilpailuneutraliteettivalvonnan varmistamiseksi olisi tarkoituksenmukaista säätää vähintään mahdollisuudesta asettaa uhkasakko eriyttämisvelvoitteen toteutumisen varmistamiseksi. Tätä tukisi myös lausunnolla olevan valinnanvapauslakiesityksen toteutus, että kilpailulakiin olisi lisättävä valinnanvapauslain kattamaa toimintaa koskeva sanktiomahdollisuus kilpailuneutraliteettisäännösten rikkomisesta.

Julkisen sektorin elinkeinotoimintaa, ehdotettavan säännöksen soveltamisalaan kuuluvia tahoja ja säännöksen myönteisiä vaikutuksia ja toisaalta vaikutuksia muun muassa hallinnollisen taakan osalta on käsitelty taloudellisia vaikutuksia ja yritysvaikutuksia koskevassa luvussa. Ehdotettavan säännöksen soveltamisalan rajausta vähäisen toiminnan osalta on käsitelty toteuttamisvaihtoehtoja koskevassa luvussa.

32 §, asioiden tärkeysjärjestys ja tutkimatta jättäminen

Kilpailulain 32 §:n mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto asettaa tehtävänsä tärkeysjärjestykseen. Virasto jättää asian tutkimatta, jos ei voida pitää todennäköisenä, että kyseessä on kilpailulain 5 tai 7 §:ssä taikka SEUT 101 tai 102 artiklassa tarkoitettu kielletty kilpailunrajoitus; kilpailua kyseisillä markkinoilla voidaan epäilyllä kilpailunrajoituksesta huolimatta pitää kokonaisuudessaan toimivana; asiaa koskeva toimenpidepyyntö on ilmeisen perusteeton; tai ei ole todennäköistä, että 30 a §:ssä tarkoitettujen menettelyjen tai toiminnan rakenteen vaikutukset terveen ja toimivan kilpailun edellytyksille ovat merkittävät.

Voimassa oleva säännös ei kiinnitä huomiota kilpailunrajoituksen merkittävyyteen tutkimatta jättämisen edellytyksenä. Viranomaisen rajalliset resurssit tulisi kuitenkin kohdentaa kansantalouden suorituskyvyn ja taloudellisen kasvun kannalta kaikkein vahingollisimpiin kilpailunrajoituksiin.

Työryhmä käsitteli ehdotusta täsmentää kilpailulain 32 §:ää siten, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston olisi mahdollista jättää asia tutkimatta, mikäli ei voida pitää todennäköisenä, että epäilty kilpailunrajoitus vaikuttaisi merkittävästi kilpailulain 1 §:ssä tarkoitetulla tavalla terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiin. Työryhmä piti ehdotusta kannatettavana ja myös jatkovalmistelussa ehdotusta päätettiin esittää. Lisäksi 32 §:n 2 momentin ensimmäistä virkettä täydennettäisiin sanalla ”voi” sen selkiyttämiseksi, että Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on harkintavaltaa kilpailulain 32 §:n soveltamisessa.

Pykälä liittyy myös direktiiviehdotuksen riippumattomuutta koskevaan 4 artiklaan. Artiklan 2 kohdan e alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansallisilla hallinnollisilla viranomaisilla on valtuudet asettaa painopisteensä, jotka liittyvät 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin, SEUT -sopimuksen 101 ja 102 artiklan soveltamiseen liittyviin tehtäviin. Direktiiviehdotuksen 4 artiklan 2 kohdan e alakohdassa todetaan lisäksi, että siltä osin kuin kansallisilla hallinnollisilla kilpailuviranomaisilla on velvollisuus tutkia virallisesti esitetyt kantelut, tähän sisältyy kyseisten viranomaisten toimivalta hylätä kantelut sillä perusteella, että ne eivät pidä niitä ensisijaisina. Tämä ei rajoita kansallisten kilpailuviranomaisten toimivaltaa hylätä kantelut kansallisessa lainsäädännössä määritellyillä muilla perusteilla. Direktiiviehdotuksen mukaan kansallisella hallinnollisella kilpailuviranomaisella tulee siten olla oikeus asettaa SEUT 101 ja 102 artiklan soveltamiseen liittyvissä tehtävissä painopisteensä ja oikeus hylätä kantelut joita se ei pidä ensisijaisena. Direktiiviehdotuksessa ei säänneltäisi tarkemmin priorisointiperusteita, vaan se jätettäisiin kansalliseen harkintavaltaan.

Myös Euroopan kilpailuviranomaisten verkoston antamien suositusten mukaan kilpailuviranomaisilla tulee olla oikeus asettaa tehtäviään tärkeysjärjestykseen sekä määrittellä tärkeysjärjestykseen asettamisen kriteerit. Suosituksen mukaan kilpailuviranomaisilla tulisi lisäksi olla mahdollisimman laaja oikeus jättää asioita tutkimatta katsoessaan, että asia ei ole merkittävä (ECN Recommendation on the power to set priorities, 2013).

33 ja 39 § tietojenantovelvollisuus ja viranomaisten välinen tietojenvaihto

Voimassa olevassa kilpailulaissa on säännöksiä sekä yksityisten ja julkisten toimijoiden tietojenantovelvollisuudesta että viranomaisten välisestä tietojenvaihdosta. Tietojenantovelvollisuudesta säädetään lain 33 ja 30 d §:ssä. Lain 33 §:ssä asetetaan elinkeinonharjoittajalle ja elinkeinonharjoittajien yhteenliittymälle velvollisuus Kilpailu- ja kuluttajaviraston kehotuksesta antaa sille kaikki kilpailunrajoituksen sisällön, tarkoituksen ja vaikutuksen sekä kilpailuolosuhteiden selvittämiseksi ja 4 luvussa tarkoitetun yrityskaupan arvioimiseksi tarpeelliset tiedot ja asiakirjat. Tietojenantovelvollisuus koskee myös tietoja ja asiakirjoja, joita Kilpailu- ja kuluttajavirasto tarvitsee sen selvittämiseksi, onko elinkeinonharjoittajalla tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymällä määräävä markkina-asema. Kilpailulaissa elinkeinonharjoittajalla tarkoitetaan luonnollista henkilöä sekä yhtä tai useampaa yksityistä tai julkista oikeushenkilöä, joka harjoittaa taloudellista toimintaa.

Julkisten toimijoiden ja niiden määräysvaltaan kuuluvien yksiköiden tietojenantovelvollisuudesta säädetään kilpailulain 4 a luvun 30 d §:ssä. Kyseisen säännöksen mukaan 4 a luvun mukaisessa kilpailuneutraliteetin valvonnassa kunnan, kuntayhtymän ja valtion sekä niiden määräysvallassa olevien yksiköiden velvollisuuteen antaa tietoja sovelletaan, mitä 33 §:ssä säädetään elinkeinonharjoittajan tietojenantovelvollisuudesta. Lain 30 d §:n mukainen tietojenantovelvollisuus koskee ainoastaan kilpailuneutraliteetin valvontaan liittyviä asioita. Muissa kuin kyseisissä asioissa Kilpailu- ja kuluttajavirastolla ei ole toimivaltaa vaatia tietoja ja asiakirjoja julkisilta toimijoilta tai niiden määräysvaltaan kuuluvilta yksiköiltä lukuun ottamatta niitä toimintoja, jotka ovat elinkeinon harjoittamista. Kilpailulain 46 §:n nojalla Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi asettaa 33 tai 30 d §:n nojalla asettamansa velvoitteen noudattamisen tehosteeksi uhkasakon.

Voimassa olevassa kilpailulaissa Kilpailu- ja kuluttajaviraston ja muiden viranomaisten välisestä tietojenvaihdosta säädetään puolestaan 39 §:ssä. Säännöksen mukaan sen lisäksi, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään, Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on oikeus luovuttaa kilpailulaissa säädettyjen tehtävien hoitamisen yhteydessä saamansa tai laatimansa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:ssä tarkoitettu salassa pidettävä asiakirja Finanssivalvonnalle, Energiamarkkinavirastolle, Viestintävirastolle ja Patenti- ja rekisterihallitukselle, jos se on näiden tehtävien hoitamiseksi välttämätöntä. Kilpailu- ja kuluttajavirastolla ei ole oikeutta velvoittaa toista viranomaista tai julkista tehtävää hoitavaa tahoa luovuttamaan salassa pidettäviä tietoja eikä oikeutta luovuttaa tietoja muille kuin kilpailulain 39 §:ssä nimetyille tahoille.

Julkisten toimijoiden ja niiden määräysvaltaan kuuluvien yksiköiden sekä yksityisten toimijoiden tietojenantovelvollisuuden sisältö riippuu nykysääntelyssä Kilpailu- ja kuluttajaviraston käsittelemän kilpailulain vastaisen toiminnan luonteesta. Vastaavasti Kilpailu- ja kuluttajaviraston oikeus saada tietoja ja asiakirjoja tutkintaansa varten vaihtelee epäilyllisen menettelyn mukaan. Selvittäessään kartelleja tai tehdessään yrityskauppavalvontaa Kilpailu- ja kuluttajavirastolla ei ole oikeutta velvoittaa julkisia toimijoita ja niiden määräysvaltaan kuuluvia yksiköitä toimittamaan tietoja muutoin kuin siltä osin kuin toiminta on elinkeinon harjoittamista. Siten virasto voi velvoittaa julkisen toimijan määräysvallassa olevan yhtiön toimittamaan tietoja esimerkiksi kartellitutkinnassa.

Tutkiessaan lain 4 a luvun neutraliteettiasiaa virastolla ei puolestaan ole oikeutta velvoittaa yksityistä elinkeinonharjoittajaa luovuttamaan tietoja. Neutraliteettiasioissa virastolla on siten voimassa olevan lainsäädännön perusteella oikeus saada tietoja muun muassa julkisen toimijan määräysvallassa olevalta yhtiöltä, mutta ei yksityiseltä elinkeinonharjoittajalta lain 33 §:n nojalla.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tiedonsaantioikeuden ulkopuolelle jäävät myös hankintayksiköt. Kilpailulain mukaisia valvontatehtäviä hoitaessaan Kilpailu- ja kuluttajavirastolla ei ole oikeutta saada tietoja hankintalainsäädännön mukaisilta hankintayksiköiltä. Kuitenkin silloin, kun Kilpailu- ja kuluttajavirasto suorittaa hankintalain mukaista valvontatehtäväänsä, sillä on oikeus saada tietoja hankintayksiköiltä, tämän sopimuskumppanilta, hankintayksikössä määräysvaltaa käyttävältä taholta ja hankintamenettelyyn osallistuneelta elinkeinonharjoittajalta kuten julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 142 §:ssä säädetään.

Nykysääntely on johtanut siihen, että niin Kilpailu- ja kuluttajaviraston tietojensaantioikeuksissa kuin mahdollisuuksissa tehdä tietojenvaihtoa muiden viranomaisten kanssa on merkittäviä katvealueita, jotka ovat omiaan hidastamaan kilpailunrajoitusten ja yrityskauppojen selvittämistä. Kilpailu- ja kuluttajaviraston tietotarpeet kohdistuvat usein jo olemassa oleviin asiakirjoihin. Kyse on tyypillisesti toisen viranomaisen omassa valvontatehtävässään keräämistä tiedoista tai julkisen toimijan hankintatoimintaan liittyvistä asiakirjoista. Kun virastolla ei ole oikeutta saada tarvitsemaansa toisen viranomaisen hallussa olevaa tietoasuoraan tältä viranomaiselta, virasto joutuu keräämään vastaavan tietokokonaisuuden lukuisilta elinkeinonharjoittajilta.

Nykysääntely asettaa haasteita erityisesti yrityskauppavalvonnalle, jota Kilpailu- ja kuluttajavirasto toteuttaa tiukkojen lakisääteisten määräaikojen rajoissa. Olennainen osa yrityskauppojen tutkintaa Kilpailu- ja kuluttajavirastossa on asiakkaiden kuuleminen yrityskaupan kilpailuvaikutuksista sekä asiakkaille osoitetut tietopyynnöt kilpailuprosessista kyseisillä markkinoilla. Virasto pyytää esimerkiksi tietoja siitä, miltä maantieteellisestä alueelta asiakas hankkii tuotteita tai palveluita ja mitä tuotteita tai palveluita asiakas pitää hankintoja tehdessään korvaavina. Markkinatoimijoilta selvityspyynnöillä saatavat tiedot ovat usein perusta myös yrityskaupan taloustieteelliselle vaikutusarviointille, joka on keskeinen osa nykyaikaista yrityskauppavalvontaa. Taloustieteellisen vaikutusarvioinnin toteuttaminen edellyttää, että Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on käytössään riittävät ja oikeat tiedot, joihin analyysi voidaan perustaa. Tyypillisesti kyse on myynnin määrää, hintoja, tarjoajien lukumäärää, tarjoajien henkilöllisyyttä, kapasiteettia ja muita keskeisiä kilpailun parametrejä koskevista tiedoista.

Osan yrityskaupan kilpailuvaikutusten arvioinnissa tarvitsemistaan tiedoista Kilpailu- ja kuluttajavirasto saa yrityskaupan osapuolilta. Virasto tarvitsee kuitenkin aina tietoja myös yrityskaupan osapuolten kilpailijoilta tai asiakkailta. Useilla markkinoilla tarvittavat tiedot ovat saatavissa luotettavasti vain

yrittäjäkaupan osapuolten asiakkailta. Viraston käytännössä ongelmallisiksi ovat osoittautuneet markkinat, joilla asiakas on kunta tai muu julkisyhteisö, jota virasto ei lain 33 §:n nojalla voi velvoittaa luovuttamaan tarvitsemaansa salassa pidettävää tietoa. Kilpailu- ja kuluttajavirastolla ei ole oikeutta saada tietoja myöskään 39 §:n nojalla. Erityisen ongelmallista tämä on markkinoilla, joilla julkinen sektori on merkittävä tilaajataho ja siten keskeisin tietolähde. Esimerkkinä voidaan mainita sosiaali- ja terveystieteiden palvelut, joita kunnat ja tulevaisuudessa maakunnat hankkivat yksityisiltä palveluntarjoajilta.

Tietojenantoa ja tietojenvaihtoa koskevien säännösten puuttuessa Kilpailu- ja kuluttajavirasto pyytää tietoja julkisilta oikeushenkilöiltä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain nojalla. Kilpailu- ja kuluttajaviraston kokemuksen mukaan tietojen kerääminen julkisuuslain mukaisin tietopyynnöin on kuitenkin hidasta ja usein tuloksetonta. Tietojen saaminen kohtuullisessa ajassa on osoittautunut ongelmalliseksi erityisesti kuntien osalta. Oikeutta viranomaisen julkisten asiakirjojen saamiseen ei voida pitää riittävänä kilpailuvalvonnan toteuttamiseksi.

Sen lisäksi, että muilla viranomaisilla voi olla hallussaan tietoja, jotka ovat välttämättömiä Kilpailu- ja kuluttajaviraston yksittäisen tutkinnan selvittämisessä, muilla viranomaisilla voi olla hallussaan myös tietoja viraston toiminnan kannalta merkityksellisistä markkinoiden toimintaan liittyvistä ilmiöistä ja mahdollisista väärinkäytöksistä. Tällaisten tietojen avulla Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimintaa voitaisiin suunnata kilpailulain tavoitteiden mukaisesti.

Myös Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvitystoiminnassa kertyy tietoa, joka voi olla välttämätöntä toisen viranomaisen tehtävän hoitamiseksi. Esimerkiksi julkisiin hankintoihin liittyviä kartelliepäilyjä koskevissa selvityksissä on havaittu virastossa viitteitä epätarkoituksenmukaisesta kilpailuttamisesta, yksittäisten tarjoajien suosimisesta ja joskus myös mahdollisesta lahjonnasta tai virkavelvollisuuksien laiminlyönnistä. Tällaiset ilmiöt saattavat merkitä julkisten varojen epätarkoituksenmukaista käyttöä tai suoranaista väärinkäyttöä, joka voi olla laitonta sekä johtaa kansantalouden näkökulmasta yleiseen tehokkuustappioon. Voimassa olevan lain nojalla Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei kuitenkaan voi luovuttaa tietoja muille kuin 39 §:ssä nimetyille viranomaisille.

Kilpailu- ja kuluttajavirastoon liittyviä tietojenvaihtosäännöksiä on useissa säädöksissä. Esimerkiksi tietoyhteiskuntakaaren (917/2014) 318 §:n mukaan Liikenne- ja viestintäministeriöllä, Viestintävirastolla, tietosuojavaltuutetulla, Kilpailu- ja kuluttajavirastolla sekä markkinavalvonta- ja tuoteturvallisuusviranomaisilla on oikeus eräin rajoituksin luovuttaa asiakirjoja ja ilmaista salassa pidettäviä tietoja toisilleen. Sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain (590/2013) 27 §:n mukaan Energiavirastolla on oikeus tehdä toimivaltaansa kuuluvissa asioissa valvontayhteistyötä muun muassa Kilpailu- ja kuluttajaviraston kanssa ja 28 §:n mukaan Energiavirastolla on oikeus luovuttaa Kilpailu- ja kuluttajavirastolle sähkö- ja maakaasumarkkinain valvontatehtävässään saamia salassa pidettäviä tietoja. Finanssivalvontalain (878/2008) 71 §:n mukaan Finanssivalvonnalla on rajattu oikeus luovuttaa Kilpailu- ja kuluttajavirastolle salassa pidettäviä tietoja. Salassa pidettävien tietojen luovutus virastolle sen kilpailuasioihin liittyvien valvontatehtävien hoitamiseksi tulee kyseeseen lähinnä vain sähkö- ja maakaasun toimitus- ja johdannaissopimuksiin liittyvistä liiketoimista. Tekijänoikeuden yhteishallinnoinnista annetun lain (1494/2016) 55 §:ssä säädetään yleisellä tasolla Patentti- ja rekisterihallituksen ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston yhteistyöstä yhteishallinnointiorganisaatioihin liittyvissä asioissa. Kyseisen lain säätämisen yhteydessä kilpailulain 39 §:ään lisättiin Patentti- ja rekisterihallitus niihin viranomaisiin, joille Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on oikeus luovuttaa kilpailulaissa säädettyjen tehtävien hoitamisen yhteydessä saatu tai laadittu salassa pidettävä asiakirja, jos se on Patentti- ja rekisterihallituksen tehtävien hoitamiseksi välttämätöntä.

Kilpailulain uudistamista valmistelleessa työryhmässä käsiteltiin viranomaisten tietojenvaihtoa koskevan 39 §:n muuttamista. Työryhmän mukaan kansallisten viranomaisten mahdollisuuksia torjua lainvastaista toimintaa voidaan parantaa nykyistä tehokkaammalla viranomaisten välisellä tietojenvaihdolla. Viranomaisvalvonnan kokonaisvaltaisen tehokkuuden varmistamiseksi olisi perusteltua säätää viranomaisten tietojenvaihto-oikeuksista niin, että viranomaisten välinen tietojenvaihto olisi mahdollista sekä pyynnöstä että oma-aloitteisesti. Toimenpiteet viranomaisten välisen tietojenvaihdon parantamiseksi ja tämän mahdollistavan lainsäädännön kehittämiseksi vastaavat valtioneuvoston peri-

aatepäätöksessä vuonna 2016 asetettuja strategisia tavoitteita (Valtioneuvoston periaatepäätös kansalliseksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiaksi 2016–2020).

Työryhmässä oli esillä myös vaihtoehto, jossa Kilpailu- ja kuluttajaviraston oikeus tietojensaantiin koskisi viranomaisten lisäksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 5 §:ssä ja vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalveluiden alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1398/2016) 5 §:ssä määritellyjä hankintayksiköitä. Työryhmän näkemyksen mukaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston oikeus saada tietoja hankintayksiköiltä olisi perusteltu erityisesti kartelliepäilyjen selvittämiseksi. Työryhmässä käsiteltiin sitä, tulisiko kyseisestä oikeudesta säätää lain 39 §:n sijaan lain 33 §:ssä.

Työryhmän enemmistön näkemyksen mukaan erityissäännökset viranomaisten välisen tietojenvaihdon kohteena olevien asiakirjojen luottamuksellisuudesta eivät ole tarpeellisia, sillä kaikki viranomaiset soveltavat viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia, jossa säädetään asiakirjojen salassapidosta. Työryhmässä kiinnitettiin huomioita myös siihen, että elinkeinonharjoittajalla, jota koskevaa tutkintaa varten Kilpailu- ja kuluttajavirasto saa asiakirjoja muilta viranomaisilta, on oikeus saada tieto kyseistä asiakirjoista. Asianosaisen tiedonsaantioikeudesta säädetään viranomaisten julkisuudesta annetun lain 11 §:ssä ja kilpailulain 38 §:n 2 momentissa, jossa säädetään tutkinnan kohteena olevan elinkeinonharjoittajan oikeudesta saada tieto tutkintaa koskevista asiakirjoista ja asian käsitteilyvaiheesta.

35–36 §, Kilpailu- ja kuluttajaviraston tarkastusoikeus

Voimassa olevan kilpailulain 35 §:n 1 momentin mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on kilpailulain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvomiseksi sekä yrityskauppojen arvioimiseksi oikeus toimittaa tarkastus elinkeinonharjoittajan hallinnassa olevissa liike- ja varastotiloissa, maa-alueilla ja kulkuneuvoissa. Kilpailulain säätämisen yhteydessä vuonna 2011 Kilpailu- ja kuluttajaviraston tarkastusoikeus ulotettiin kattamaan liiketilojen ohella myös muita tiloja. Kilpailulain 36 §:n 1 momentin nojalla tarkastus voidaan toimittaa myös muissa kuin 35 §:n mukaisissa tiloissa, jos voidaan perustellusti epäillä, että niissä säilytetään kirjanpitoa tai muita liiketoimintaan ja tarkastuksen kohteeseen liittyviä asiakirjoja, joilla voi olla merkitystä todistettaessa kilpailurikkomusta. Voimassa olevan kilpailulain mukaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee toimittaa tarkastus kokonaisuudessaan tarkastuskohteessa.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on tehnyt vuonna 2014 kuusi ja vuosina 2015 ja 2016 viisi tarkastusta. Tarkastukset on toteutettu samanaikaisesti keskimäärin kolmessa eri yrityksessä. Vuonna 2016 viidesä tutkittavana olleessa kilpailunrajoitusepäilyssä suoritettiin tarkastukset yhteensä noin 20 eri kohteessa.

Kilpailuviranomaisen kilpailunrajoituksesta keräämä näyttö muodostuu pitkälti yritysten sähköisessä muodossa olevasta aineistosta eli data-aineistosta. Sähköisellä eli tietoteknisellä tarkastuksella tarkoitetaan kyseisten data-aineistojen läpikäyntiä tutkittavan asian selvittämisen kannalta merkityksellisten tietojen löytämiseksi. Sähköinen tarkastus aloitetaan tarkastuksen kohteen tietoteknisen ympäristön kartoituksella, jonka tarkoituksena on saada kuva elinkeinonharjoittajan käyttämistä tietojärjestelmistä ja tallennusalueista.

Tietoteknisen ympäristön kartoituksen perusteella Kilpailu- ja kuluttajavirasto päättää, mitkä aineistot tarkastetaan niistä laadittavia tilapäisiä kopioita hyödyntäen ja mitkä suoraan tarkastuksen kohteena olevan elinkeinonharjoittajan laitteista. Suurin osa aineistosta tarkastetaan tilapäisiä kopioita hyödyntäen. Suoraan elinkeinonharjoittajan laitteista tarkastetaan yleensä sellainen aineisto, josta ei ole mahdollista tehdä tilapäistä kopiota sekä aineisto, jonka tarkastaminen suoraan elinkeinonharjoittajan laitteesta on nopeampaa kuin tilapäisen kopion laatiminen ja sen tarkastaminen.

Tilapäisillä kopioilla tarkoitetaan esimerkiksi ulkoisten palvelinten varmuuskopioita, sähköpostiaineistoja ja työryhmäpalvelinten tietoja. Jokaisessa tarkastuskohteessa tutkittavaa dataa on tyypillisesti

useita satoja tuhansia tiedostoja. Tilapäisten kopioiden toimittaminen IT-palveluntarjoajalta viraston tarkastettavaksi elinkeinonharjoittajan tiloihin kestää useimmiten muutaman päivän ja joissakin tapauksissa jopa useita viikkoja.

Tilapäisten kopioiden tarkastaminen edellyttää teknistä valmistelua, jossa tilapäiset kopiot kootaan yhdeksi kokonaisuudeksi. Tilapäisten kopioiden sisältämät pakatut tiedostot ja mahdolliset salaukset puretaan ja aineiston sisältämä tekstimuotoinen tieto kootaan tietokantaan myöhemmin tehtävien hakujen nopeuttamiseksi. Tilapäisten kopioiden tekninen valmistelu vaatii erityisiä ohjelmistoja, laitteistoja sekä tietoteknisen aineiston käsittelyyn koulutetun henkilön kussakin tarkastuskohteessa. Tekninen valmistelu edellyttää myös turvatun, tarkastajien kontrolloiman tilan, jossa on riittävä ilmanvaihto laitteiden ylikuumenemisen estämiseksi.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston virkamiehet hakevat aineistosta relevanteilla hakusanoilla ja muilla valintakriteereillä arvioitavaksi tiedot, joilla voi olla merkitystä tutkittavan asian selvittämisen kannalta. Tarkastamisen aikana tunnistetut, tutkittavan asian kannalta merkitykselliset tiedostot kopioidaan osaksi viraston tutkinta-aineistoa. Osaksi viraston tutkinta-aineistoa kopioitavista tiedostoista laaditaan identtinen kopio yritykselle. Muut tiedostot ja sähköistä tarkastusta varten laaditut tilapäiset kopiot tuhoetaan.

Hallintolain 39 §:n edellyttämällä tavalla asianosaisella on oikeus olla läsnä Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimittamassa tarkastuksessa sekä esittää mielipiteensä ja kysymyksiä tarkastukseen liittyvistä seikoista. Kilpailu- ja kuluttajavirasto suorittaa tarkastuksen aiheuttamatta tarkastuksen kohteelle kohututonta häiriötä ja laatii tarkastuksesta kirjallisen tarkastuskertomuksen, joka annetaan tiedoksi asianosaiselle.

Kilpailuviranomaisen – niin Euroopan komission kuin Kilpailu- ja kuluttajaviraston – kilpailunrajoituksesta keräämä näyttö muodostuu nykyään pitkälti yritysten sähköisessä muodossa olevasta aineistosta ja tarkastukset ovat kilpailuviranomaisten tärkeimpiä työkaluja kilpailuvalvonnan toteuttamisessa. 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. Sähköisten aineiston tilapäisten kopioiden tarkastaminen Kilpailu- ja kuluttajaviraston tiloissa ei muuttaisi sähköisen tarkastuksen toteutustapaa, vaan ehdotettu muutos vaikuttaisi vain tarkastuksen toteutuspaikkaan.

Työryhmä käsitteli ehdotusta tehostaa Kilpailu- ja kuluttajaviraston tarkastustoimintaa mahdollistamalla sähköisen tarkastuksen tekeminen Kilpailu- ja kuluttajaviraston tiloissa. Työryhmä arvioi kilpailulain ajantasaisuutta Euroopan kilpailuviranomaisten verkoston antamien tutkintavaltuuksia ja puuttumiskeinoja koskevien suositusten valossa. Kyseisen verkoston vuonna 2013 antaman suosituksen mukaan kilpailuviranomaisilla tulisi olla mahdollisuus jatkettuun sähköiseen tarkastukseen viranomaisen toimitiloissa (ECN Recommendation on the Power to Collect Digital Evidence, including by Forensic Means). Työryhmä päätyi esittämään jatkettua tarkastuksen mahdollistavaa säännöstä korostaen kuitenkin yrityksen edustajan läsnäolomahdollisuutta myös jatkettulla tarkastuksella.

Jatkettua tarkastusta koskeva muutosehdotus on linjassa kansallisten kilpailuviranomaisten täytäntöönpanovaltuuksia koskevan direktiiviehdotuksen kanssa. Kyseisen direktiivin toimitilojen tarkastuksia koskevan 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan kansallisten kilpailuviranomaisten tarkastuksen suorittamiseen valtuuttamalla virkamiehillä ja muilla mukana olevilla henkilöillä on vähintään valtuudet ottaa ja saada missä tahansa muodossa jäljennöksiä ja otteita kirjanpidosta tai asiakirjoista ja tarvittaessa jatkaa hakujen tekemistä jäljennöksistä tai otteista omissa tiloissaan tai muissa tarkoitukseen varatuissa tiloissa. Mikäli direktiiviehdotus toteutuu ehdotetussa muodossa, Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimitilojen tarkastuksen suorittamiseen valtuuttamalla henkilöillä tulee siten olla oikeus jatkaa hakujen tekemistä jäljennöksistä tai otteista tiloissaan.

Direktiiviehdotuksen muiden tilojen tarkastuksia koskevan 7 artiklan 3 kohdan mukaan virkamiehillä ja muilla mukana olevilla henkilöillä, jotka kansalliset tuomioistuimet ovat valtuuttaneet suorittamaan

muiden tilojen tarkastuksen, on oltava vähintään 6 artiklan 1 kohdan a, b ja c alakohdassa ja 6 artiklan 2 kohdassa esitetyt valtuudet. Siten 6 artiklan 1 kohdan c alakohdassa säädetty kilpailuviranomaisen oikeus jatkaa hakujen tekemistä jäljennöksistä tai otteista omissa tiloissaan tai muissa tarkoitukseen varatuissa tiloissa koskisi myös muiden tilojen tarkastamista. Direktiiviehdotuksen mukaan tarkastuksen jatkamisen viranomaisen tiloissa tulisi siten olla mahdollista sekä yrityksen toimitiloihin että muihin tiloihin tehtävissä tarkastuksissa.

37 §, menettely tarkastusta toimitettaessa

Kilpailulain 37 §:n 1 momentin nojalla kilpailuviranomaisilla on oikeus tutkia elinkeinonharjoittajan ja elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän liikekirjeenvaihto, kirjanpito, tietojenkäsittelyn tallenteet, muut asiakirjat ja data, joilla voi olla merkitystä kilpailulain tai sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvonnassa, ja ottaa niistä jäljennöksiä. Kilpailulain ja sen esitöiden perusteella merkitystä ei ole sillä, onko aineisto kirjallisessa vai sähköisessä muodossa. Pykälässä ei mainita nimenomaisesti mobiililaitteiden tarkastamista. Nykyisessä tietoteknisessä toimintaympäristössä on tärkeää selkiyttää, että Kilpailu- ja kuluttajavirasto tutkii kaikki tarkastuksen kohteena olevan elinkeinonharjoittajan käytössä olevat tallennusvälineet.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston kilpailunrajoituksesta tarkastuksella keräämä näyttö muodostuu pitkälti yritysten sähköisessä muodossa olevasta aineistosta eli data-aineistosta. Samalla kun tarkastettavan aineiston painopiste on siirtynyt paperisista asiakirjoista sähköiseen dataan, tarkastettavan aineiston määrä on kasvanut. Myös erilaisten tallennusvälineiden määrä on kasvanut ja tallennusvälineiden väliset erot kaventuneet. Laitteiden luokittelu esimerkiksi tietokoneeksi, tablet-laitteeksi tai matkapuhelimeksi on menettänyt merkityksensä, sillä käytännössä modernit tallennusvälineet muistuttavat ominaisuuksiltaan toisiaan. Myös yritysten viestintäratkaisut kehittyvät ja muuttuvat jatkuvasti.

Työryhmä arvioi kilpailulain ajantasaisuutta Euroopan kilpailuviranomaisten verkoston antamien tutkintavaltuuksia ja puuttumiskeinoja koskevien suositusten valossa. Euroopan kilpailuviranomaisten verkoston vuonna 2013 antaman sähköistä tarkastusta koskevan suosituksen mukaan kilpailuviranomaisella tulisi olla oikeus sähköisen aineiston keräämiseen tarkastuksilla riippumatta siitä, missä muodossa aineisto on tai mihin se on tallennettu (Recommendation on the Power to Collect Digital Evidence, including by Forensic Means, 2013). Työryhmä ehdotti kilpailulain 37 §:n 1 momenttia täsmennettäväksi siten, että tarkastusoikeus olisi riippumaton tallennusvälineestä. Työryhmässä kiinnitettiin kuitenkin huomiota siihen, että mobiililaitteiden tarkastamisessa tulisi noudattaa erityistä huolellisuutta, sillä ne saattavat sisältää muita tarkastettavia laitteita enemmän yksityisyyden suojan piiriin kuuluvaa aineistoa.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto julkaisi lokakuussa 2017 esitteen yritystarkastuksista. Esitteessä kuvataan pääpiirteittäin, mitä yritystarkastuksella tapahtuu sekä millaisia oikeuksia ja velvollisuuksia Kilpailu- ja kuluttajavirastolla ja yrityksellä on. Esitteessä käsitellään jossain määrin myös ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojaa.

Kansallisten kilpailuviranomaisten täytäntöönpanovaltuuksia koskevan direktiiviehdotuksen 6 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansalliset hallinnolliset kilpailuviranomaiset voivat SEUT 101 ja 102 artiklaa sovellettaessa suorittaa kaikki tarvittavat ennalta ilmoittamattomat tarkastukset yrityksissä ja yritysten yhteenliittymissä. Artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansallisten kilpailuviranomaisten tarkastuksen suorittamiseen valtuuttamalla virkamiehillä ja muilla mukana olevilla henkilöillä on vähintään valtuudet mm:

- b) tutkia kirjanpitoa ja muita liikeasiakirjoja *riippumatta siitä, missä muodossa ne on tallennettu*, mukaan lukien oikeus saada tietoja, jotka ovat tarkastuksen kohteena olevan yrityksen saatavilla;
- c) *ottaa tai saada missä tahansa muodossa jäljennöksiä tai otteita* kirjanpidosta tai asiakirjoista ja tarvittaessa jatkaa hakujen tekemistä jäljennöksistä tai otteista omissa tiloissaan tai muissa tarkoitukseen varatuissa tiloissa.

Ehdotus asian selventämisestä kansallisessa laissa on siten linjassa direktiiviehdotuksen kanssa.

Edellä mainittujen syiden perusteella kilpailulain 37 §:n sanamuotoa on syytä selventää siten, että tarkastusoikeus on tallennusvälineestä riippumaton.

45 §, väliaikaismääräykset

Kilpailulain 45 §:n 1 momentin mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi antaa väliaikaisen kiellon, jos kilpailunrajoituksen soveltaminen tai toimeenpaneminen on tarpeen estää välittömästi.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi myös väliaikaisesti velvoittaa elinkeinonharjoittajan toimittamaan hyödykkeitä toiselle elinkeinonharjoittajalle vastaavanlaisilla ehdoilla kuin se tarjoaa niitä muille elinkeinonharjoittajille. Kilpailulain 45 §:n 2 momentin mukaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston on tehtävä pääasiaa koskeva päätöksensä ja mahdollinen seuraamusmaksuesitys markkinaoikeudelle 60 päivän kuluessa väliaikaismääräyksen antamisesta. Markkinaoikeus voi Kilpailu- ja kuluttajaviraston edellä tarkoitettuna määräaikana tekemästä hakemuksesta pidentää tätä aikaa. Jos Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei tee pääasiaa koskevaa päätöstä tai esitystä säädetyssä määräajassa, kiello tai velvoite raukeaa. Kilpailulain 45 §:n 3 momentin mukaan elinkeinonharjoittajalle tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymälle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen väliaikaismääräyksen antamista, jollei asian kiireellisyydestä tai muusta erityisestä syystä muuta johdu.

Lyhyt 60 päivän määräaika on johtanut siihen, ettei Kilpailu- ja kuluttajavirasto ole koskaan antanut väliaikaismääräystä. Kilpailuvalvonnassa on tilanteita, joissa vakavan ja peruuttamattoman vahingon aiheutuminen kilpailulle on vältettävissä vain ripein ja oikea-aikaisin toimenpitein. Väliaikaismääräysten käyttäminen voisi tulla kyseeseen esimerkiksi sähköisen viestinnän, energian taikka liikenteen kaltaisilla sektoreilla. Kilpailunrajoitusepäilyn tutkiminen edellä mainituilla toimialoilla on usein työlästä ja siten hitaasti etenevää. Pääasiaa koskevan päätöksen ja mahdollisen markkinaoikeusesityksen tekeminen 60 päivän kuluessa väliaikaismääräyksen antamisesta ei ole osoittautunut realistiseksi päätöksen edellyttämä analyysi huomioon ottaen. Väliaikaismääräysten käyttämisen mahdollisuus on noussut Suomessa esille muun muassa olennaisiin toimintaedellytyksiin (*essential facilities*) liittyvissä tapauksissa. Säännöksen käyttäminen ei kuitenkaan määräajan lyhyden vuoksi ole ollut mahdollista.

Työryhmä arvioi kilpailulain väliaikaismääräyksen tekemiselle asetetun 60 päivän määräajan riittävyyttä ja työryhmässä käsiteltiin ehdotusta väliaikaismääräyksiä koskevan 60 päivän määräajan poistamisesta tai vähintäänkin sen pidentämisestä. Työryhmän mukaan olisi perusteltua, että väliaikaismääräykset olisivat Kilpailu- ja kuluttajavirastolle nykyistä käyttökelpoisempi työkalu kilpailuvalvonnassa. Työryhmässä kiinnitettiin huomiota kuitenkin myös siihen, että Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on mahdollisuus hakea markkinaoikeudelta pidennystä 60 päivän määräaikaan. Työryhmä päätyi ehdottamaan 60 päivän määräajan pidentämistä 90 päivään.

Väliaikaismääräyksillä on liityntä direktiiviehdotuksen välitoimia koskevaan 10 artiklaan, vaikkakaan artiklassa ei määriteltäisi aikaa välitoimien käytölle. Direktiiviehdotuksen 10 artiklan mukaan kansallisten hallinnollisten kilpailuviranomaisten olisi voitava omasta aloitteestaan määrätä päätöksellään yrityksille väliaikaisia toimenpiteitä. Väliaikaisia toimenpiteitä tulisi voida määrätä ainakin kiireellisissä tapauksissa, joissa vaarana on, että kilpailulle aiheutuu vakavaa ja peruuttamatonta vahinkoa, jos ensi näkemältä on todettavissa, että kyse on SEUT 101 tai 102 artiklan rikkomisesta. Artiklaehdotuksen mukaan tällaista päätöstä sovelletaan määrätyn ajanjakson ajan ja sen voimassaoloa voidaan jatkaa sikäli kun se on tarpeen ja asianmukaista.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Esityksen tarkoituksena on osaltaan tukea talouskasvun edellytyksiä tehostamalla ja ajantasaistamalla kilpailunrajoitusten valvontaa sekä säännöksiä kilpailun tasapuolisuuden turvaamisesta yksityisen ja julkisen elinkeinotoiminnan välillä (kilpailuneutraliteetti). Lisäksi ehdotuksessa selvennettäisiin kil-

pailuviranomaisen toimivaltaan ja menettelyyn liittyviä säännöksiä. Keskeisimmät ehdotukset liittyvät tarkastuksiin, tietojen antamiseen ja vaihtamiseen sekä neutraliteettisäännöksiin sisällytettävään kirjanpidon eriyttämisvelvoitteeseen.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yli kymmentä kilpailulain pykälää, kumottavaksi yksi pykälä ja säädettäväksi yksi uusi pykälä. Esityksellä ei panna täytäntöön neuvostotyöryhmän käsittelyssä olevaa direktiiviehdotusta. Tietyiltä osin esitys on kuitenkin jo linjassa direktiiviehdotuksen kanssa. Esitys ei sisällä ehdotuksia, jotka olisivat ristiriidassa direktiiviehdotuksen kanssa.

3.2 Toteuttamisvaihtoehdot

Kilpailulain muutostarpeita ja toteuttamisvaihtoehtoja on arvioitu kilpailulakityöryhmän työssä ja sen tuloksena maaliskuussa 2017 julkaistussa laajassa mietinnössä (Kilpailulain uudistamista koskevan työryhmän mietintö, työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 16/2017). Työryhmä päätyi ehdottamaan kilpailulakiin muutamaa kokonaan uutta pykälää ja lukuisia pykälämuutoksia. Kaikkien muutostarpeiden arviointi ei johtanut muutosehdotukseen mietinnössä. Liiketoimintakieltoa ja sitoumuspäätösten noudattamatta jättämisen sanktiointia työryhmä ei päättänyt ehdottamaan.

Muutosehdotuksia jatkoyöstettiin ja täsmennettiin mietintöä koskevan lausuntokierroksen jälkeen ja komission julkaistua direktiiviehdotuksensa. Tässä vaiheessa päätettiin myös, ettei mietinnön kotitarkastuksella kuulemista koskevaa ehdotusta tulla esittämään. Päätös perustui lausuntopalautteeseen ja siihen, että asiaa ei esitetä myöskään komission direktiiviehdotuksessa.

Työ- ja elinkeinoministeriössä on jatkovalmistelussa arvioitu, mitkä kilpailulakityöryhmän ehdotuksista olisi tarkoituksenmukaista antaa ennen direktiiviehdotuksen lopputuloksen selviämistä. Ministeriössä on päädytty siihen, että ensimmäiset kilpailulain muutosehdotukset annetaan osana tätä hallituksen esitystä ja loput direktiiviehdotuksen lopputuloksen ollessa selvillä. Työ- ja elinkeinoministeriö on päättänyt kaksivaiheiseen etenemistapaan, jotta direktiiviehdotukseen ja sen lopulliseen sanamuotoon kiinteästi liittyvät ehdotukset annettaisiin turhien jatkomuutosten välttämiseksi vasta kun direktiivin lopputulos on selvillä. Ehdotukset, jotka liittyvät puhtaasti kansalliseen muutostarpeeseen ja sellaiset direktiiviin liittyvät ehdotukset, jotka eivät ole riippuvaisia ehdotuksen tarkasta sanamuodosta, annettaisiin osana tätä esitystä, jotta niiden antaminen ei lykkääntyisi tarpeettomasti.

Yrityskauppa- ja valvonnan määräaika

Työryhmä kannatti Kilpailu- ja kuluttajaviraston yrityskauppojen käsittelymääräajan muuttamista työpäiviksi. Työpäivien määrän osalta esillä oli muun muassa komissiossa ja muissa Pohjoismaissa käytössä oleva 25 työpäivän vaihtoehto ja 23 työpäivän vaihtoehto. Ensimmäisen vaiheen työpäivien määräksi päädyttiin esittämään 23 työpäivää, koska kalenterikuukausi sisältää enimmillään 23 työpäivää.

Kilpailuneutraliteetti

Osa työryhmän jäsenistä piti ongelmallisena kilpailulaissa omaksuttua neuvotteluperiaatetta, johon ei liity pakottavia normeja tai sanktioita. Neuvotteluperiaatteen on katsottu johtavan siihen, että julkisyhteisö saattaa käytännössä harjoittaa elinkeinotoimintaa kilpailua estävällä tai vääristävällä tavalla, kunnes Kilpailu- ja kuluttajavirasto kieltää toiminnan tai asettaa sille ehtoja.

Työryhmässä keskusteltiin myös sellaisen alihinnoittelun kieltämisestä, jossa myyntihinta ei vastaa kustannuksia. Säännöstä ei kuitenkaan päätetty esittää tässä yhteydessä. Mikäli asiaa päätetään arvioida myöhemmin, edellyttää sen valmistelu lukuisten avointen kysymysten ja vaikutusten arviointia.

Voimassa oleva kilpailulain 4 a luku perustuu väljähkөөn sääntelyyn, jossa ei tarkkarajaisesti määritellä kielletyn ja sallitun toiminnan rajoja. Neutraliteettivajeeseen puuttuminen perustuu pitkälti julki-

sen toimijan elinkeinotoiminnan vaikutusten todentamiseen. Sääntelytapa on siinä mielessä perusteltu, että se antaa valvontaviranomaiselle mahdollisuuden joustavuuteen käsittelyyn otettavien tapausten ja puuttumiskeinojen valinnassa. Nykyisestä valvontaviranomaisen toimivallan määrittelystä seuraa, että lain nykyiseen tunnusmerkistöön olisi vaikea liittää erityistä vahingonkorvausvelvollisuutta tai sanktiointia esimerkiksi hallinnollisen seuraamusmaksun muodossa. Niistä säättäminen edellyttäisi todennäköisesti tarkkarajaisempaa kielletyn toiminnan määrittelemistä kilpailulain 4 a luvussa.

Työryhmä päätyi ehdottamaan neutraliteettisäännöksiin kirjanpidollista eriyttämistä, jota on perusteltu tarkemmin nykytilan arviointi -luvussa. Työryhmässä käytiin keskustelua myös vaihtoehdosta, että sääntelyyn harkittaisiin liitettäväksi seuraamuksia eriyttämismahdollisuuden laiminlyöntien varalle esimerkiksi hallinnollisen seuraamusmaksun tai näyttötaakan kääntymisen muodossa. Esitysluonnoksessa kirjanpidolliseen eriyttämiseen päätettiin jatkovalmistelussa ehdottaa lisättäväksi uhkasakko-säännös. Seuraamusmaksun liittäminen neutraliteettisäännökseen olisi edellyttänyt todennäköisesti neutraliteettisääntelyn muuttamista yksityiskohtaisempaan suuntaan siten, että menettelyn joustavuus olisi menetetty.

Jatkovalmistelussa huomioitiin myös muu valmisteilla oleva tai esitetty kansallinen sääntely kirjanpidon eriyttämisestä. Valmistelussa todettiin, että tuleva kansallinen sääntely eriyttämisestä ei olisi kaikilta osin keskenään täysin yhdenmukaista eikä eriyttämismahdollisuuden rikkomiseen liittyisi sanktioita tai toimenpiteitä, joilla voitaisiin varmistaa eriyttämisen toteutuminen. Jatkovalmistelussa todettiin tarve yleiseen, kaikkiin julkisiin toimijoihin ja niiden määräysvallassa oleviin yksiköihin soveltuvaan sääntelyyn, johon liittyisi uhkasakon asettamismahdollisuus. Tämän perusteella katsottiin, että kilpailulakiin olisi syytä esittää kirjanpidon eriyttämissäännöstä, jolloin voitaisiin turvata Kilpailu- ja kuluttajaviraston mahdollisuus valvoa kilpailuneutraliteetin toteutumista kattavasti ja tehokkaasti.

Eriyttämisvelvollisuuden synnyttävää liikevaihtorajaa määritettäessä on otettu huomioon tehokkaan valvonnan ja sääntelyn ennaltaehkäisevyyden tarpeet sekä toisaalta sääntelyn aiheuttaman sääntelytaakan suhde liiketoiminnan kokoon. Yhtäältä on siten arvioitu tarpeelliseksi asettaa liikevaihtoraja riittävän alhaiseksi siten, että sääntely tukee mahdollisimman hyvin tehokkaan viranomaisvalvonnan onnistumista ja ennaltaehkäisee kilpailuneutraliteettiongelmiin syntymistä. Nämä tavoitteet puoltavat liikevaihtorajan asettamista mahdollisimman alhaiseksi. Mahdollisimman alhainen liikevaihtoraja tukisi viranomaisvalvonnan tehokkuutta, koska valvovalla viranomaisella olisi tällöin lähes kaikissa epäiltyjä kilpailuneutraliteettiongelmiä koskevissa selvityksissään mahdollisuus tukeutua kirjanpitolainsäädännön vaatimusten mukaisesti laadittuun toiminnan tuottoja ja kustannuksia sekä niiden kohdistamista koskevaan aineistoon ilman työläitä ja aikaa vieviä selvityksiä.

Myös ehdotetun sääntelyn kilpailuneutraliteettiongelmiä ennaltaehkäisevän tavoitteen toteutuminen puoltaisi mahdollisimman alhaista liikevaihtorajaa, sillä paikallisten kilpailuneutraliteettiongelmiin syntymiseksi on usein riittävää myös sellainen julkisyhteisöjen tai niiden määräysvallassa olevien yksiköiden markkinaehtoinen toiminta, jolla on koko maan mittakaavassa arvioituna vain vähäinen liikevaihto. Liikevaihtorajan ollessa mahdollisimman alhainen kunnat, kuntayhtymät, maakunnat, valtio sekä niiden määräysvallassa olevat yksiköt kiinnittäisivät myös liikevaihdoltaan vähäisen toimintansa osalta huomiota tuottojen ja kustannusten kohdistamiseen, jolloin sääntely ehkäisisi tehokkaasti myös paikallisia kilpailuneutraliteettiongelmiä. Liikevaihtorajan ollessa mahdollisimman alhainen valvova viranomaisvoima voisi lisäksi keskittyä omassa valvontatoiminnassaan aiempaa enemmän markkinavaikutuksiltaan merkittävien tapausten selvittämiseen, koska julkisyhteisöille ja niiden määräysvaltaan kuuluville yksiköille asetettu liikevaihtorajaltaan alhainen eriyttämisvelvollisuus olisi omiaan ennaltaehkäisemään neutraliteettiongelmiin syntymistä.

Toisaalta on kuitenkin arvioitu, että mittakaavaltaan ja vaikutuksiltaan hyvin vähäiseksi arvioitavan toiminnan kuuluminen eriyttämisvelvollisuuden piiriin olisi omiaan johtamaan tilanteeseen, jossa eriyttämisvelvollisuuden aiheuttama hallinnollinen taakka olisi suuri verrattuna liiketoiminnan kokoon sekä sen mahdollisesti aiheuttamien kilpailuneutraliteettiongelmiin merkittävyyteen.

Liikevaihtorajan suuruutta määritettäessä on kiinnitetty huomiota erityisesti pieniin yrityksiin sekä niiden liikevaihdon määrään, koska julkisyhteisöjen ja niiden määräysvallassa olevien yksiköiden

kilpailuneutraliteettia vääristävän toiminnan vaikutukset kohdistuvat vaikutuksiltaan suhteellisesti voimakkaimpina usein juuri pieniin yrityksiin. Lisäksi kilpailuneutraliteettia vääristävät julkisyhteisöjen ja niiden määräysvallassa olevien yksiköiden toimintatavat estävät usein nimenomaisesti pienten yritysten toiminnan käynnistymistä ja vähentävät siten merkittävästi markkinoille tulon kannusteita.

Vaikka liikevaihtorajaa asetettaessa on otettu huomioon, että mittakaavaltaan ja vaikutuksiltaan hyvin vähäiseksi arvioitavan toiminnan ei tule kuulua eriyttämisvelvollisuuden piiriin, liikevaihtorajan tulee kuitenkin olla mitoitettu riittävän alhaiseksi suhteessa pienten yritysten tavanomaiseen liikevaihtoon. Eriyttämisvelvollisuuteen liittyvää liikevaihtorajaa määritettäessä tulee siten ottaa huomioon, että liikevaihtorajan tulee olla alhaisempi kuin pienen yrityksen tavanomaisena pidettävä liikevaihto, sillä muutoin julkisyhteisöjen ja niiden määräysvallassa olevien yksiköiden sallittaisiin harjoittaa elinkeinotoimintaansa ilman eriyttämisvelvollisuutta sellaisessa mittakaavassa, joka vastaa tavanomaista yksityisen elinkeinotoiminnan mittakaavaa. Tällöin julkisyhteisöjen ja niiden määräysvallassa olevien yksiköiden sallittaisiin harjoittaa elinkeinotoimintaa pienten yritysten tavanomaista toiminnan volyyminä vastaavassa mittakaavassa tavalla, joka valvovan viranomaisen havaintojen perusteella mahdollistaa kilpailuneutraliteettiongelmien syntymisen mm. yksikön sisäisen subvention seurauksena. Tällainen liikevaihtorajan määrittely ei edesauttaisi eriyttämisvelvoitteen säätämiseen liittyvien tavoitteiden saavuttamista. Näin ollen liikevaihtoraja tulee asettaa tasolle, joka on alhaisempi kuin tavanomaisena pidettävä pienen yrityksen liikevaihto.

Toimiala Online-palvelusta saatavien tietojen mukaan alle 5 henkilöä työllistävien yritysten lukumäärä on n. 100 000 ja mediaaniliikevaihto tällaisissa yrityksissä n. 60 000 euroa. Tarkasteltaessa tällaisia pieniä yrityksiä riippumatta niiden toimialasta voidaan todeta, että eriyttämisvelvollisuuden synnyttävän liikevaihtorajan tulisi siten olla alle edellä todetun mediaaniliikevaihdon 60 000 euroa. Toimialakohtaisesti voidaan todeta, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston vuosina 2015-2016 tekemien selvitysten mukaan kunnat ja kuntayhtymät toimivat kilpailutilanteessa markkinoilla muun muassa ruoka- ja ateriapalveluissa, kiinteistöhuollon ja logistiikan palveluissa, taloushallinnon palveluissa, toimitilojen vuokrauksessa, työterveyspalveluissa, jätehuolto-, koulutus- ja kulttuuripalveluissa sekä liikunta-, laboratorio- ja kuvantamispalveluissa.

Toimiala Online-palvelusta saatujen tietojen mukaan monilla näillä toimialoilla on paljon pieniä, alle 5 henkilöä työllistäviä yrityksiä. Näiden toimialojen alle 5 henkilöä työllistävien yritysten liikevaihdon mediaani vaihteli vuosina 2012-2016 30 000 euron ja 160 000 euron välillä. Koulutuksessa ja jätehuollossa mediaani ylitti selvästi 100 000 euroa, mutta muilla toimialoilla mediaani vaihteli useimmiten 30 000 euron ja 75 000 euron välillä.

Eriyttämisvelvollisuuden synnyttävän liikevaihdon tulee olla alhaisempi kuin sellaisen tavanomaisena pidetyn yksityisen elinkeinotoiminnan, joka toimii kilpailutilanteessa julkisyhteisöjen määräysvallassa olevien yksiköiden kanssa, jotta julkisyhteisöjen ei sallittaisi kilpailla yksityisten elinkeinonharjoittajien kanssa tavalla, johon sisältyy valvontatoiminnassa havaittu riski kilpailuneutraliteettiongelmien syntymisestä. Edellä todetun perusteella esityksessä ehdotetaan, että 1-4 momentissa säädettyä ei sovellettaisi silloin, kun kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan arvo olisi alle 40 000 euroa vuodessa.

Sähköisen tarkastuksen jatkaminen kilpailuviranomaisen tiloissa

Työryhmässä keskusteltiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston tarkastustoimivaltuuksien muuttamisesta tavalla, joka mahdollistaisi sähköisen tarkastuksen jatkamisen Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimitiloissa. Elinkeinoelämän ja asianajajakunnan edustajien mukaan tarkastukset tulisi ensisijaisesti suorittaa elinkeinonharjoittajien tiloissa ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston tiloissa tehtävän sähköisen tarkastuksen tulisi edellyttää tarkastuksen kohteena olevan elinkeinonharjoittajan suostumusta.

Työryhmässä nousi esiin myös kilpailulain vuonna 2010 valmistunut uudistus, jonka yhteydessä käsiteltiin jatkettua sähköistä tarkastusta. Hallituksen esityksessä HE 88/2010 todetaan, että tarkastukset lyhenisivät olennaisesti, jos tarkastusta voitaisiin jatkaa muualla kuin yrityksen tiloissa. Hallituksen esityksen mukaan jatkettu tarkastus tehostaisi kilpailuviranomaisten resurssien käyttöä ja tarkastustoimintaa sekä minimoisi tarkastuksesta yrityksen toiminnalle aiheutuvan häiriön. Hallituksen esitys

ei kuitenkaan sisältänyt jatkettun tarkastuksen mahdollistavia säännöksiä, sillä kyseiseen tarkastustapaan katsottiin liittyvän epävarmuustekijöitä. Hallituksen esityksessä pidettiin yritysten oikeusturvan kannalta selkeämpänä, että tarkastus toteutetaan kokonaisuudessa yrityksen tiloissa.

Hallituksen esityksessä 88/2010 mainituilla epävarmuustekijöillä viitattiin siihen, että valmistelun yhteydessä pidettiin mahdollisena tulkintaa, jonka mukaan jatkettua tarkastusta olisi kyse pakkokeinolain mukaisesta takavarikosta. Tältä osin esitöissä viitataan korkeimman oikeuden ratkaisuun KKO 2009:4. Tapauksessa oli kyse siitä, että poliisi oli tehnyt takavarikoidun tietokoneen tietosisällöstä kopion, joka oli jäänyt tietokoneen samana päivänä tapahtuneen takavarikon kumoamisen jälkeen poliisin haltuun. Korkein oikeus katsoi, että kopioon kohdistui takavarikon kumoamisesta huolimatta edelleen takavarikko.

Pakkokeinolain (806/2011) 7 luvun mukainen takavarikko on rikosprosessuaalinen pakkokeino, jolla esine otetaan esitutkintaviranomaisen haltuun tai erotetaan muuten haltijan määräysvallasta. Takavarikoimisen edellytyksistä säädetään pakkokeinolain 7 luvun 1 §:ssä. Pakkokeinolain 7 luvun 1 §:n mukaisesta takavarikosta on erotettava asiakirjan jäljentäminen, josta säädetään pakkokeinolain 7 luvun 2 §:ssä. Kyseisen säännöksen mukaan asiakirjan takavarikoiminen pakkokeinolain 7 luvun 1 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisesti todisteena käytettäväksi on korvattava sen jäljentämisellä, jos jäljennös on riittävä todistelun luotettavuuden kannalta. Asiakirja on jäljennettävä ilman aiheutonta viivytystä sen haltuun ottamisen jälkeen. Jäljentämisen jälkeen asiakirja on viipymättä palautettava sille, jolta se on otettu haltuun. Jos asiakirjaa ei voida viivytyksettä jäljentää asiakirjan tai asiakirja-aineiston laadun tai laajuuden vuoksi, asiakirja on takavarikoitava. Jäljennettyyn asiakirjaan ei sovelleta esimerkiksi takavarikoidun esineen säilyttämistä tai palauttamista eikä takavarikon kumoamista koskevia pakkokeinolain 7 luvun säännöksiä.

Asiakirjan jäljentämistä koskeva säännös on lisätty pakkokeinolakiin kilpailulain säätämisen jälkeen vuonna 2011. Pakkokeinolain esitöissä asiakirjan jäljentämisen todetaan olevan vaihtoehto takavarikolle. Esitöissä asiakirjan jäljentämisen erottamista omaksi, takavarikosta erilliseksi toimenpidetyypikseen, perustellaan sillä, että jäljennökseen kohdistuvan poliisin suorittaman hallussapidon luonne on oikeuskäytännön valossa ollut epäselvä. Tältä osin esitöissä viitataan muun muassa edellä mainittuun korkeimman oikeuden ratkaisuun KKO 2009:4. Esitöissä todetaan, että asiakirjan jäljentäminen on toimenpiteen kohteena olevan henkilön kannalta usein parempi vaihtoehto kuin alkuperäisen asiakirjan takavarikoiminen, koska silloin viimeksi mainittu asiakirja pysyy sen omistajan tai muun haltijan hallussa ja on tarvittaessa hänen käytettävissään.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston oikeus tarkastaa elinkeinonharjoittajan data omissa toimitiloissaan olisi rajoitettu ainoastaan datasta tehtyihin jäljennöksiin. Alkuperäinen data olisi elinkeinonharjoittajan hallussa ja käytettävissä. Kilpailu- ja kuluttajaviraston omissa toimitiloissa suorittama datan tilapäisen jäljennöksen tarkastaminen vastaisi siten työryhmän käsityksen mukaan menettelynä pakkokeinolain 7 luvun 2 §:n mukaista asiakirjan jäljentämistä, ei pakkokeinolain 7 luvun 1 §:n mukaista takavarikkoa. Sähköisen tarkastuksen jatkamiseen Kilpailu- ja kuluttajaviraston tilassa ei siten enää katsottu liittyvän sellaista oikeudellista epävarmuutta kuin vuonna 2010.

Työryhmässä oli esillä myös vaihtoehto, jossa sähköisen tarkastuksen jatkaminen Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimitiloissa edellyttäisi kohteena olevan elinkeinonharjoittajan suostumusta silloin, kun se on ainoa tarkastuksen kohde. Lisäksi työryhmässä keskusteltiin vaihtoehdosta, jossa jatkettu sähköinen tarkastus olisi mahdollista ainoastaan, kun kyse on kartelliepäilyistä. Ehdotettujen rajausten katsottiin kuitenkin olevan käytännön tarkastustoiminnan näkökulmasta ongelmallisia. Työryhmässä todettiin, että suorittaessaan tarkastuksia Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei yleensä taktisista syistä voi paljastaa elinkeinonharjoittajalle, tehdäänkö tarkastuksia samanaikaisesti myös muiden elinkeinonharjoittajien tiloissa. Toiseksi kiinnitettiin huomiota siihen, että vaikka tarkastuksen kohteena olisi vain yksi elinkeinonharjoittaja, tarkastus saattaa silti olla hyvin laaja, mikäli tarkastettavia toimipisteitä on paljon, tarkastuksen kannalta relevantteja henkilöitä useita ja tarkastettavaa materiaalia mittavasti. Tarkastus saattaa myös kesken tutkinnan laajentua koskemaan muita elinkeinonharjoittajia.

Jatketun tarkastuksen mahdollisuuden rajaamista ainoastaan kartelliepäilyihin voitiin työryhmän näkemyksen mukaan puolestaan pitää ongelmallisena siitä syystä, että elinkeinonharjoittajan menettelyä voidaan joissain tilanteissa samanaikaisesti tarkastella epäiltynä kartellina ja määräävän markkina-aseman väärinkäyttönä. Ehdotetut rajaukset olisivat tarkoittaneet myös sitä, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulisi – samalla kun se kehittäisi viraston toimitiloissa tapahtuvaa jatkettua tarkastusta – ylläpitää kohteessa tapahtuvaan sähköiseen tarkastukseen soveltuvaa laitteistoa ja resursseja. Edellä mainituista syistä työryhmä ei kannattanut suostumusedellytyksen asettamista tilanteisiin, joissa tarkastuksen kohteena on vain yksi elinkeinonharjoittaja, eikä jatketun tarkastuksen sallimista vain kartelliepäilyä selvitetessä.

Työryhmä päätyi edellä mainittujen syiden perusteella esittämään, että sähköisen aineiston tarkastamisen jatkaminen Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimitiloissa tulisi olla mahdollista kaikissa tapauksissa ilman erillistä elinkeinonharjoittajan suostumusta ja riippumatta tarkastettavien kohteiden määrästä.

Ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suoja ja menettelysäännöt

Voimassaolevan kilpailulain 38 §:n 3 momentissa säädetään, että elinkeinonharjoittajalla ei ole velvollisuutta toimittaa Kilpailu- ja kuluttajavirastolle asiakirjoja, jotka sisältävät ulkopuolisen oikeudellisen neuvonantajan ja asiakkaan välistä luottamuksellisenä pidettävää kirjeenvaihtoa. Kilpailulain esitöiden mukaan lain voimassa olevan 38 §:n 3 momentin ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon luottamuksellisuutta koskeva säännös on luonteeltaan informatiivinen ja vastaa EU:n tuomioistuinten oikeuskäytännössä vahvistettua periaatetta ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojasta, jonka voidaan esitöiden mukaan katsoa olevan voimassa olevaa oikeutta myös kansallisia kilpailuasioita koskevissa menettelyissä. Voimassa olevassa kilpailulaissa ei ole säädetty yksityiskohtaisemmin ulkopuoliseen oikeudelliseen neuvonannon suojaan liittyvästä menettelystä.

Työryhmässä käsiteltiin ehdotusta kilpailulain muutoksesta, jonka mukaan elinkeinonharjoittajan esittäessä todennäköisiä syitä sille, että tietyt asiakirjat sisältävät ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojan piiriin kuuluvaa kirjeenvaihtoa, Kilpailu- ja kuluttajavirasto sinetöisi riidanalaiset asiakirjat ja toimittaisi ne markkinaoikeuteen. Kilpailu- ja kuluttajaviraston hakemuksesta markkinaoikeus päättäisi, onko asiakirjoja pidettävä ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojan piiriin kuuluvina. Ehdotuksesta työryhmässä käydyssä keskustelussa tuotiin esiin ensinnäkin näkemyksiä, joiden mukaan ei olisi perusteltua, että Kilpailu- ja kuluttajavirasto joutuu turvautumaan tuomioistuimeen laissa säädettyjä viranomaistehtäviä hoitaakseen. Myös tuomioistuinten kuormittamista kritisoitiin ja todettiin, että kysymys asiakirjan kuulumisesta ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojan piiriin tulee käsiteltäväksi pääasian käsittelyn yhteydessä. Toisaalta tuotiin esiin näkemyksiä, joiden mukaan menettelyn selkiyttäminen on tarpeellista ja toivottiin mahdollisuutta saattaa asiat tuomioistuimen käsiteltäväksi. Edellä todetuista syistä työryhmän enemmistö ei pitänyt kannatettavana ehdotusta siitä, että markkinaoikeus tekisi ratkaisun asiakirjan kuulumisesta ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojan piiriin.

Työryhmässä käsiteltiin yhtenä vaihtoehtona nykyistä Kilpailu- ja kuluttajaviraston menettelyä muistuttavaa, mutta sitä selventävää menettelyä, jossa väitteen asiakirjan kuulumisesta ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojan piiriin voisi käsitellä markkinaoikeuden sijaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston virkamies, joka ei työskentele viraston kilpailuvastuualueella. Työryhmä päätyi ehdottamaan tätä vaihtoehtoa.

Kansallisten kilpailuviranomaisten täytäntöönpanovaltuuksia koskevassa direktiiviehdotuksessa ei ehdoteta nimenomaisia säännöksiä ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojasta. Direktiiviehdotuksen suojatoimia koskevassa 3 artiklassa on todettu yleisellä tasolla, että direktiivissä tarkoitettuun kansallisten kilpailuviranomaisten valtuuksien käyttöön sovelletaan unionin lainsäädännön ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan yleisten periaatteiden mukaisesti asianmukaisia suojatoimia, mukaan lukien yritysten puolustautumisoikeuksien ja tehokkaiden oikeussuojakeinojen noudattaminen. Euroopan parlamentti on sen sijaan nostanut keskusteluun sen, tulisiko ulkopuolisen neuvonannon suo-

jasta säätää mahdollisesti jotakin melko yleisellä tasolla olevaa direktiivissä (European Parliament, Committee on Economic and Monetary Affairs, Draft Report, 2017/0063(COD))

Mietintöä koskevan lausuntokierroksen jälkeen jatkovalmistelussa on kuitenkin päädytty siihen, että ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojasta ei esitetä voimassa olevaa säännöstä yksityiskohtaisempaa sääntelyä tässä yhteydessä. Ratkaisuun on vaikuttanut usea seikka. Lausuntokierroksella ehdotettu pykäläluonnos ei saanut merkittävää kannatusta lausunnonantajilta. Oikeusministeriön lausunnossa korostettiin lainsäätämiseen liittyviä näkökulmia, mutta muutoin lausunnoissa toivottiin pääasiallisesti sääntelyä, jossa tuomioistuimien tekisi arvion ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojan soveltumisesta tilanteeseen. Eräät lausunnonantajat esittivät, että tuomioistuimen tulisi ratkaista asian sen sijaan, että kilpailulakia selvennettäisiin ja täsmennettäisiin menettelytapasäännöillä siitä, miten Kilpailu- ja kuluttajaviraston kilpailuvalvontaan osallistumaton virkamies tekisi arvion asiasta. Asiaa olisi mahdollista käsitellä pääasian käsittelyn yhteydessä tuomioistuimessa. Tuomioistuimien tehtävien laajentaminen kuuluu oikeusministeriön hallinnon alaan. Ratkaisussa huomioitiin myös se, että vaikka ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojasta ei esitetä säädettäväksi kansallisten kilpailuviranomaisten täytäntöönpanoa koskevassa direktiiviehdotuksessa, Euroopan parlamentti on nostanut asian keskusteluun eikä direktiivin lopputulos ole vielä selvillä. Lisäksi jatkuvan tarkastuksen sisällyttäminen kilpailulakiin tässä esityksessä ehdotetulla tavalla, ja kuten myös direktiiviehdotuksessa edellytettäisiin, tulisi joka tapauksessa muuttamaan jossain määrin ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojaan liittyvää menettelyä Kilpailu- ja kuluttajavirastossa. Se, että asiaa ei esitetä tässä yhteydessä säänneltäväksi nykyistä yksityiskohtaisemmin ei estä sääntelytarpeen harkitsemista myöhemmin uudelleen.

Tietojenvaihto viranomaisten välillä

Työryhmässä keskusteltiin siitä, tulisiko lakiin sisällyttää yksityiskohtainen lista viranomaisista, joiden välillä tietoja olisi mahdollista vaihtaa. Työryhmän enemmistön näkemyksen mukaan lakiin ei olisi tullut sisällyttää listaa viranomaisista, sillä ei ole mahdollista määrittää etukäteen kaikkia viranomaisia, joiden kanssa tietojenvaihto voi olla perusteltua. Mietinnön lausuntokierroksella tuli kuitenkin esiin näkemyksiä, joiden mukaan tietojen antoon ja tietojen vastaanottamiseen oikeutetut viranomaiset tulisi nimetä, jotta tietojen antamista ja saamista koskevat säännökset olisivat yksiselitteisiä ja tarkkarajaisia.

Muun muassa oikeusministeriö kannatti jatkovalmistelussa vaihtoehtoa, jossa viranomaiset, joille Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi luovuttaa tietoa, nimettäisiin tyhjentävästi. Jatkovalmistelussa pykälää muokattiin siten, että siinä nimetään viranomaiset, joille tietoa voidaan luovuttaa.

Väliaikaismääräykset

Kilpailulain mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi antaa väliaikaisen kiellon, jos kilpailunrajoituksen soveltaminen tai toimeenpaneminen on tarpeen estää välittömästi. Viraston on tehtävä pääasiaa koskeva päätöksensä ja esitys seuraamusmaksun määräämiseksi 60 päivän kuluessa väliaikaismääräyksen antamisesta. Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei ole antanut yhtäkään väliaikaismääräystä johtuen pääasiassa liian lyhyestä määräajasta, jonka kuluessa päätös pääasiassa tulisi tehdä. Työryhmä arvioi kahta muutosehdotusta, joista ensimmäisessä 45 §:n mukainen määräaika poistettaisiin kokonaan ja toisessa määräaika pidennettäisiin 60 päivästä 90 päivään. Työryhmä päätyi esittämään työryhmässä esitettyjen näkemysten kompromissina määräajan pidentämistä 90 päivään, jotta virastolla olisi nykyistä jossain määrin paremmat mahdollisuudet väliaikaismääräysten käyttämiseen.

3.3 Keskeiset ehdotukset

Keskeisimmät ehdotukset liittyvät tarkastuksiin, tietojenvaihtoon sekä neutraliteettisäännöksiin sisällytettävään kirjanpidon eriyttämisveloitteeseen.

Kilpailulain niin sanottuun *maatalouspoikkeukseen* tehtäisiin teknisluonteinen muutos siten, että säännöksen muotoilu kattaisi selkeämmin kaikki EU-lainsäädännössä sallitut järjestelyt.

Kilpailuneutraliteettia koskevaa kilpailulain 4 a lukua ehdotetaan täydennettäväksi kilpailuneutraliteettiin kohdistuvien vahingollisten vaikutusten ennaltaehkäisemiseksi, lainsäädännön noudattamisen varmistamiseksi ja viranomaisvalvonnan edellytysten parantamiseksi. Kilpailulakiin esitettäisiin uutta kilpailuneutraliteettisäännöstä, jonka mukaan kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa harjoittavan kunnan, kuntayhtymän, maakunnan, valtion tai niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön tulisi pitää taloudellisesta toiminnastaan erillistä kirjanpitoa. Julkisyhteisöjen ja niiden määräysvallassa olevien yksiköiden toiminnalle ehdotettaisiin asetettavaksi toimintoihin liittyvien tuottojen ja kustannusten kohdistamiseen, dokumentointiin ja seurantaan kohdistuvia lisävelvoitteita.

Priorisointisäännöksen tavoitteena olisi selkeyttää Kilpailu- ja kuluttajaviraston mahdollisuuksia suunnata toimintaansa kilpailun ja markkinaprosessin toimivuuden kannalta kaikkein merkittävimpiin asioihin. Tarkoituksena olisi, että viraston rajalliset resurssit kohdennettaisiin kansantalouden suorituskyvyn ja taloudellisen kasvun kannalta ensisijaisesti kaikkein vahingollisimpiin kilpailunrajoituksiin. Säännökseen lisättäisiin siten priorisointiperuste, jotta virasto voisi ottaa kilpailunrajoituksen merkittävyyden huomioon tutkimatta jättämisen edellytyksenä.

Kilpailulain *tarkastussäännöksiä* muutettaisiin siten, että Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi tehdä tarkastuksella ottamiinsa datan väliaikaisesti kopioihin hakuja myös viraston tiloissa. Lisäksi tarkastusoikeuden täsmennettäisiin olevan tallennusvälineestä riippumaton. Seuraamusmaksusta vapautumiseen ja sen alentamiseen liittyvää menettelyä muutettaisiin laajentamalla lyhennetyn hakemuksen soveltamisalaa siten, että sitä voisi käyttää myös tarkastuksen jälkeen ja tapauksissa, joissa haetaan seuraamusmaksun alentamista kartellitapauksessa.

Tietojenvaihtoa kansallisten viranomaisten kesken laajennettaisiin siten, että lakiin lisättäisiin viranomaisia, joille Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi luovuttaa salassapitosäännösten estämättä tietoja ja asiakirjoja. Laissa säädettäisiin myös tietojen käyttötarkoituksesta ja viraston oikeudesta saada salassapitosäännösten estämättä tietoja ja asiakirjoja muilta viranomaisilta.

Tietojenantovelvollisuutta koskevaan pykälään koottaisiin kunnan, kuntayhtymän, maakunnan ja valtion sekä niiden määräysvallassa olevan yksikön, elinkeinonharjoittajan, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän sekä hankintayksikön velvollisuus antaa tietoja Kilpailu- ja kuluttajavirastolle. Säännöksen mukaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston tiedonsaantioikeuden sisältö olisi sama riippumatta siitä, mitä kilpailulain vastaista menettelyä Kilpailu- ja kuluttajavirasto tutkii.

Väliaikaismääräysten osalta Kilpailu- ja kuluttajaviraston asian selvittämisaikaa ennen pääasiaa koskevan päätöksen ja seuraamusmaksuesityksen tekemistä pidennettäisiin 60 päivästä 90 päivään.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset ja yritysvaikutukset

Esityksen vaikutuksiltaan keskeisimmät ehdotukset liittyvät neutraliteettisäännöksiin sisällytettävään kirjanpidon eriyttämisvelvoitteeseen, tarkastuksiin ja tietojenvaihtoon.

Tehokas kilpailu luo edellytykset tuottavuuden ja talouden kasvulle. Siten tehokkaalla kilpailuvalvonnalla on suuri merkitys paitsi yritysten välisten tasapuolisten kilpailuedellytysten turvaamisessa, myös tuottavuuden ja talouden kasvun mahdollistamisessa. Hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti esityksellä vahvistettaisiin osaltaan kilpailukykyä elinkeinoelämän ja yrittäjyyden edellytyksiä parantamalla.

Esitys tehostaa jossain määrin Kilpailu- ja kuluttajaviraston käytössä olevia valvontatyökaluja ja niiden käyttömahdollisuuksia.

Maatalouspoikkeus

Kilpailulain 2 §:n 2 momentin ns. maatalouspoikkeuksen teknisluonteinen muutos selventäisi maatalousyrittäjille ja alan sidosryhmille, että poikkeus kilpailulain soveltamisalasta kattaa kaikki EU-lainsäädännössä sallitut järjestelyt.

Lyhennetty hakemus

Voimassa olevan kilpailulain lyhennettyä hakemusta koskevat säännöt vähentävät osaltaan elinkeinonharjoittajalle aiheutuvaa hallinnollista taakkaa ja ehdotettu lyhennetyin hakemuksin käyttöalan laajennus lisää vaikutusta hieman. Lyhennetyin hakemuksin käyttäjän ei tarvitse tehdä täysimääräistä hakemusta usealle viranomaiselle. Lisäksi yrityksille tulee enenevässä määrin hyötyä siitä, että lyhennettyjä hakemuksia koskevat säännöt yhdenmukaistuvat EU-tasolla.

Kirjanpidon eriyttäminen

Kirjanpidon eriyttämisvelvollisuus kohdistuisi kunnan, kuntayhtymän, maakunnan, valtion tai niiden määräysvaltaan kuuluviin yksiköihin, jotka harjoittavat kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa. Eriyttämisvelvollisuus ei koskisi kuitenkaan niitä yksiköitä, joiden toiminnan koko jäisi vähäisen toiminnan euromääräisen rajan alle.

Kilpailuneutraliteetin toimivuuden ja sen tehokkaan valvonnan edistäminen turvaa tehokasta kilpailuprosessia julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä. Ehdotettu kilpailuneutraliteetin turvaamiseen liittyvä eriyttämissäännös edistäisi osaltaan taloudellista toimintaa harjoittavien tahojen välisiä tasapuolisia toimintaedellytyksiä ja siten markkinoiden toimintaa.

Julkisen sektorin elinkeinotoimintaa voidaan pitää merkittävänä. Kuntien ja kuntayhtymien markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan arvo voi laskentatavasta riippuen enimmillään olla jopa miljardi euroa. Yksityiset elinkeinonharjoittajat kohtaavat julkisen sektorin kilpailun nykyään yhä useammilla eri toimialoilla. Kilpailu- ja kuluttajaviraston vuosina 2015-2016 tekemien selvitysten mukaan kunnat ja kuntayhtymät toimivat muun muassa ruoka- ja ateriapalveluissa, kiinteistöhuollon ja logistiikan palveluissa, taloushallinnon palveluissa, toimitilojen vuokrauksessa, työterveyspalveluissa, jätehuolto-, koulutus- ja kulttuuripalveluissa sekä liikunta-, laboratorio- ja kuvantamispalveluissa. Toimiala Online-palvelusta saatujen tietojen mukaan monilla näistä toimialoista toimii paljon pieniä, alle 5 henkilöä työllistäviä yrityksiä, jotka ovat kaikkein altteimpia kilpailuneutraliteettihäiriöiden vahingollisille vaikutuksille.

Ehdotetun säännöksen soveltamisalaan kuuluvia yksiköitä arvioidaan olevan Suomessa vähintäänkin lähemmäs tuhat, mutta todennäköisesti parikin tuhatta. Yksin kuntia on Suomessa yli 300. Arvion mukaan kunnassa voi olla esimerkiksi 3–5 tässä tarkoitettua yksikköä, jossa harjoitetaan sekä markkinoilla kilpailutilanteessa tapahtuvaa taloudellista toimintaa että muuta kuin tällaista toimintaa.

Valtion enemmistöomisteisia yhtiöitä on noin 50. Kunnallisessa omistuksessa olevia yhtiöitä oli vuonna 2015 Kuntaliiton Tilastokeskuksesta saamien tietojen mukaan 2031 kappaletta ja niiden liikevaihto oli yhteensä noin 6,8 miljardia euroa. Kilpailu- ja kuluttajavirastolle vuosina 2014 - 2015 toimitettujen tietojen mukaan kuntien liikelaitoksia oli tuolloin 135 ja kuntayhtymien liikelaitoksia 30. Jatkoissa soveltamisalaan tulisivat myös maakunnat sekä niiden liikelaitokset ja yhtiöt. Edellä esitettyjen kuntia ja kuntayhtymiä koskevien lukujen osalta tulee ottaa huomioon, että viraston selvityksissään saamat tiedot perustuvat kuntien ja kuntayhtymien omiin arvioihin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan toiminnan laajuudesta. Lisäksi merkittävä osa edellä mainittujen kunnallisessa omistuksessa olevien yhtiöiden liikevaihdosta voi olla sidosyksikkömyyntiä, joka ei ole kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa.

Jos taloudellisen toiminnan osuus on jo eritelty tilinpäätöksessä, erillistä eriyttämislaskelmaa ei luonnollisesti tarvitse tehdä. Esimerkiksi valtio-omisteisten ammattikorkeakoulujen osalta liiketoiminta on tullut eriyttää jo ammattikorkeakoululain (932/2014, HE 26/2014) nojalla EU:n kilpailu- ja valtiontukisääntöjen mukaan.

Eriyttämisestä aiheutuisi jonkin verran kertaluontoista hallinnollista taakkaa tässä tarkoitetuille yksiköille. Vastaavasti kuten hallituksen esityksessä laiksi eräitä yrityksiä koskevasta taloudellisen toiminnan avoimuus- ja tiedonantovelvollisuudesta annetun lain muuttamisesta (HE 217/2009) todetaan yritysvaikutusten osalta, eri toiminnoista aiheutuvien kulujen ja tuottojen erittelemineen on yksinkertaisissa tapauksissa mahdollista suoraan kirjanpitoaineistosta, jolloin eriyttämislaskelman laatiminen ei mainittavasti lisää kirjanpidosta aiheutuvia kustannuksia. Joissain tapauksissa eriyttämislaskelman laatiminen voi kuitenkin edellyttää tulojen ja menojen aiempaa yksityiskohtaisempaa kohdentamista. Haastavimpia ovat tilanteet, joissa taloudellista toimintaa tuotetaan samoilla henkilö- ja tilaresursseilla kuin julkisoikeudellista perustehtävää, jolloin kohdistamiseen liittyvät ratkaisut voi joutua perustamaan erilaisiin arvioihin tai esimerkiksi työaikakirjanpitoon.

Edellisen perusteella voidaan alustavasti arvioida, että eriyttäminen voisi yhden yksikön osalta viedä esimerkiksi yhden erityisasiantuntijan yhden viikon työajan ja johtajan yhden päivän työajan. Tämä tarkoittaisi noin 1 600 euron kertaluonteista kustannusta perustuen Tilastokeskuksen kuntasektorin mediaanipalkkoihin lisättyinä yleis- ja sivukuluilla.

Edellä laskettu alustava arvio vastaa suuruusluokaltaan arviota tilinpäätöksen laatimisen kustannuksesta. Taloushallinnon raportoinnista yrityksille aiheutuvaa taakkaa on arvioitu TEM:n aiemmin teetetyssä selvityksessä (TEM 8/2010). Selvityksen mukaan arvio tilinpäätöksen laatimisen yritykselle aiheuttamasta hallinnollisesta kustannuksesta vaihtelee pienen yrityksen noin 1 100 eurosta suuren yrityksen 3 600 euroon, keskiarvon ollessa noin 1 400 euroa yritystä kohden. Selvitys on laskettu yksityisen sektorin palkoilla, mutta tällä ei ole tässä vertailussa merkittävää vaikutusta. Koska selvitys on tehty vuonna 2010, on perusteltua huomioida inflaatiokehitys. Elinkustannusindeksillä korjattuna edellä esitetty keskiarvokustannus 1 400 euroa olisi noin 1 600 euroa.

Kirjanpidon eriyttäminen ja tilinpäätöksen laatiminen eivät toimenpiteinä täysin vastaa toisiaan, mutta tilinpäätöksen laatimisen kustannus antaa vertailupohjan alustavalle arviolle. Lisäksi on huomattava, että edellä mainitussa selvityksessä vain osa yritysten hallinnollisesta kustannuksesta on katsottu sääntelyn aiheuttamaksi hallinnolliseksi taakaksi. Tässä yhteydessä kustannusta on perusteltua tarkastella kuitenkin kokonaisuudessaan taakkana, jos yksikkö tekisi eriyttämisen pelkästään lain velvoittamana.

Tilinpäätöksen laatimisen kustannus toistuu vuosittain. Tässä on arvioitu, että eriyttäminen aiheuttaa kertaluonteisesti yhden tilinpäätöksen laatimista vastaavan ylimääräisen toimenpiteen ja sen jälkeen yksikkö laatii tilinpäätöksensä normaaliin tapaan. Eriyttämisestä arvioidaan alustavasti aiheutuvan normaalin kirjanpidon ja tilinpäätöksen laatimisen yhteydessä vähäinen vuosittain toistuva taakka.

Edellä esitetty on arvioitu siten, että eriyttämisvelvoite syntyisi yksin kilpailulain nojalla. Kuitenkin kun kilpailulain muutoksen voimaantulo synkronoidaan muun muassa maakuntalakiesityksen ja tulevan kuntalain vastaavien säännösten voimaantulon ja kuntatietoarkkitehtuurin valmistumisen kanssa, lisäys hallinnolliseen taakkaan kilpailulain osalta olisi edellä esitettyä selvästi vähäisempi. Hallinnollista taakkaa rajattaisiin myös sillä, ettei eriyttämisvelvollisuus koskisi kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan toiminnan eriyttämistä kunkin relevantin markkinan osalta erikseen ja vähäisen toiminnan euromääräinen raja laskettaisiin yksikkökohtaisesti sen sijaan, että se laskettaisiin kunkin relevantin markkinan osalta erikseen.

Eriyttämisvelvollisuutta ei olisi, jos kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan arvo olisi alle 40 000 euroa vuodessa. Eriyttämisvelvollisuuden synnyttävää liikevaihtorajaa määritettäessä on otettu huomioon tehokkaan valvonnan ja sääntelyn ennaltaehkäisevyyden tarpeet sekä toisaalta sääntelyn aiheuttaman sääntelytaakan suhde liiketoiminnan kokoon. Ehdotettavan säännök-

sen soveltamisalan rajausta vähäisen toiminnan osalta on käsitelty toteuttamisvaihtoehtoja koskevassa luvussa.

Viraston tapauksikäsitteilyn priorisointi

Kilpailulain tapauksikäsitteilyn priorisointisäännökseen lisättäisiin kohta, joka mahdollistaisi priorisoinnin, jos ei voida pitää todennäköisenä, että epäilty rajoitus vaikuttaisi merkittävästi terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiin. Tällä voidaan katsoa olevan myönteinen vaikutus yhdessä muiden priorisointiperusteiden kanssa siihen, että virasto hyödyntäisi niukat resurssinsa parhaalla mahdollisella tavalla ja keskittyen kansantalouden suorituskykyyn vaikuttaviin kysymyksiin ja tapauksiin.

Sähköisen tarkastuksen jatkaminen kilpailuviranomaisen tiloissa

Elinkeinonharjoittajan toimitiloissa toteutettava tarkastus kestää yleensä useita viikkoja aiheuttaen tänä aikana häiriötä elinkeinonharjoittajalle ja sen työntekijöille. Mitä pienemmästä tarkastuksen kohteesta on kysymys, sitä enemmän vaikutuksia tarkastuksella on kohteen edellytyksiin keskittyä liiketoimintansa hoitamiseen. Kun datan tilapäisten kopioiden tarkastaminen tehdään Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimitiloissa, yrityksen jokapäiväistä työskentelyä häiritäisiin mahdollisimman vähän. Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimitiloissa tehtävä tarkastus kohdistuisi ainoastaan datan tilapäisiin kopioihin, joten alkuperäinen data olisi elinkeinonharjoittajan hallussa ja käytettävissä.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Yrityskauppa- ja valvonnan käsittelymääräajat

Yrityskauppa- ja valvonnan käsittelymääräajaksi käytettävissä olevan ajan ilmoittaminen kalenterikuukausien sijaan työpäivinä selkeyttäisi ja yhtenäistäisi yrityskauppatutkimusten kestoa sekä yritysten että viranomaisten näkökulmasta. Yrityskaupan käsittelyajan pituuteen ei tällöin enää vaikuttaisi kalenterikuukauden pituus tai juhlapyhien sijoittuminen. Ehdotus parantaisi Kilpailu- ja kuluttajaviraston mahdollisuuksia tehdä riittävä arvio yrityskaupan kilpailuvaikutuksista. Ehdotus ei pidentäisi juurikaan yrityskauppojen käsittelyaikaa.

Kirjanpidon eriyttäminen

Kirjanpidon eriyttämisvelvollisuus tehostaisi kilpailulain neutraliteettisäännösten valvontaa, sillä Kilpailu- ja kuluttajavirasto pystyisi tehokkaammin arvioimaan julkisyhteisöjen kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan markkinaperusteisuutta ilman perusteettoman työläitä ja hitaita selvityksiä.

Sähköisen tarkastuksen jatkaminen kilpailuviranomaisen tiloissa

Sähköisen tarkastuksen jatkamisesta Kilpailu- ja kuluttajaviraston tiloissa seuraisi tehokkuushyötyjä. Voimassa olevan lainsäädännön vuoksi Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee varata kuhunkin tarkastuskohteeseen sähköisen tarkastuksen vaatima tekninen erityisasiantuntemus ja analysointivälineet. Mikäli tarkastuksia tehdään samanaikaisesti useassa kohteessa, Kilpailu- ja kuluttajavirasto hankkii sähköisten tarkastusten toteuttamiseen apua ulkopuolisilta tietoteknisiltä asiantuntijoilta. Nykykäytäntöä voidaan pitää hitaana ja tehottomana verrattuna siihen, että sähköisen aineiston valmistelu ja tarkastaminen suoritettaisiin keskitetysti Kilpailu- ja kuluttajaviraston tiloissa viraston laitteistoa hyödyntäen.

Sähköisen tarkastuksen jatkaminen Kilpailu- ja kuluttajaviraston tiloissa olisi nykykäytäntöä kustannustehokkaampaa resurssien hyödyntämisen näkökulmasta: viraston tiloissa henkilöstöresursseja voitaisiin käyttää joustavasti eikä ulkopuolisten tietoteknisten asiantuntijoiden käyttäminen olisi tarpeellista nykyisessä laajuudessa. Oikeus sähköisen tarkastuksen jatkamiseen Kilpailu- ja kuluttajaviraston

tiloissa pienentäisi merkittävästi myös erityisesti pääkaupunkiseudun ulkopuolella tehtäviin tarkastuksiin liittyviä viranomaisen matka- ja majoituskustannuksia.

Resurssien keskittämisestä seuraavia hyötyjä ei olisi saavutettavissa täysimääräisesti, mikäli tarkastuksen jatkaminen Kilpailu- ja kuluttajaviraston tiloissa edellyttäisi tarkastuksen kohteena olevan yrityksen suostumusta, sillä tällöin viranomaisen tulisi joka tapauksessa varata resurssit sähköisen tarkastuksen toteuttamiseksi yrityksessä.

Tarkastusoikeuden riippumattomuus tallennusvälineestä

Kilpailulain tarkastusmenettelysäännöstä täsmennettäisiin siten, että tarkastusoikeus on tallennusvälineestä riippumaton. Tämä selventäisi yritysten ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston kannalta sen, että tarkastus voi kohdistua kaikkiin mobiililaitteisiin matkapuhelimet mukaan lukien. Selventäminen auttaisi osaltaan vastaamaan kilpailuoikeuden täytäntöönpanon haasteisiin nykyisessä pitkälti digitaalisessa ympäristössä.

Tietojenvaihto viranomaisten välillä

Kilpailulain 39 §:n muutos tehostaisi viranomaisten välistä tietojenvaihtoa ja siten kansallisten viranomaisten mahdollisuuksia torjua lainvastaista toimintaa. Muilla viranomaisilla voi olla hallussaan tietoa sellaisista markkinoiden toimintaan liittyvistä ilmiöistä ja mahdollisista väärinkäytöksistä, joiden avulla Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi suunnata omaa toimintaansa kilpailulain tavoitteiden mukaisesti ja joilla olisi merkitystä näyttönä kilpailuasioissa. Kilpailulain 39 §:n muutos tehostaisi siten osaltaan kilpailuvalvontaa ja viraston rajallisten resurssien tarkoituksenmukaista kohdentamista.

Väliaikaismääräykset

Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvittämisaajan pidentäminen väliaikaismääräyksen antamisen ja pääasiapäätöksen tai seuraamusmaksuesityksen välillä 60 päivästä 90 päivään lisäisi Kilpailu- ja kuluttajaviraston mahdollisuuksia väliaikaismääräyksen käyttämiseen. Tosin 90 päivän määräaikakaan ei olisi välttämättä riittävä ainakaan laajemmissa ja monimutkaisemmissa tapauksissa.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja aineisto

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 25.8.2015 työryhmän valmistelemaan kilpailulain uudistamista pääministeri Juha Sipilän hallituksen kilpailulakia koskevien linjausten ja eräiden muiden tarkennustarpeiden arvioimiseksi ja tarvittavien muutosehdotusten tekemiseksi.

Työryhmälle annettiin sen asettamispäätöksessä kaksi tehtäväkokonaisuutta. Tehtävän 1 mukaan työryhmän tuli laatia huhtikuun 2016 loppuun mennessä Euroopan komissiota tarkoituksenmukaisella tavalla kuultuaan hallitusohjelmakirjauksen mukainen arvio kilpailulainsäädännön muutostarpeista sekä tehdä lausuntopalautteen hankkimisen jälkeen mahdollisia muutostarpeita koskevat ehdotukset. Tehtävästä 1 julkaistiin väliraportti 2.5.2016 (Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, TEM raportteja 20/2016). Väliraportista pyydettiin lausuntoja, joista julkaistiin yhteenveto 2.9.2016. Väliraportissa kilpailulakiin ei ehdotettu tehtäväksi muita muutoksia kuin kilpailulain 2 §:n 2 momentin teknisluonteinen, selventävä muutos.

Työryhmän tehtävä 2 koski kilpailulainsäädännön ajantasaisuuden arviointia. Työryhmän tuli selvittää kilpailulainsäädännön uudistamistarpeita ECN-verkoston suositusten, EU:n kilpailusääntöjen ja kansallisen sääntelyn yhdenmukaisuuden sekä kotimaista viranomais- ja tuomioistuinkäytäntöä koskevien arviointi- ja uudistusehdotusten pohjalta sekä tehdä muutostarpeita koskevat ehdotukset. Tehtävää 2 koski työryhmän koko toimikausi 1.9.2015–28.2.2017. Tehtävää 2 käsiteltäessä läsnä olivat työryh-

män jäsenet sekä tehtävän 1 ja 2 pysyvät asiantuntijat. Työryhmä kuuli perus- ja ihmisoikeuskysymyksiin liittyen professori Tuomas Ojasta ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston sähköisten tarkastusten toteuttamiseen liittyen Kilpailu- ja kuluttajaviraston asiantuntijaa. Kilpailuneutraliteettikysymyksiä käsiteltäessä työryhmän kokoukseen osallistui Kuntaliiton edustaja. Työryhmä julkaisi tehtävää 2 koskevan mietintönsä 14.3.2017 (Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, TEM raportteja 16/2017).

Työryhmän mietinnössä esitettiin tehtäväksi muutoksia viiteentoista kilpailulain voimassa olevaan pykälään sekä kolmen uuden pykälän lisäämistä. Työ- ja elinkeinoministeriö lähetti lausuntopyyntöön mietinnöstä reilulle kolmellekymmenelle taholle ja vastaanotti yhteensä kolmekymmentä lausuntoa. Lausunnoista laadittiin yhteenveto, joka julkaistiin.

Kirjanpidon eriyttämisestä on keskusteltu mietinnön lausuntokierroksen jälkeen valtiovarainministeriön ja Kuntaliiton edustajien kanssa. Kirjanpidon eriyttämistä koskeva esitettävä säännös on tarkoitus viedä myös kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnan käsittelyyn.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Ennen hallituksen esitysluonnoksen lausuntokierrosta lausuntoja pyydettiin kilpailulakityöryhmän mietinnöstä, johon sisältyi pykäläehdotuksia. Tässä esityksessä on käsitelty lausuntohuomioita vain niistä mietinnön ehdotuksista, joita tämä esitys koskee.

Mietinnön perusteella annettujen lausuntojen lausunnonantajista neljä ilmoitti, ettei niillä ole lausuttavaa tai huomautettavaa työryhmän mietinnössä tehdyistä ehdotuksista.

Työryhmän ehdotuksia koskevinä yleisinä huomioina lausunnoissa nostettiin esiin mm. tarve varmistaa mahdollisimman suuri aineellinen ja menettelyllinen yhdenmukaisuus EU:n ja kansallisen kilpailuoikeuden välillä, työryhmän ehdotusten ennenaikaisuus komission direktiiviehdotuksen takia, ehdotusten vaikutusarvioinnin vähäisyys sekä ehdotuksiin sisältyvät oikeusturvariskit ja yritysten puolustautumisoikeuksien vähäinen huomiointi.

Työryhmän ehdottamaa *maatalouspoikkeuksen* soveltamisalan muuttamista ei vastustettu lausunnoissa ja ehdotettua soveltamisalan määräytymistä SEUT 42 artiklan soveltamisalan mukaisesti pidettiin perusteltuna.

Seuraamusmaksusta vapautumista ja seuraamusmaksun alentamista koskevaa menettelyä kartellitapauksissa koskevan työryhmän ehdotuksen osalta eräässä lausunnossa todettiin, ettei voimassa olevaan sääntelyyn ole syytä puuttua komission direktiiviehdotuksen vuoksi.

Käsittelymääräaikoja koskevaan työryhmän mietinnön ehdotukseen ei otettu kantaa lausunnoissa.

Kilpailulain 4 a luvun säännöksiä koskevia muutosehdotuksia kannatettiin useimmissa lausunnoissa. Joissakin lausunnoissa kannatettiin siirtymistä kilpailuneutraliteettisääntelyn nykyisestä mallista kohti sanktioitua mallia. Luvun 30 a, 30 c ja 30 d §:n soveltamisalojen laajentamista koskemaan kuntien, kuntayhtymien ja valtion lisäksi myös maakuntia vastustettiin yhdessä lausunnossa, jonka mukaan olisi perusteltua rajata 30 a §:n soveltamisala koskemaan ainoastaan julkisten toimijoiden yhtiöitä. Kirjanpidon eriyttämistä koskevan ehdotetun uuden 30 e §:n katsottiin olevan lähtökohtaisesti tarpeellinen kuntalain 128 §:ssä säädetyn markkinaperusteisen hinnoittelun varmistamiseksi ja edesauttavan kilpailuneutraliteettihäiriöiden tunnistamista. Lausunnoissa esitettiin arvion tekemistä siitä, pitäisikö vähäinen toiminta rajata kirjanpidon eriyttämistä koskevan velvollisuuden ulkopuolelle. Joidenkin toimijoiden osalta todettiin jo olevan olemassa erityisiä kirjanpidon eriyttämistä koskevia velvoitteita, mikä tulee ottaa huomioon ehdotetun 30 e §:n soveltamisalan määrittelyssä.

Valtiovarainministeriö on todennut mietinnöstä antamassaan lausunnossa, että säännös on lähtökohdaisesti tavoitteiltaan perusteltu ja täydentää olemassa olevaa markkinaperusteista hinnoittelua ja kirjanpidon eriyttämistä koskevaa kuntalain sääntelyä. Lausunnon mukaan jatkovalmistelussa perusteluja tulisi tarkentaa siltä osin kuin säännös koskisi kuntalain 127 §:ä. Velvoitetta voitaisiin jatkovalmistelussa käsitellä suhteellisuusperiaatteen ja hallinnollisen taakan osalta ja pohtia sen suhdetta vähäiseen toimintaan. Lausunnossa todetaan, että mietinnön mukaiset ehdotukset neutraliteettisääntelyn tehostamiseksi ovat tarkoituksenmukaisia ja mikäli niitä halutaan tehostaa kieltojen tai sanktioiden avulla, edellyttää se jatkovalmistelua ja vaikutusarviointia. Lausunnon mukaan kirjanpidollisesta eriyttämisestä on tarkoituksenmukaista säätää kuntalaissa ja maakuntalaissa.

Asioiden tärkeysjärjestystä ja tutkimatta jättämistä koskevaan kilpailulain 32 §:ään ehdotettuun muutokseen ei otettu kantaa lausunnoissa.

Tarkastuksen jatkamista koskevien kilpailulain 35 ja 36 §:ään tehtävien muutosehdotusten osalta lausunnoissa katsottiin, että tarkastuksen jatkamisen edellytysten tulee ilmetä selkeästi ehdotetusta säännöksestä. Eräissä lausunnoissa ehdotukseen suhtauduttiin kielteisesti ja katsottiin sen olevan ongelmallinen yritysten oikeusturvan ja puolustautumisoikeuksien sekä yrityksille aiheutuvien kustannusten kannalta. Muutamassa lausunnossa ehdotukseen suhtauduttiin puolestaan kriittisesti ja tuotiin esiin näkemyksiä, joiden mukaan tarkastuksen jatkamisen edellytykseksi olisi säädettävä etukäteisluvan hakeminen markkinaoikeudelta tai suostumuksen saaminen tarkastuksen kohteena olevalta yritykseltä. Joissain lausunnoissa korostettiin yritysten edustajien läsnäolo-oikeuden merkitystä. Muutamassa lausunnossa puolestaan katsottiin ehdotuksen olevan kannatettava, perusteltu ja asianmukainen, mutta korostettiin kuitenkin menettelyn läpinäkyvyyden ja yritysten oikeusturvan huomioimista.

Tallennusvälineestä riippumatonta Kilpailu- ja kuluttajaviraston tarkastusoikeutta koskevan kilpailulain 37 §:n 1 momenttia koskevaa ehdotusta ei vastustettu lausunnoissa. Kahdessa lausunnossa ehdotukseen suhtauduttiin kriittisesti ja katsottiin, että ehdotettu säännös ei saa vaikuttaa elinkeinonharjoittajan kykyyn jatkaa liiketoimintaa ja korostettiin elinkeinonharjoittajan oikeuksien, työntekijöiden perusoikeuksien sekä teletutkintaan ja sähköisen viestinnän tietosuojaan liittyvästä sääntelystä aiheutuvien rajoitteiden huomioimista.

Ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suoja koskevan sääntelyn osalta lausunnoissa katsottiin suojan tarkoitetun laajuuden jäävän epäselväksi ja ehdotuksen katsottiin vaativan perusteellista uudelleenarviointia. Muutamassa lausunnossa ehdotetun säännöksen mukaista Kilpailu- ja kuluttajaviraston virkamiehen tekemää arviointia asiakirjan luottamuksellisuudesta pidettiin ongelmallisena tarkastuksen kohteena olevan yrityksen oikeusturvan kannalta, ja katsottiin tuomioistuimen olevan selkeämpi ja luottamusta herättävämpi vaihtoehto arvion tekijäksi. Lausunnoissa todettiin myös, että suojan ei ole perusteltua rajoittaa koskemaan vain asianajajia ja asiakirjoja. Kielteisesti ehdotukseen suhtauduttiin kahdessa lausunnossa, ja muutamassa lausunnossa ehdotettiin harkittavaksi tuomioistuinmenettelyä. Muutoksenhakua koskevan 44 §:n osalta osassa lausunnoista edellytettiin mietinnössä ehdotetun ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojan ratkaisemista koskevan Kilpailu- ja kuluttajaviraston virkamiehen tekemän päätöksen säätämistä valituskelpoiseksi ratkaisuksi. Eräissä lausunnoissa katsottiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntöjen edellyttävän tarkastuspäätösten ja niiden nojalla suoritettujen toimenpiteiden saamista tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Viranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskevan kilpailulain 39 §:n muutosehdotuksen katsottiin olevan lähtökohdaisesti perusteltu kilpailuviranomaisen tehtävien hoitamiseksi ja valtaosa lausunnonantajista kannatti ehdotusta. Tietojen antamista ja saamista koskevien säännösten tulisi kuitenkin olla yk-

siselitteisiä ja tarkkarajaisia, eikä ehdotetussa säännöksessä olevan viranomaisen käsitteen sisällön määrittely voi jäädä perustelujen varaan. Joidenkin lausuntojen mukaan ehdotettu sääntely on liian väljää ja mahdollisesti jopa pakottavan EU-oikeuden vastaista, kynnyksen tietojen luovuttamiseen tulisi olla korkea ja luovutettavien tietojen vastaanottaja tulisi sitouttaa samaan salassapidon tasoon kuin luovuttaja. Lausunnoissa katsottiin myös, että seuraamusmaksuista vapauttamista tai seuraamusmaksun alentamista kartellitapauksissa koskevien tietojen sekä ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojan piiriin kuuluvien tietojen ei tule milloinkaan olla tietojenvaihdon kohteena. Ongelmallisena pidettiin vielä sitä, että vaihdettavan tiedon kohteena olevalle yritykselle ei ilmoiteta sitä koskevien tietojen antamisesta toiselle viranomaiselle.

Väliaikaismääräyksiä koskevan kilpailulain 45 §:n muutosehdotusta ei vastustettu lausunnoissa.

Mietinnöstä annettujen lausuntojen huomioiminen

30 e §, kirjanpidon eriyttäminen. Kirjanpidon eriyttämistä koskevaa pykäläluonnosta on muokattu mietinnön lausuntokierroksen jälkeen lisäämällä siihen uhkasakkomahdollisuus sekä rajaamalla pykälän soveltamisalan ulkopuolelle vähäinen toiminta. Vähäisen toiminnan rajaamista ehdotettiin joissakin mietinnöstä annetuissa lausunnoissa ja rajauksella haluttiin pienentää myös hallinnollista taakkaa. Esitysluonnokseen on laadittu myös mietinnön tietoja yksityiskohtaisemmat perustelut säännökselle ja sen tulkinnalle ja esitetty säännöksen liityntä muihin voimassa oleviin ja valmistelussa oleviin säännöksiin.

Valtiovarainministeriö on todennut mietinnöstä antamassaan lausunnossa, että heidän mukaansa ehdotetun säännöksen sanamuoto koskisi myös kuntalain 127 §:n mukaista toimintaa eli yhtiöittämispoikkeuksen piirissä olevaa toimintaa. Pykälän yksityiskohtaisiin perusteluihin on lausunnon perusteella selvennetty, että kirjanpito tulisi eriyttää myös tapauksissa, joissa toimintaa ei ole ollut tarpeen yhtiöittää kuntalain yhtiöittämispoikkeuksen takia. Valtiovarainministeriön lausunto on ollut osaltaan vaikuttamassa myös esitysluonnoksen vaikutusarvion laatimiseen hallinnollisesta taakasta sekä siihen, että vähäinen toiminta rajataan esitetystä soveltamisalasta.

35-36 §, tarkastuksen jatkaminen. Tarkastuksia koskevia säännöksiä on muokattu mietinnön lausuntopalaute ja erityisesti oikeusministeriön kommentit huomioiden. Säännösten muotoilua on muokattu sen täsmentämiseksi, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston oikeus datan tarkastuksen jatkamiseen omissa toimitiloissaan koskisi ainoastaan datasta tehtyjä tilapäisiä kopioita. Lausuntopalauteen johdosta säännöksissä todettaisiin pykälätasolla myös, että tarkastukseen sovellettaisiin pykälän lisäksi mitä tarkastuksista hallintolain 39 §:ssä säädetään. Säännöksissä todettaisiin pykälätasolla niin ikään, että tarkastuksen päättyessä Kilpailu- ja kuluttajavirasto tuhoaa datan tilapäiset kopiot. Säännöksistä on poistettu viittaus siihen, että datan tarkastusta voisi jatkaa Kilpailu- ja kuluttajaviraston lisäksi valtion muun viranomaisen toimitiloissa. Pykälää on siis rajattu siten, että datan tilapäisten kopioiden tarkastuksen voi suorittaa ainoastaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston tiloissa.

38 §, ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suoja. Lausuntopalaute on vaikuttanut merkittävästi asiassa etenemisestä päättämiseen. Asiaa on käsitelty yksityiskohtaisemmin toteuttamisvaihtoehdot kappaleessa.

39 §, tietojenvaihto viranomaisten välillä. Pykälää on muokattu lausuntopalaute ja erityisesti oikeusministeriön näkemys huomioiden siten, että pykälän 1 momentissa mainitaan nimenomaisesti viranomaiset. Mietinnön lausuntokierroksella tuli esiin näkemyksiä, joiden mukaan tietojen vastaanottamiseen oikeutetut viranomaiset tulisi nimetä yksiselitteisesti, jotta säännökset olisivat yksiselitteisiä ja tarkkarajaisia. Lisäksi Oikeusministeriön lausunnon perusteella 33 ja 39 §:ään on lisätty lause, jonka mukaan tiedot Kilpailu- ja kuluttajavirastolle voidaan toimittaa teknisen käyttöyhteyden välityksellä.

Täydentyy HE-luonnoksesta annettujen lausuntojen perusteella.

6 Riippuvuus muista esityksistä

Pohjoismaisten kilpailuviranomaisten välinen yhteistyösopimus

Eduskunnalle on tarkoitus antaa vuoden vaihteen aikoihin hallituksen esitys eduskunnalle yhteistyöstä kilpailuasioissa tehdyn pohjoismaisen sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi sekä laiksi kilpailulain muuttamisesta. Tasavallan presidentin allekirjoitusvaltuuksilla syyskuussa 2017 allekirjoitettu Pohjoismaisten kilpailuviranomaisten yhteistyösopimus, johon sisältyy lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, toteutetaan valtiosopimuksena. Samassa yhteydessä muutetaan kilpailulain 35 - 36 ja 40 §:ää sopimukseen liittyviltä osin. Myös tässä esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kilpailulain 35 ja 36 §:ää.

Valtion lupa- ja valvontavirastoa koskeva laki

Eduskunnalle on tarkoitus antaa alkuvuodesta 2018 osana maakuntauudistuksen toista pakettia (MA-KU II) niin sanottu Luova -laki, jonka yhteydessä kilpailulain viittaukset aluehallintovirastoihin poistuvat. Luova -lain yhteydessä kilpailulain aluehallintovirastojen tehtäviä koskeva 41 § kumotaan, tietojenantovelvollisuutta koskevan 33 §:n 3 momentti kumotaan ja 35, 36 ja 37 §:ää muutetaan siten, että niistä poistetaan viittaukset aluehallintovirastoihin. Kilpailulakia koskeva esitys voidaan kuitenkin antaa riippumatta luova-lain antamisesta. Myös tässä esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kilpailulain 33, 35, 36 ja 37 §:ää.

Maakunta- ja soteuudistus

Maakunta -sanana lisääminen kilpailulain säännöksiin liittyy valtakunnalliseen sosiaali- ja terveystalouden sekä maakuntauudistukseen, jonka keskeisenä tavoitteena on perustaa uudet maakunnat ja säätää niiden hallinnosta ja taloudesta sekä siirtää sosiaali- ja terveystalouden järjestämisvastuu kunnilta maakunnille 1.1.2020. Hallituksen esitys eduskunnalle muun muassa maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi annettiin eduskunnalle maaliskuussa 2017 (HE 15/2017 vp). Sosiaali- ja terveysministeriö laittoi 3.11.2017 lausuntokierrokselle muokatun lakiesityksen valinnanvapauslaiksi. Esitysluonnoksen mukaan asiakas saisi valita maakunnan liikelaitoksen ja sen palveluyksikön vuoden 2020 alusta lähtien. Myös henkilökohtainen budjetti olisi käytössä vuoden 2020 alusta lähtien ja asiakasseteli viimeistään 1.7.2020. Sotakeskukset aloittaisivat toimintansa vuoden 2021 alussa ja suunhoidon yksiköt vuoden 2022 alussa.

Maakunta -sanana lisääminen tässä esityksessä ehdotetulla tavalla kilpailulain 30 a, 30 c ja 33 §:in ja maakunnan mainitseminen ehdotettavassa uudessa kirjanpidon eriyttämistä koskevassa 30 e §:ssä liittyvät edellä mainittuun sote- ja maakuntauudistukseen.

Komission direktiiviehdotus kansallisten kilpailuviranomaisten täytäntöönpanovaltuuksista

Maaliskuussa 2017 annetun direktiiviehdotuksen lopullinen muoto varmistuu myöhemmin ja osa kilpailulakityöryhmän mietinnön ehdotuksista esitetään eduskunnalle vasta sen jälkeen kun direktiiviehdotuksen lopullinen lopputulos on selvillä. Tässä esityksessä esitetyillä ehdotuksilla ei ole joko lainkaan yhteyttä direktiiviehdotukseen tai liityntä ei edellytä direktiiviehdotuksen lopullisen muotoilun varmistumista. Useilla tämän esityksen pykäläehdotuksilla on liityntä direktiiviehdotuksen artikloihin. Lyhennettyjä hakemuksia koskevalla 17 §:llä on liityntä direktiiviehdotuksen 21 artiklaan, asioiden priorisointia koskevalla 32 §:llä 4 artiklaan, tarkastuksia koskevalla 35 ja 36 §:llä 6 ja 7 artiklaan, tallennusvälineestä riippumattomuutta koskevalla 37 §:llä 6 artiklaan ja väliaikaismääräyksiä koskevalla 45 §:llä 10 artiklaan.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

2 §. Soveltamisalan rajoitukset. Pykälän 2 momentin niin sanottua maatalouspoikkeusta selvennettäisiin teknisluonteisella muutoksella siten, että 2 momentista poistettaisiin lause, joka viittaa vanhan markkinajärjestelyasetuksen mukaisiin yhteistyömuotoihin. Momentista poistettaisiin siten sanat ”jotka koskevat maataloustuotteiden tuotantoa tai myyntiä taikka yhteisten varastointi-, käsittely- tai jalostuslaitosten käyttöä”. Muutoksen jälkeen 2 momentin muotoilu kattaisi selkeämmin kaikki EU-lainsäädännössä sallitut järjestelyt.

Kilpailulain 2 §:n 2 momentin mukaan lain 5 §:ää ei sovelleta sellaisiin maataloustuottajien, tuottajien yhteenliittymien, toimialakohtaisten yhteenliittymien ja tällaisten yhteenliittymien muodostamien yhteenliittymien järjestelyihin, jotka koskevat maataloustuotteiden tuotantoa tai myyntiä taikka yhteisten varastointi-, käsittely- tai jalostuslaitosten käyttöä, jos järjestely täyttää SEUT 42 artiklan mukaisesti vahvistetut sisällölliset edellytykset, joiden perusteella mainitun sopimuksen 101 ja 102 artiklan kilpailusäännöt eivät tule sovellettaviksi. Kyseisen maatalouspoikkeukseksi kutsutun säännöksen mukaan tietyt maataloustuottajien yhteistyöjärjestelyt jäävät kilpailulain 5 §:n soveltamisalan ulkopuolelle.

Maatalouspoikkeuksen esitöissä on EU-säännösten osalta viitattu SEUT 42 ja 43 artiklaan sekä niiden nojalla annettuihin neuvoston asetuksiin (EY) N:o 1234/2007 maatalouden yhteisestä markkinajärjestelystä ja tietyjä maataloustuotteista koskevista erityissäännöksistä sekä (EY) N:o 1184/2006 tiettyjen kilpailusääntöjen soveltamisesta maataloustuotteiden tuotantoon ja kauppaan. Asetus (EY) N:o 1234/2007 on sittemmin kumottu ja korvattu asetuksella (EU) N:o 1308/2013 maataloustuotteiden yhteisestä markkinajärjestelystä (jäljempänä markkinajärjestelyasetus). Markkinajärjestelyasetus sisältää maataloutta koskevan yleispoikkeuksen (209 artikla), jota nykyinen kilpailulain maatalouspoikkeus asiallisesti vastaa. Lisäksi uuden markkinajärjestelyasetuksen 206 artiklan nojalla asetuksessa voidaan säätää erikseen sellaisista järjestelyistä, joihin ei sovelleta SEUT 101 artiklaa. Uuden markkinajärjestelyasetuksen erilliset soveltamisalapoikkeukset koskevat maito- ja maitotuotealaa (149 artikla) sekä oliiviöljyä, naudanlihaa ja tietyjä peltokasveja (169–171 artikla).

Uuden markkinajärjestelyasetuksen erityispoikkeukset mahdollistavat kyseisten toimialojen osalta laajamittaisemman yhteistyön kuin 209 artiklan yleispoikkeus. Lisäksi tuottajaorganisaatioihin voi tulla sovellettavaksi markkinajärjestelyasetuksen 222 artikla.

Kilpailulain maatalouspoikkeus ei nykyisellään vastaa uuden markkinajärjestelyasetuksen 149 ja 169–171 artiklan erityispoikkeuksia, joten sanamuotonsa mukaisesti tulkittuna maatalouspoikkeus ei soveltuisi erityispoikkeussäännösten kattamiin järjestelyihin. Maatalouspoikkeusta esitettäisiin siten muutettavaksi vastaamaan uuden markkinajärjestelyasetuksen mahdollistamia säännöksiä.

17 §. Seuraamusmaksusta vapautumista ja seuraamusmaksun alentamista koskeva menettely kartellitapauksissa. Pykälässä laajennettaisiin niin sanotun lyhennetyn hakemuksen käyttöalaa siten, että se voitaisiin tehdä haettaessa seuraamusmaksun alentamista kartellitapauksissa sekä silloin, kun kilpailuviranomainen jo suorittanut asiassa tarkastuksen. Pykälässä säädettäisiin lyhennetyn hakemuksen tekemisen edellytyksistä sekä hakemuksen etusijajärjestyksestä.

Pykälän 2 momenttia muutettaisiin siten, että sen lyhennettyjä hakemuksia koskeva viimeinen lause kumottaisiin. Lyhennetyistä hakemuksista säädettäisiin 2 momentin sijasta uudessa 3 momentissa.

Pykälän uudessa 3 momentissa säädettäisiin elinkeinonharjoittajan mahdollisuudesta hakea Kilpailu- ja kuluttajavirastolta seuraamusmaksusta vapautumista tai sen alentamista lyhennetyllä hakemuksella, jos elinkeinonharjoittaja on jättänyt tai jättämässä Euroopan komissiolle tai Euroopan unionin jäsenvaltion viranomaiselle samaa asiaa koskevan hakemuksen sakosta vapautumiseksi tai sen alentamiseksi. Lyhennettyä hakemusta voisi käyttää aiemmasta poiketen myös tapauksissa, joissa haetaan

seuraamusmaksun alentamista kartellitapauksessa. Lyhennettyä hakemusta voisi niin ikään käyttää aiemmasta poiketen 14 §:n 2 kohdan mukaisessa tapauksessa, jossa elinkeinonharjoittaja toimittaa tarkastuksen toimittamisen jälkeen tietoja ja todisteita, joiden perusteella Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi todeta, että kilpailulain 5 §:ää tai Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 artiklaa on rikottu. Lyhennettyä hakemusta voisi käyttää ainoastaan kartellitapauksissa, vaikka kilpailulain 18 §:n perusteella seuraamusmaksua voidaan alentaa myös muissa kuin kartellitapauksissa. Momentissa säädettäisiin lisäksi, että hakemuksen etusijajärjestys Kilpailu- ja kuluttajavirastossa määräytyy lyhennetyt hakemuksen jättämisajankohdan perusteella. Siten lyhennetyt hakemuksen tehnyt elinkeinonharjoittaja saa etusijan seuraamusmaksusta vapautumiselle tai seuraamusmaksun alentamiselle Kilpailu- ja kuluttajaviraston menettelyssä, mikäli virasto päätyy tutkimaan hakemukseen liittyvää tapausta.

Samalla muutettaisiin mahdollisen virhetulkinnan välttämiseksi voimassa olevan kilpailulain 17 §:n 2 momentin sanamuotoa ”voidaan myöntää” siten, että lyhennetyt hakemuksen ja sillä toimitettujen tarkoituksellisesti puutteellisten tietojen perusteella ehdollisen vapautuksen saaminen ei olisi mahdollista. Ehdotetussa 3 momentissa säädettäisiin tilanteista, joissa elinkeinonharjoittaja *voi hakea* seuraamusmaksusta vapautusta tai sen alentamista.

Muutos liittyy osaltaan myös direktiiviehdotuksen (COM(2017) 142) lievempää kohtelua koskevaan VI lukuun ja erityisesti sakoista vapauttamista koskevaan 16 artiklaan ja lyhennettyjä hakemuksia koskevaan 21 artiklaan. Direktiiviehdotuksen lopputuloksen selvittyä pykälään voidaan tehdä vielä tarvittavia muita muutoksia.

Uudessa 6 momentissa, joka oli aiemmin 5 momentti, viitattaisiin 5 momenttiin, joka oli aiemmin 4 momentti. Momenttiiviittauksen muutos ei vaikuttaisi momentin sisältöön. Seuraamusmaksusta vapautuksen tai sen alennuksen saamiseksi toimitettua tietoja ja todisteita saisi siten edelleen käyttää kilpailuoikeudellisia vahingonkorvauksia koskevan asian käsittelyyn toisin kuin yrityslausuntoa.

26 §. Käsittelymääräajat. Pykälän 1 momentti muutettaisiin siten, että kuukauden määräaika yrityskaupan niin sanotun ensimmäisen vaiheen päätöksen tekemiselle muutettaisiin 23 työpäiväksi. Säännöksessä työpäivällä tarkoitettaisiin arkipäiviä maanantaista perjantaihin. Arkipäiviksi ei kuitenkaan laskettaisi uudenvuoden päivää, loppiaista, pitkäperjantaita, toista pääsiäispäivää, vappupäivää, helatorstaita, juhannusaattoa, itsenäisyyspäivää, jouluaattoa, joulupäivää ja tapaninpäivää. Määräajan lasku aloitettaisiin ilmoituksen jättämistä seuraavasta työpäivästä.

Pykälän 2 momentti muutettaisiin siten, että kolmen kuukauden määräaika niin sanotun toisen vaiheen päätöksen tekemiselle muutettaisiin 69 työpäiväksi. Lisäksi 2 momentti muutettaisiin siten, että markkinaoikeuden oikeus pidentää määräaikaa kahdella kuukaudella muutettaisiin 46 työpäiväksi.

Kilpailulain voimassaolevan 26 §:n mukainen kalenterikuukausiin kytketyn käsittelymääräaikaisten laskentatavan vuoksi Kilpailu- ja kuluttajavirastolla yrityskauppatutkintaan käytettävissä oleva aika vaihtelee yrityskaupan ilmoitusajankohdan mukaan. Yrityskauppalvonnassa tutkintaan käytettävissä olevan ajan ilmoittaminen kalenterikuukausien sijaan työpäivinä selkeyttäisi ja yhtenäistäisi yrityskauppatutkinnan kestoa. Yrityskaupan käsittelyajan pituuteen ei tällöin enää vaikuttaisi kalenterikuukauden pituus tai juhlapyhien sijoittuminen. Ehdotus myös parantaisi Kilpailu- ja kuluttajaviraston mahdollisuuksia tehdä riittävä arvio yrityskaupan kilpailuvaikutuksista.

30 a §. Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivalta. Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin maakunta -sana, jotta kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivalta soveltaa kilpailulain 4 a luvun säännöksiä soveltuksi myös maakuntaan tai sen määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamaan taloudelliseen toimintaan. Kilpailulain neutraliteettisäännöt soveltuisivat siten yhdenmukaisesti kunnan, kuntayhtymän, valtion, maakunnan tai niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamaan taloudelliseen toimintaan.

Ehdotus liittyy valtakunnalliseen sosiaali- ja terveystalouden sekä maakuntaudistukseen, jonka keskeisenä tavoitteena on perustaa uudet maakunnat ja säätää niiden hallinnosta ja taloudesta sekä siirtää

sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisvastuu kunnilta maakunnille 1.1.2020. Lainsäädäntöön tulee sisältymään siirtymäsäännöksiä.

Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaiksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annettiin eduskunnalle maaliskuussa 2017 (HE 15/2017 vp).

Samassa yhteydessä 1 momentin 3 kohdan viittaukseen kuntalakiin tehtäisiin tekninen korjaus siten, että kuntalain (365/1995) 66 a §:n sijasta viitattaisiin voimassa olevan kuntalain (410/2015) 128 §:ään.

30 c §. Kiellon, määräyksen tai velvoitteen asettaminen. Pykälään lisättäisiin maakunta -sana, jotta Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi kieltää myös maakuntaa käyttämästä menettelyä tai toiminnan rakennetta tai asettaa menettelyn tai toiminnan jatkamisen edellytykseksi sellaiset velvoitteet, jotka varmistavat tasapuoliset toimintaedellytykset markkinoilla. Myöskään maakunnan toimintaa ei saisi määrätä kokonaan lopetettavaksi, jos tehtävän suorittaminen perustuu lainsäädäntöön. Pykälän mukainen kieltö, määräys tai velvoite voitaisiin siten asettaa yhdenmukaisesti kunnalle, kuntayhtymälle, valtiolle ja maakunnalle.

Ehdotus liittyy valtakunnalliseen sosiaali- ja terveystalvelu- sekä maakuntauudistukseen, jonka keskeisenä tavoitteena on perustaa uudet maakunnat ja säätää niiden hallinnosta ja taloudesta sekä siirtää sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisvastuu kunnilta maakunnille 1.1.2020.

30 d §. Tietojenantovelvollisuus. Pykälä kumottaisiin. Lain 33 § ehdotettaisiin muutettavaksi siten, että siinä yhdistyisivät voimassa olevan lain 33 §:n ja 30 d §:n mukaiset tietojenantovelvollisuudet. Siten kunnan, kuntayhtymän, valtion sekä niiden määräysvallassa olevien yksiköiden tietojenantovelvollisuudesta Kilpailu- ja kuluttajavirastolle säädettäisiin lain 33 §:ssä. Vastaava tietojenantovelvollisuus koskisi myös muun muassa maakuntia ja niiden määräysvallassa olevia yksiköitä.

30 e §. Kirjanpidon eriyttäminen. Kilpailulain 4 a lukuun ehdotettaisiin lisättäväksi uusi kirjanpidon eriyttämistä koskeva 30 e §, joka koskisi kunnan, kuntayhtymän, maakunnan ja valtion sekä niiden määräysvallassa olevien yksiköiden kilpailutilanteessa markkinoilla harjoittamaa taloudellista toimintaa. Säännös koskisi myös maakuntauudistuksessa perustettavia maakuntia ja niiden määräysvaltaan kuuluvia yksiköitä.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa harjoittavan kunnan, kuntayhtymän, maakunnan, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön velvollisuudesta pitää tästä toiminnastaan erillistä kirjanpitoa. Toiminnan tuotot ja kulut tulisi esittää tilikausikohtaisena tuloslaskelmana, jonka tulisi olla johdettavissa kirjanpidosta ja joka olisi laadittava kirjanpitolain (1336/1997) säännösten mukaisesti. Erillisen kirjanpidon lisätietona tulisi olla selkeä kuvaus kustannuslaskennan periaatteista.

Ehdotetun eriyttämis- ja dokumentointivelvoitteiden avulla voitaisiin ennaltaehkäistä kilpailuneutraliteettiongelmien syntymistä, sillä ehdotettu säännös velvoittaisi julkisyhteisöt ja niiden määräysvallassa olevat yksiköt nykyistä suurempaan huolellisuuteen kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan ja muun toiminnan tuottojen ja kustannusten kohdistamisessa sekä markkinoilla kilpailutilanteessa harjoitettavan taloudellisen toiminnan markkinaperusteisuuden arvioinnissa. Lisäksi ehdotettu kirjanpidon eriyttämistä koskeva velvoite tehostaisi valvontaa, sillä eriyttämisvelvoite mahdollistaisi kirjanpitolainsäädännön mukaisesti laaditun ja tilintarkastuksen piiriin kuuluvan aineiston hyödyntämisen Kilpailu- ja kuluttajaviraston valvontatoiminnassa. Eriyttämisvelvollisuus parantaisi siten valvonnan edellytyksiä merkittävästi verrattuna nykytilaan, jossa valvonnan kohteena olevat julkisyhteisöt tai niiden määräysvallassa olevat yksiköt eivät usein ole järjestäneet toimintaansa siten, että valvovan viranomaisen olisi mahdollista arvioida markkinaehtoisen toiminnan määrää tai siihen kohdistettuja tuottoja tai kustannuksia.

Momentissa asetetut velvoitteet markkinoilla kilpailutilanteessa harjoitettavaan taloudelliseen toimintaan liittyvien tuottojen ja kustannusten kohdistamiseen, dokumentointiin ja seurantaan vastaisivat keskeisiltä osin voimassaolevaa eräitä yrityksiä koskevasta taloudellisen toiminnan avoimuus- ja tiedonantovelvollisuudesta annetun lain (19/2003, jäljempänä avoimuuslaki) 6 §:ssä säädettyä. Kilpailuneutraliteettia koskevan kilpailulain 4 a luvun noudattamisen valvontaan liittyy avoimuuslain tavoitteita vastaava tarve saada mahdollisimman totuudenmukainen kuva kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitettujen julkisyhteisöjen ja niiden määräysvallassa olevien yksiköiden markkinoilla kilpailutilanteessa harjoittaman taloudellisen toiminnan kannattavuudesta.

Pykälässä säädettäisiin lain 30 a §:ssä tarkoitettujen toimijoiden velvollisuudesta pitää erillistä kirjanpitoa eri toiminnoistaan silloin, kun toimija harjoittaa sekä kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa että muuta toimintaa. Pykälässä tarkoitettu kirjanpidon eriyttäminen tulisi tehdä yksikkökohtaisesti. Tällä tarkoitetaan sitä, että kunnan, kuntayhtymän, maakunnan, valtion sekä niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön tulee eriyttää kirjanpitonsa pykälässä tarkoitettulla tavalla jokaisen kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa harjoittavan yksikkönsä osalta erikseen. Tällaisena yksikkönä pidettäisiin sen oikeudellisesta muodosta tai organisaatorakenteesta riippumatta mitä tahansa julkisyhteisön tai sen määräysvallassa olevan yksikön markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa harjoittavaa osaa, jollaisia voisivat olla mm. yhtiöt, säätiöt, yhdistykset ja liikelaitokset sekä erilaiset julkisyhteisöjen toiminnassaan käyttämät toiminnan organisoimien muodot, kuten kirjanpitoyksiköt, taseyksiköt ja tulosityksiköt. Kunkin edellä tarkoitettujen yksiköiden tulisi siten eriyttää kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva toimintansa muusta toiminnastaan.

Eriyttämisvelvollisuus koskisi edellä tarkoitettujen yksiköiden kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa kokonaisuutena. Yksikön olisi siten pidettävä kaikesta kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta yhteistä, muusta, toimijan ei taloudellisesta toiminnasta erillistä kirjanpitoa. Säännös soveltuisi siten esimerkiksi tilanteeseen, jossa kunta on kuntalain yhtiöittämisvelvollisuuden mukaisesti yhtiöittänyt yksikkönsä, mutta samassa yhtiössä harjoitetaan sekä kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa että muuta toimintaa. Eriyttämisvelvollisuus ei vaikuttaisi valvontaviranomaisen oikeuteen edellyttää yksityiskohtaisempia tietoja julkisyhteisöjen tai niiden määräysvaltaan kuuluvien yksiköiden toimintaan liittyen, mikäli se on tarpeen asian selvittämiseksi. Ehdotettu eriyttämisvelvollisuus ei vaikuttaisi myöskään viranomaisen oikeuteen edellyttää markkinoilla kilpailutilanteessa tapahtuvan taloudellisen toiminnan yksityiskohtaisempaa eriyttämistä yksittäistapauksessa, mikäli se on viranomaisen selvitysten perusteella tarpeen epäillyn kilpailuneutraliteettiongelman poistamiseksi.

Säännöksessä tarkoitettujen taloudellisen toiminnan käsite olisi sisällöltään sama kuin 30 a §:ssä. Kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvalla toiminnalla puolestaan tarkoitettaisiin samaa kuin kuntalain (410/2015) 126 §:ssä. Täten kirjanpidon eriyttäminen ei koskisi sellaisia tilanteita, joissa toimija ei harjoita taloudellista toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla. Mikäli toimija harjoittaa siten vain ei-taloudellista toimintaa tai ei-taloudellista toimintaa ja sen lisäksi sellaista taloudellista toimintaa, joka kuuluu kuntalain 126 §:n 2 momentin soveltamisalaan, eikä toimija harjoita lainkaan taloudellista toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla, kirjanpidon eriyttämisvelvollisuutta ei sovellettaisi.

Eri toimintojen kirjanpitoon ja tuloslaskelmaan olisi sisällytettävä kaikki toimintokohtaiset tulot ja menot. Niiden erittelyssä ja kohdentamisessa olisi sovellettava objektiivisesti perusteltuja kustannuslaskennan periaatteita. Näitä periaatteita olisi sovellettava johdonmukaisesti ja niistä olisi annettava lisätietona selkeä kuvaus. Kustannuslaskennan periaatteiden selkeä esilletuonti olisi erityisen tärkeää, jotta voitaisiin tarkistaa tulojen ja menojen kohdistamisen oikeellisuus ja objektiivisuus. Eri toimintojen tuotot ja kulut tulisi esittää tuloslaskelman muodossa tilikausikohtaisesti ja tuloslaskelman tulisi olla johdettavissa toimijan kirjanpidosta. Näin voitaisiin varmistaa noudatettujen arvostus- ja jakotusperiaatteiden yhdenmukaisuus suhteessa toimijan muihin toimintoihin sekä helpottaa tuloslaskelman tarkastusta.

Pykälä koskisi myös kuntalain 127 §:n mukaista toimintaa eli toimintaa, jota koskee yhtiöittämisvelvollisuuden poikkeus. Kuntalain mukaan hinnoittelun tulee olla markkinaehtoista vaikka toimintaa ei poikkeuksen takia olisi tarpeen yhtiöittää. Kirjanpito tulisi siten eriyttää myös tapauksissa, joissa toimintaa ei ole ollut tarpeen yhtiöittää kuntalain yhtiöittämispoikkeuksen takia.

Pykälän 2 *momentissa* säädettäisiin, että toiminnan tuotot ja kulut tulee esittää tilikausikohtaisena tuloslaskelmana, jonka tulee olla johdettavissa 1 momentissa tarkoitetun toimijan kirjanpidosta ja joka on laadittava kirjanpitolain (1336/1997) säännösten mukaisesti.

Pykälän 3 *momentissa* säädettäisiin, että tuloslaskelma lisätietoineen olisi julkinen ja se tulisi esittää tilinpäätökseen sisältyvänä liitetietona toimintoja koskevan informaation tulkinna ja tarkastuksen helpottamiseksi.

Pykälän 4 *momentissa* säädettäisiin, että Kilpailu- ja kuluttajavirasto valvoisi eriyttämisvelvollisuuden noudattamista. Momentissa säädettäisiin, että jos kirjanpidon eriyttämisvelvollisuus laiminlyötäisiin, Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi sakon uhalla velvoittaa kunnan, kuntayhtymän, maakunnan tai valtion toimittamaan 1-2 momentissa tarkoitetun eriytetyn kirjanpidon, tuloslaskelman, tilinpäätöksen sekä kuvauksen kustannuslaskennan periaatteista määräämässään ajassa. Uhkasakon asettamiseen ja maksettavaksi tuomitsemiseen sovellettaisiin lain 46 §:ssä säädettyä. Momentissa tarkoitettu velvoite asetettaisiin kunnalle, kuntayhtymälle, maakunnalle tai valtiolle. Tämä ei estäisi Kilpailu- ja kuluttajavirastoa neuvottelemasta myös toimintaa harjoittavan kunnan, kuntayhtymän, maakunnan tai valtion määräysvallassa olevan yksikön kanssa 1-2 momentissa säädetyn eriyttämisvelvollisuuden noudattamista koskevien puutteellisuuksien korjaamisesta. Uhkasakko asetettaisiin kunnalle, kuntayhtymälle, maakunnalle tai valtiolle.

Pykälän 5 *momentissa* säädettäisiin vähäisen toiminnan rajaamisesta eriyttämisvelvollisuuden ulkopuolelle. Momentin mukaan aiemmissa momenteissa säädettyä ei sovellettaisi silloin, kun kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan arvo olisi alle 40 000 euroa vuodessa. Taloudellisen toiminnan arvo laskettaisiin pykälän 1 momentissa tarkoitetun yksikön osalta tarkasteluhetkeä edeltävän viimeisen vahvistetun tilinpäätöksen mukaan.

Kilpailulain kirjanpidon eriyttämisvelvollisuudella ei olisi vaikutusta hankintalain sidosyksikköasemaan ja siihen liittyvään sääntelyyn. Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (hankintalaki, 1397/2016) 15 §:n mukainen sidosyksikköasema säilyy hankintalain perusteella, jos yksikkö harjoittaa enintään 5 % ja enintään 500 000 euron osuuden liiketoiminnastaan muiden tahojen kuin niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on. Prosenttiosuus on 10, ja 500 000 euron rajoitusta ei sovelleta, kun hankintayksikön määräysvallassa olevan yksikön liiketoimintaa vastaavaa markkinaehtoista toimintaa ei ole. Kilpailulain 30 e §:n mukaisen kirjanpidon eriyttämisen raja olisi siten alhaisempi kuin sidosyksikköaseman säilyttämisen raja. Siten kunnan hankinnat yhtiömuotoiselta sidosyksiköltään jäisivät hankintalain ulkopuolelle, mutta sidosyksikköyhtiön tulisi eriyttää kirjanpitonsa, jos sen kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan liikevaihto olisi vuodessa 40 000 euroa tai enemmän.

32 §. Asioiden tärkeysjärjestys ja tutkimatta jättäminen. Pykälässä säädettäisiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston tapausten käsittelyn priorisoinnista ja sen edellytyksistä. Pykälään lisättäisiin uusi epäillyn kilpailunrajoituksen merkittävyyteen liittyvä priorisointiperuste ja selvennettäisiin, että priorisointi on viraston harkintavallassa.

Pykälän 2 *momenttiin* lisättäisiin voi -sana selventämään, että Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on harkintavaltaa priorisointiperusteita soveltaessaan, eikä velvoitetta tutkimatta jättämiseen ole.

Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin myös uusi, viides priorisointimahdollisuus. Momentin 5 kohdan mukaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston olisi mahdollista jättää asia tutkimatta, mikäli ei voida pitää todennäköisenä, että epäilty kilpailunrajoitus vaikuttaisi merkittävästi kilpailulain 1 §:ssä tarkoitulla tavalla terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiin. Lisäys mahdollistaa kilpailunrajoituksen merkittä-

vyöden huomioimisen tutkimatta jättämisen edellytyksenä. Siten valvontaviranomaisen rajalliset resurssit voitaisiin kohdentaa kansantalouden suorituskyvyn ja taloudellisen kasvun kannalta kaikkein vahingollisimpiin kilpailunrajoituksiin. Kilpailulain 32 §:n 2 momentin 5 kohta koskisi ainoastaan asioita, joissa on kyse kilpailulain 5 ja 7 §:ssä ja SEUT 101 ja 102 artiklassa tarkoitetuista kilpailunrajoituksista.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston päätös jättää asia tutkimatta kilpailulain 32 §:n perusteella ei sisällä arviota epäillyn kilpailunrajoituksen lainmukaisuudesta. Virasto ottaa päätöksen kohteena olevan asian uudelleen tutkittavaksi, mikäli se saa uutta selvitystä. Tutkimatta jättämistä koskevaan päätökseen on mahdollista hakea muutosta markkinaoikeudelta. Lisäksi kilpailunrajoituksesta vahinkoa kärsinyt elinkeinonharjoittaja on oikeutettu vaatimaan korvausta kärsimästään vahingosta yleisessä tuomioistuimessa.

Voimassa olevan kilpailulain 32 §:n 2 momentin säännökset kytkevät tutkimatta jättämisen yhtäältä kilpailunrajoituksen todennäköisyyden asteeseen sekä toisaalta kilpailun toimivuuteen niillä markkinoilla, joihin kilpailunrajoitus kohdistuu. Voimassa oleva säännös ei kiinnitä huomiota kilpailunrajoituksen merkittävyyteen tutkimatta jättämisen edellytyksenä. Kilpailulain 32 §:n 2 momentin nykyisen sanamuodon valossa Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulisi siten tehdä kattava selvitys ja asiaratkaisu myös niissä asioissa, joissa sinänsä kielletty kilpailun rajoittaminen on todennäköistä eikä kilpailua voida pitää kokonaisuudessaan toimivana, mutta joissa asian merkittävyys on muutoin vähäinen. Eryteisesti kilpailun toimivuutta koskeva vaatimus tutkimatta jättämiselle on osoittautunut käytännössä ongelmalliseksi, koska kilpailun toimivuus voidaan asettaa jo lähtökohtaisesti kyseenalaiseksi useilla markkinoilla esimerkiksi niiden maantieteellisen rajoittuneisuuden tai niillä toimivien yritysten vähäisen määrän perusteella.

Kilpailulain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaaminen vahingollisilta kilpailunrajoituksilta. Pykälän mukaan lakia sovellettaessa on erityisesti otettava huomioon markkinoiden toimintaedellytysten ja elinkeinon harjoittamisen vapauden suojaaminen siten, että myös asiakkaat ja kuluttajat hyötyvät kilpailusta. Ehdotettu säännös kytkisi epäillyn kilpailunrajoituksen merkittävyyden arvioinnin kilpailulain 1 §:ssä ilmaistuun lain tarkoitukseen. Tarkasteltaessa 2 momentin 5 kohdan edellytysten täyttymistä kyse olisi yhtäältä niiden vaikutusten arvioinnista, joita rajoituksella voidaan perustellusti katsoa olevan markkinaprosessin toimivuuteen. Toisaalta merkittävyyden arvioinnissa tulisi kiinnittää huomiota lain 1 §:n 2 momentin soveltamisohjeeseen ja arvioida merkittävyyttä myös elinkeinovapauden turvaamisen kannalta sekä epäillystä kilpailunrajoituksesta asiakkaille ja kuluttajille koituvien menetysten näkökulmasta. Pääsääntö kuitenkin olisi, että viraston tulisi keskittyä kansantalouden suorituskykyyn vaikuttaviin kysymyksiin ja jättää tutkimatta taloudellisilta vaikutuksiltaan pienet sekä alueellisesti tai kohderyhmältään rajoittuneet asiat.

Merkittävyyden arvioinnissa tulisi kiinnittää huomiota menettelyn luonteeseen. Haitallisimpina voidaan pitää alastomia kilpailunrajoituksia, kuten kartelleja ja karkeita kilpailijoita markkinoilta poisulkevia menettelyjä. Kilpailun rajoittamisen luonteen ohella olisi kuitenkin kiinnitettävä huomiota myös toiminnan laajuuteen, periaatteelliseen merkittävyyteen sekä niihin vaikutuksiin, joita toiminnalla olisi markkinoiden toimintaan ja asiakkaiden sekä kuluttajien etuihin, jos toiminta laajentuisi markkinoilla yleisesti sovelletuksi.

Kilpailulain 32 §:n 2 momentin 5 kohdan kriteerin täytyessäkin virasto voisi käsitellä asian, jos se on tarkoituksenmukaista. Asian käsittely voi olla tarkoituksenmukaista esimerkiksi laintulkinnan selkeyttämiseksi tai silloin, kun arvioinnin kohteena oleva menettely on markkinoilla yleistä.

33 §. Tietojenantovelvollisuus. Pykälää ehdotetaan muutettavan siten, että siinä yhdistyisivät voimassa olevan lain 33 §:n ja 30 d §:n mukaiset tietojenantovelvollisuudet. Ehdotetun muutoksen tarkoituksena on yhdenmukaistaa tietojenantovelvollisuuden edellytykset siten, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston tiedonsaantioikeuden sisältö olisi sama riippumatta siitä, mitä kilpailulain vastaista menettelyä Kilpailu- ja kuluttajavirasto tutkii. Lain 30 d §:ssä tarkoitettujen kuntien, kuntayhtymien ja valtion

sekä niiden määräysvallassa olevien yksiköiden tietojenantovelvollisuus laajennettaisiin koskemaan myös tietoja ja asiakirjoja, jotka ovat Kilpailu- ja kuluttajavirastolle tarpeellisia kilpailunrajoituksen sisällön, tarkoituksen ja vaikutuksen sekä kilpailuolosuhteiden selvittämiseksi ja 4 luvussa tarkoitettun yrityskaupan arvioimiseksi. Lisäksi elinkeinonharjoittajan ja elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän tietojenantovelvollisuus laajennettaisiin koskemaan 4 a luvussa tarkoitettun menettelyn arvioimiseksi tarpeellisia tietoja ja asiakirjoja. Säännöksen mukainen tietojenantovelvollisuus koskisi myös hankintayksiköitä ja maakuntia.

Pykälän otsikko muutettaisiin vastaamaan pykälän sisältöä siten, että voimassa olevan lain otsikko ”Elinkeinonharjoittajan tietojenantovelvollisuus” korvattaisiin otsikolla ”Tietojenantovelvollisuus”.

Pykälän *1 momenttia* ehdotetaan muutettavaksi siten, että elinkeinonharjoittajan ja elinkeinonharjoittajien yhteenliittymien lisäksi voimassa olevan 33 §:n 1 momentin mukainen velvollisuus antaa Kilpailu- ja kuluttajavirastolle kaikki kilpailunrajoituksen sisällön, tarkoituksen ja vaikutuksen sekä kilpailuolosuhteiden selvittämiseksi ja 4 luvussa tarkoitettun yrityskaupan arvioimiseksi tarpeelliset tiedot ja asiakirjat koskisi myös voimassa olevassa 30 d §:ssä määriteltyjä tahoja eli kuntaa, kuntayhtymää ja valtiota sekä niiden määräysvallassa olevia yksiköitä. Lisäksi tietojenantovelvollisuus koskisi maakuntalakiesityksen (HE 15/2017) 5 §:ssä tarkoitettuja maakuntia sekä niiden määräysvallassa olevia yksiköitä. Maakunnan lisääminen säännökseen liittyy valtakunnalliseen sosiaali- ja terveystalvvelu- sekä maakuntaudistukseen, jonka osana sosiaali- ja terveystalvvelujen järjestämisvastuu siirtyy kunnilta maakunnille vuoden 2020 alusta.

Tietojenantovelvollisuus koskisi myös julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 5 §:ssä ja vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalveluiden alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1398/2016) 5 §:ssä määriteltyjä hankintayksiköitä. Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 5 §:n mukaan hankintayksiköitä ovat valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaisten lisäksi evankelis-luterilainen ja ortodoksinen kirkko sekä niiden seurakunnat ja muut viranomaiset, valtion liikelaitokset, julkisoikeudelliset laitokset sekä mikä tahansa hankinnan tekijä silloin, kun se on saanut hankinnan tekemistä varten tukea yli puolet hankinnan arvosta edellä mainitulta hankintayksiköltä.

Kilpailulain 38 §:n 3 momentin mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi käyttää 33–36 §:n perusteella elinkeinonharjoittajalta saatuja tietoja ainoastaan siihen tarkoitukseen, jota varten ne on koottu, ellei Kilpailu- ja kuluttajavirasto ole aloittanut uutta tutkintaa. Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi käyttää myös hankintayksiköltä, kunnalta, maakunnalta, kuntayhtymältä ja valtiolta sekä niiden määräysvallassa olevalta yksiköltä saamia tietoja ainoastaan siihen tarkoitukseen, jota varten ne on koottu.

Voimassa olevan 33 ja 30 d §:n mukainen tietojenantovelvollisuus koskee myös salassa pidettäviä tietoja. Kilpailu- ja kuluttajaviraston valvontatoiminnassa tarvittavat salassa pidettävät tiedot ovat tyypillisesti viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 20 kohdassa tarkoitettuja liikesalaisuuksia. Pykälässä ehdotetaan täsmennettävän, että elinkeinonharjoittajan, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän, hankintayksikön, kunnan, maakunnan ja valtion sekä niiden määräysvallassa olevan yksikön tulee toimittaa Kilpailu- ja kuluttajavirastolle tietoja salassapitosäännösten estämättä.

Pykälän *2 momentti* ehdotetaan kumottavaksi, koska voimassa olevan 2 momentin mukainen velvollisuus toimittaa tietoja ja asiakirjoja sen selvittämiseksi, onko elinkeinonharjoittajalla tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymällä määräävä markkina-asema, sisältyy 1 momentin mukaiseen velvollisuuteen antaa virastolle kaikki kilpailunrajoituksen sisällön, tarkoituksen ja vaikutuksen sekä kilpailuolosuhteiden selvittämiseksi tarpeelliset tiedot.

Pykälän *3 momentti* tullaan kumoamaan valtion lupa- ja valvontavirastoa koskevalla lailla.

Pykälän 4 momenttiin ehdotetaan lisättävän maininta siitä, että tiedot voitaisiin toimittaa Kilpailu- ja kuluttajavirastolle myös teknisen käyttöyhteyden avulla.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi asettaa 33 §:n nojalla asettamansa velvoitteen noudattamisen tehoteeksi uhkasakon kuten lain 46 §:ssä säädetään. Kilpailu- ja kuluttajaviraston 33 §:n nojalla saamien tietojen luovuttamisesta toisille viranomaisille säädettäisiin lain 39 §:ssä.

35 §. Tarkastukset elinkeinonharjoittajan liiketiloissa. Esityksessä ehdotetaan pykälää muutettavaksi siten, että Kilpailu- ja kuluttajavirastolla olisi oikeus suorittaa elinkeinonharjoittajan sähköisen aineiston tarkastus elinkeinonharjoittajan tilojen ohella omissa toimitiloissaan. Sähköisen aineiston tarkastuksen jatkaminen Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimitiloissa tehostaisi viraston tarkastusmenettelyä ja mahdollistaisi laajojen data-aineistojen läpikäynnin tavalla, josta aiheutuu tarkastuksen kohteena olevalle elinkeinonharjoittajalle nykyistä vähemmän haittaa. Tarkastus kohdistuisi ainoastaan datan tilapäisiin kopioihin alkuperäisen datan säilyessä elinkeinonharjoittajan hallussa ja käytettävissä.

Pykälän *1 momentissa* säädetään Kilpailu- ja kuluttajaviraston oikeudesta tehdä tarkastuksia elinkeinonharjoittajan liiketiloissa. Säännöstä tullaan muuttamaan valtion lupa- ja valvontavirastoa koskevalla lailla siten, että siitä poistettaisiin viittaus aluehallintoviraston virkamieheen.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi *4 momentti*, jossa säädettäisiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston oikeudesta tilapäisesti jäljentää sähköinen aineisto eli tietojenkäsittelyn tallenteet ja data sekä tehdä niihin kohdistuvia hakuja omissa toimitiloissaan. Kilpailulain 35, 36 ja 37 §:ssä käytetty datan määritelmä vastaa Euroopan tietoverkkorikollisuutta koskevaan yleissopimukseen (Euroopan neuvoston tietoverkkorikollisuutta koskeva yleissopimus (CETS 185) ja Euroopan unionin neuvoston 24 päivänä helmikuuta 2005 hyväksymä puitepäätös (2005/222/YOS, EUVL L 69/67, 16.3.2005) tietojärjestelmiin kohdistuvista hyökkäyksistä) sisältyvää datan määritelmää, jonka mukaan data tarkoittaa sellaisessa muodossa olevien tosiseikkojen, tietojen tai käsitteiden esitystä, että se soveltuu käytettäväksi tietojärjestelmässä, mukaan lukien ohjelmat, joiden avulla tietokone pystyy suorittamaan jonkin toiminnon. Ehdotetun momentin mukainen oikeus datan tarkastamiseen Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimitiloissa ei koskisi alkuperäistä dataa vaan ainoastaan datasta tehtyä tilapäistä kopiota.

Datan tilapäisen kopion tarkastus suoritettaisiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston tähän tarkoitukseen soveltuvissa toimitiloissa. Kilpailu- ja kuluttajavirasto varaisi datan tilapäisen kopion tarkastamista varten tarkoitukseen soveltuvan huoneen tai huoneita ja turvaisi tarkastettavan datan niin, että siihen olisi käsittelyoikeus ainoastaan tarkastuspäätöksessä nimetyillä virkamiehillä. Kilpailu- ja kuluttajavirasto suorittaisi datan tilapäisen kopion tarkastamisen tarkastuksen kohteena olevalle elinkeinonharjoittajalle etukäteen ilmoittaminaan päivinä lähtökohtaisesti virka-ajan puitteissa. Tarkastuksen jatkaminen Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimitiloissa tehostaisi Kilpailu- ja kuluttajaviraston tarkastustoimintaa ja olisi tarkoituksenmukaista erityisesti laajojen tarkastusten kohdalla.

Lisäksi *4 momentissa* säädettäisiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston velvollisuudesta tuhota datan tilapäiset kopiot välittömästi tarkastuksen päättyessä. Sähköistä tarkastusta varten luodut aineiston tilapäiset kopiot eivät tulisi osaksi viraston tutkinta-aineistoa. Kilpailu- ja kuluttajavirasto käyttäisi sähköisen aineiston tilapäisiä kopioita ainoastaan etsiäkseen siitä tutkinnan kannalta merkityksellisen aineiston. Kilpailu- ja kuluttajavirastossa tutkittavana olevat tilapäiset kopiot tuhottaisiin, kun tutkinnan kannalta merkityksellinen aineisto on tunnistettu ja kopioitu osaksi viraston tutkinta-aineistoa. Tilapäiset kopiot tuhottaisiin luotettavalla menetelmällä, esimerkiksi ylikirjoittamalla tietoja sisältäneet tietovälineet.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi *5 momentti*, jossa säädettäisiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston velvollisuudesta noudattaa hallintolain (434/2003) 39 §:ää. Kilpailu- ja kuluttajavirastolla olisi velvollisuus noudattaa hallintolain 39 §:ää sekä silloin, kun se toimittaa tarkastuksen elinkeinonharjoittajan tiloissa että silloin kun se tarkastaa tilapäisiä kopioita omissa toimitiloissaan. Hallintolain 39 §:n mukaan viranomaisen on ilmoitettava toimivaltaansa kuuluvan tarkastuksen aloittamisajankohdasta asianosaiselle, jota asia välittömästi koskee, jollei ilmoittaminen vaaranna tarkastuksen tarkoituksen toteutumista. Asianosaisella on oikeus olla läsnä tarkastuksessa sekä esittää mielipiteensä ja kysymyksiä tarkastukseen liittyvistä seikoista. Tarkastuksen kuluessa asianosaiselle on, mikäli mahdollista, kerrottava tarkastuksen tavoitteista, sen suorittamisesta ja jatkotoimenpiteistä. Tarkastus on suoritettava aiheuttamatta tarkastuksen kohteelle tai sen haltijalle kohtuutonta haittaa. Lisäksi hallintolain

39 §:ssä todetaan, että tarkastajan on viipymättä laadittava tarkastuksesta kirjallinen tarkastuskertomus, josta tulee käydä ilmi tarkastuksen kulku ja tarkastajan tekemät keskeiset havainnot. Tarkastuskertomus on annettava tiedoksi tarkastuksessa läsnäoloon oikeutetulle asianosaiselle. Kilpailu- ja kuluttajaviraston tarkastuksen kohteena olevalla elinkeinonharjoittajalla ja elinkeinonharjoittajan asiamiehellä olisi siten oikeus olla läsnä silloin, kun Kilpailu- ja kuluttajavirasto suorittaa datan tilapäisen kopion tarkastamisen omissa toimitiloissaan.

36 §. Tarkastukset muissa tiloissa. Esityksessä ehdotetaan pykälää muutettavaksi vastaavalla tavalla kuin lain 35 §:ää. Sähköisen aineiston tarkastuksen jatkaminen Kilpailu- ja kuluttajaviraston omissa toimitiloissa olisi siten mahdollista myös muissa kuin lain 35 §:ssä tarkoitetuissa tiloissa, jos voidaan perustellusti epäillä, että niissä säilytetään kirjanpitoa tai muita liiketoimintaan ja tarkastuksen kohteeseen liittyviä asiakirjoja, joilla voi olla merkitystä todistettaessa kilpailusääntöjen rikkomista.

Pykälän 1 momenttia tullaan muuttamaan valtion lupa- ja valvontavirastoa koskevalla lailla siten, että siitä poistettaisiin viittaus aluehallintoviraston virkamieheen.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 momentti, jossa säädettäisiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston oikeudesta muihin kuin elinkeinonharjoittajan liiketiloihin kohdistuvassa tarkastuksessa tilapäisesti jäljentää sähköinen aineisto eli tietojenkäsittelyn tallenteet ja data sekä tehdä niihin kohdistuvia hakuja omissa toimitiloissaan. Lisäksi 5 momentissa säädettäisiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston velvollisuudesta tuhota datan tilapäiset kopiot tarkastuksen päättyessä. Säännöksen perustelut ovat samat kuin 35 §:n kohdalla.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 6 momentti, jossa säädettäisiin hallintolain (434/2003) 39 §:n soveltumisesta Kilpailu- ja kuluttajaviraston tekemiin tarkastuksiin. Säännöksen perustelut ovat samat kuin 35 §:n kohdalla.

37 §. Menettely tarkastusta toimitettaessa. Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin sanat ”tallennusvälineestä riippumatta” sen selventämiseksi, että tarkastusoikeus on tallennusvälineestä riippumaton. Siten tarkastusta toimittavalla virkamiehellä olisi oikeus tutkia elinkeinonharjoittajan ja elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän liikekirjeenvaihto, kirjanpito, tietojenkäsittelyn tallenteet, muut asiakirjat ja data, joilla voi olla merkitystä kilpailulain noudattamisen valvonnassa, tallennusvälineestä riippumatta, ja ottaa niistä jäljennöksiä.

Viraston oikeus tehdä tarkastus perustuu kilpailulakiin, mutta tarkastuksen sisältöä sekä viraston ja yrityksen oikeuksia ja velvollisuuksia säännellään kilpailulain lisäksi myös hallintolaisissa (434/2003). Voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole nimenomaisesti säädetty oikeudesta esimerkiksi matkapuhelimien tarkastamiseen. Nykyisessä tietoteknisessä toimintaympäristössä on kuitenkin tärkeää selkiyttää, että Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi tutkia kaikki tarkastuksen kohteena olevan yrityksen käytössä olevat tallennusvälineet.

Mobiililaitteiden tarkastamisessa tulisi noudattaa erityistä huolellisuutta, sillä ne saattavat sisältää muita tarkastettavia laitteita enemmän yksityisyyden suojan piiriin kuuluvaa aineistoa. Yksityisyyden suojan piiriin kuuluvaa aineistoa ovat esimerkiksi yksityiselämään liittyvät sähköpostiviestit. Virastolla on oikeus varmistua, kuuluuko aineisto Kilpailu- ja kuluttajaviraston tarkastusvaltuuksien piiriin, mutta tarkastajien virkavelvollisuuteen kuuluu olla perehtymättä yksityiseksi todettuun aineistoon tarkemmin. Tarkastajilla on salassapitovelvollisuus yksityisen aineiston sisällöstä. Yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain (759/2004) nojalla työnantaja vastaa siitä, että sen edustaja tai henkilöstön jäsen ei tarkastuksen aikana tai sen jälkeen tutustu oikeudettomasti työntekijän aineistoon.

Tallennusvälineestä riippumattomuutta koskevan ehdotuksen voidaan katsoa olevan linjassa kansallisten kilpailuviranomaisten täytäntöönpanovaltuuksia koskevan direktiiviehdotuksen 6 artiklan kanssa. Artiklan mukaan kansallisten kilpailuviranomaisten tarkastuksen suorittavilla henkilöillä tulee olla

valtuus tutkia kirjanpitoa ja muita liikeasiakirjoja *riippumatta siitä, missä muodossa ne on tallennettu*, mukaan lukien oikeus saada tietoja, jotka ovat tarkastuksen kohteena olevan yrityksen saatavilla. Direktiiviehdotuksen johdantokohdan 21 mukaan kansallisten hallinnollisten kilpailuviranomaisten tutkintavaltuuksien on oltava riittävät vastaamaan täytäntöönpanon haasteisiin digitaalisessa ympäristössä, ja kansallisilla kilpailuviranomaisilla olisi niiden perusteella oltava mahdollisuus saada digitaalisessa muodossa kaikki tiedot, mukaan lukien rikosteknisin keinoin hankitut tiedot, jotka liittyvät tutkintatoimen kohteena olevaan yritykseen tai yritysten yhteenliittymään, riippumatta välineestä, jolle tiedot on tallennettu, kuten kannettavat tietokoneet, matkapuhelimet ja muut mobiililaitteet. Ehdotus asian selvittämisestä on siten linjassa direktiiviehdotuksen kanssa.

39 §. Tietojenvaihto viranomaisten välillä. Pykälässä säädettäisiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston ja muiden viranomaisten välisestä tietojenvaihdosta. Pykälän otsikko muutettaisiin vastaamaan pykälän laajempaa sisältöä siten, että voimassa olevan lain otsikko ”salassa pidettävän asiakirjan luovuttaminen eräille viranomaisille” korvattaisiin otsikolla ”tietojenvaihto viranomaisten välillä”.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin, että Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa tietoja ja asiakirjoja toiselle momentissa nimetyille viranomaiselle, jos ne olisivat välttämättömiä toiselle viranomaiselle laissa säädetyn tehtävän hoitamiseksi. Momentti ei velvoittaisi Kilpailu- ja kuluttajavirastoa tietojen ja asiakirjojen luovuttamiseen. Momentti koskisi kilpailulain 2 ja 4 a lukujen kilpailunrajoitusten selvittämisessä sekä 4 luvun yrityskauppojen valvonnassa viraston saaman tai laatiman asiakirjan tai tiedon luovuttamista. Luovutettavat tiedot voisivat siten koskea elinkeinonharjoittajien välisten kiellettyjen kilpailunrajoitusten ja määräävän markkina-aseman väärinkäytön selvittämisessä sekä kilpailuneutraliteettisäännösten noudattamisen valvonnassa ja yrityskauppa- ja valvonnassa saatuja tai laadittuja tietoja ja asiakirjoja.

Voimassa olevan lain 39 §:n mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on oikeus luovuttaa kilpailulaissa säädetyn tehtävän hoitamisen yhteydessä saamansa tai laatimansa salassa pidettävä asiakirja Finanssi- valvonnalle, Energiamarkkinavirastolle, Viestintävirastolle ja Patenti- ja rekisterihallitukselle. Momentissa säädettäisiin, että Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi luovuttaa tietoja ja asiakirjoja voimassa olevassa pykälässä mainittujen viranomaisten lisäksi Eläketurvakeskukselle, poliisille, Rahanpesun selvittelykeskukselle, Tullille ja Verohallinnolle. Energiamarkkinavirasto korjattaisiin pykälässä Energiavirastoksi.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin, että Kilpailu- ja kuluttajavirastolla olisi oikeus saada viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (1999/621) 4 §:n 1 momentin 1 ja 3–8 kohdassa sekä 2 momentissa tarkoitelta viranomaiselta asiakirja tai tieto, joka on välttämätön tämän lain 2 luvussa ja 4 a luvussa tarkoitettujen kilpailunrajoitusten selvittämiseksi sekä 4 luvussa tarkoitettujen yrityskauppojen valvomiseksi.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston oikeus saada asiakirjoja ja tietoja 2 momentin nojalla olisi sidottu sen lainmukaisiin tehtäviin. Kilpailu- ja kuluttajavirastolla olisi oikeus saada asiakirjoja ja tietoja toiselta viranomaiselta elinkeinonharjoittajien välisten kiellettyjen kilpailunrajoitusten ja määräävän markkina-aseman väärinkäytön selvittämiseksi sekä kilpailuneutraliteettisäännösten noudattamisen ja yrityskauppojen valvomiseksi. Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi käyttää saamiaan tietoja ja asiakirjoja ainoastaan siihen tarkoitukseen, jota varten ne on koottu.

Kilpailu- ja kuluttajavirastolla olisi oikeus saada tietoja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 4 §:n 1 momentin 1 ja 3–8 kohdassa sekä 2 momentissa tarkoitelta viranomaiselta. Julkisuuslain 4 §:n 1 momentin mukaan viranomaisilla tarkoitetaan: 1) valtion hallintoviranomaisia sekä muita valtion virastoja ja laitoksia; 2) tuomioistuimia ja muita lainkäyttöelimiä; 3) valtion liikelaitoksia; 4) kunnallisia viranomaisia; 5) Suomen Pankkia mukaan lukien Rahoitustarkastus, Kansaneläkelaitosta sekä muita itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia; Eläketurvakeskuksen ja Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen asiakirjoihin lakia kuitenkin sovelletaan 2 momentissa säädetyllä tavalla; 6) eduskunnan virastoja ja laitoksia; 7) Ahvenanmaan maakunnan viranomaisia niiden huolehtiessa valtakunnan viranomaisille kuuluvista tehtävistä maakunnassa; 8) lain tai asetuksen taikka 1,

2 tai 7 kohdassa tarkoitetun viranomaisen päätöksen perusteella tiettyä tehtävää itsenäisesti hoitamaan asetettuja lautakuntia, neuvottelukuntia, komiteoita, toimikuntia, työryhmiä, toimitusmiehiä ja kunnan ja kuntayhtymän tilintarkastajia sekä muita niihin verrattavia toimielimiä. Julkisuuslain 4 §:n 2 momentin mukaan mitä viranomaisesta säädetään, koskee myös lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella julkista tehtävää hoitavia yhteisöjä, laitoksia, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä niiden käyttäessä julkista valtaa. Kilpailu- ja kuluttajaviraston tietojensaantioikeus koskisi kaikkia julkisuuslain 4 §:ssä 1 ja 2 momentissa tarkoitettuja viranomaisia lukuun ottamatta 4 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuja tuomioistuimia ja muita lainkäyttöelimiä.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tutkinnan kohteena olevalla elinkeinonharjoittajalla olisi julkisuuslain nojalla oikeus saada tieto asiakirjasta tai tiedosta, jonka Kilpailu- ja kuluttajavirasto on saanut toiselta viranomaiselta elinkeinonharjoittajaa koskevaa tutkintaa varten. Asianosaisen tietojensaantioikeudesta säädetään julkisuuslain 11 §:ssä. Vastaavasti kilpailulain 38 §:n 2 momentissa säädetään, että tutkinnan kohteena olevalla elinkeinonharjoittajalla on pyynnöstä suullisesti tai muulla sopivalla tavalla oikeus saada tieto tutkintaa koskevista asiakirjoista ja asian käsittelyvaiheesta siltä osin kuin siitä ei voi aiheutua haittaa asian selvittämiseksi, jollei viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetusta laista tai Euroopan unionin säädöksissä toisin säädetä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston 1 momentin mukainen oikeus luovuttaa salassa pidettäviä tietoja ja asiakirjoja ei kuitenkaan koskisi kartellitapauksiin liittyviä lain 14 §:n mukaisia seuraamusmaksusta vapauttamiseksi toimitettuja tietoja ja asiakirjoja, kuten yrityslausuntoa, tietoja ja todisteita. Oikeus ei koskisi myöskään kartellitapauksiin liittyviä lain 15 §:n mukaisia seuraamusmaksun alentamiseksi toimitettuja tietoja ja asiakirjoja kuten yrityslausuntoa, tietoja ja todisteita. Seuraamusmaksusta vapautumista ja seuraamusmaksun alentamista koskevat säännökset antavat salaisiin kartelleihin osallisille elinkeinonharjoittajille mahdollisuuden irtautua kartellista ja kilpailulaissa tarkoitettujen edellytysten täytyessä joko vapautua seuraamusmaksusta tai saada alennusta kilpailunrajoituksen vuoksi määrättävästä seuraamusmaksusta (ns. leniency-järjestelmä). Seuraamusmaksusta vapautumiseksi tai sen alentamiseksi toimitettujen tietojen rajaaminen viranomaisten välisen tietojenvaihdon piiriin ulkopuolelle on välttämätöntä leniency-järjestelmän toimivuuden varmistamiseksi. Elinkeinonharjoittajan kannustimet salaisen kartellin paljastamiselle heikkenisivät, mikäli olisi mahdollista, että Kilpailu- ja kuluttajavirasto luovuttaisi tässä tarkoituksessa toimitetut asiakirjat ja tiedot toiselle viranomaiselle. Momentin mukainen luovutuskielto ei koskisi määräävän markkina-aseman väärinkäyttötapausten yhteydessä saatuja tietoja, vaikka esitettävää seuraamusmaksua alennettaisiin lain 18 §:n perusteella.

Ehdotetussa pykälässä ei olisi tarpeen säätää tietojenvaihdon kohteena olevien asiakirjojen ja tietojen salassa pidosta, sillä salassapitovelvoitteet ja -perusteet määräytyvät viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaan. Kyseisen yleislain nojalla yhdessä viranomaisessa salassa pidettäväksi määrätty asiakirjat säilyisivät siten salassa pidettävänä myös siinä viranomaisessa, johon ne luovutetaan.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että 1 ja 2 momentissa säädetty tietojenvaihto voitaisiin toteuttaa teknisen käyttöyhteyden avulla, silloin kun sellainen on käytettävissä.

45 §. Väliaikaismääräykset. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston on tehtävä pääasiaa koskeva päätöksensä ja mahdollinen seuraamusmaksuesitys markkinaoikeudelle 90 päivän kuluessa väliaikaismääräyksen antamisesta. Voimassaolevan lain mukaan pääasiaa koskeva päätös ja mahdollinen seuraamusmaksuesitys on tehtävä 60 päivän kuluessa.

Pääasiaa koskevan päätöksen ja mahdollisen markkinaoikeusesityksen tekeminen 60 päivän kuluessa väliaikaismääräyksen antamisesta ei ole osoittautunut realistiseksi päätöksen edellyttämä analyysi huomioon ottaen eikä säännöstä ole sovellettu lainkaan määrääjän vuoksi. Muutoksella pidennettäisiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston asian selvittämisaikaa ennen pääasiapäätöksen ja mahdollisen seuraamusmaksuesityksen tekemistä. Väliaikaismääräysten käyttötarve voi liittyä esimerkiksi sähköisen viestinnän, energian tai liikenteen tapauksiin tai esimerkiksi olennaisiin toimintaedellytyksiin (essen-

tial facilities) liittyviin tapauksiin. Kilpailuvalvonnassa on tilanteita, joissa vakavan ja peruuttamattoman vahingon aiheutuminen kilpailulle on vältettävissä vain ripein ja oikea-aikaisin toimenpitein, mutta kilpailunrajoitusepäilyn tutkiminen on usein työlästä ja hitaasti etenevää. Määräajan pidentämisen tavoitteena on, että väliaikaismääräykset olisivat Kilpailu- ja kuluttajavirastolle nykyistä käyttökelpoisempi työkalu kilpailuvalvonnassa.

Markkinaoikeus voi voimassa olevan lain mukaan ja jatkossa pidentää hakemuksesta Kilpailu- ja kuluttajaviraston käytössä olevaa aikaa. Markkinaoikeus voisi siten 90 päivän määräajan aikana viraston tekemästä hakemuksesta pidentää 90 päivän määräaikaa. Pykälässä tarkoitetut päivät tarkoittavat kalenteripäiviä, eivät työpäiviä. Jos Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei tee pääasiaa koskevaa päätöstä tai esitystä säädetyssä määräajassa, kieltö tai velvoite raukeaisi voimassa olevan lain tapaan.

2 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian.

Lain 30 a ja 30 c § muutosten on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2020 samanaikaisesti kun esitetty maakuntalaki (HE 15/2017 vp) tulisi voimaan. Lain 33 §:n maakuntia koskevan muutoksen on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2020.

Kirjanpidon eriyttämistä koskeva 30 e § olisi tarkoitus tulla voimaan 1.1.2019 lukuun ottamatta maakuntia, joiden osalta se tulisi voimaan 1.1.2020. Maakuntien osalta voimaantulossa on huomioitu esitetty maakuntalain voimaantulo. Kuntien ja kuntayhtymien osalta voimaantulossa on huomioitu samanaikaisuus kuntalakiin lisättävien eriyttämissäännösten kanssa. Valtiovarainministeriön mietinnöstä antaman lausunnon mukaan kuntalakiin tullaan lisäämään säännökset kunnan yhtiöittämispoikkeuksien perusteella tapahtuvan toiminnan kirjanpidollisesta eriyttämisestä ja se on lupauduttu tekemään viimeistään 1.1.2019. Valtion ja sen määräysvaltaan kuuluvien yksiköiden osalta säännös tulisi niinkään voimaan vuoden 2019 alusta.

Kilpailun edistäminen ja lainkäyttöön liittyvä sääntely ovat Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 10 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia asioita.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Lakiehdotus ei sisällä perustuslain kannalta ongelmallisia perusoikeusrajoituksia tai muita valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä. Sen vuoksi on perusteltua katsoa, että esitykseen sisältyvä lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Tarkastukset

Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa Kilpailu- ja kuluttajaviraston tarkastusvaltuuksiin. Ensimmäinen kotitarkastuksia koskeva säännös (kilpailunrajoituslain 20 a §) säädettiin vuonna 2004 perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Valiokunta piti tuolloin lakiehdotuksen 20 a §:ää huomionarvoisena perustuslain 10 §:ssä turvatuksi kotirauhan suojan kannalta. Valiokunta totesi, että se oli aikaisemmassa käytännössään katsonut, ettei perusoikeusrajoituksen oikeasuhtaisuusvaatimus täyttynyt toimitettaessa kotirauhan piiriin kuuluvissa liiketiloissa tarkastus sellaista rikkomusta koskevan epäilyn perusteella, josta voi enimmillään seurata sakkorangaistus (PeVL 40/2002 vp, s. 2). Toisaalta julkisista varoista myönnettyjen tukien ja avustusten käytön valvomiseksi tehtävien tarkastusten sallittavuutta arvioidessaan valiokunta oli pitänyt tarkastuksen toimittamista hyväksyttävänä myös sellaisia rangaistaviksi säädettyjä rikkomuksia koskevien perusteltujen epäilyjen johdosta, joista voi enimmillään seurata sakkorangaistus (PeVL 69/2002 vp, s. 2–3). Tämän käytännön valossa valiokunta piti selvänä, että tarkastuksen toimittamisen valtiosääntöoikeudellinen sallittavuus kotirauhan piirissä liittyy perusteltuun syyhyn epäillä lakia rikotun tai rikottavan rangaistavaksi säädetyllä tavalla.

Valiokunta katsoi, että kilpailunrajoituksista annetun lain mukainen tarkastusoikeus kotirauhan piirissä kytkeytyy EY:n kilpailusääntöjen täytäntöönpanoasetuksessa EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklan vakavaan rikkomiseen. Tällainen teko voi olla rikos eli säädetty rangaistavaksi. Tästä ei kuitenkaan välttämättä ole aina kysymys. Mainittujen sopimusmääräysten rikkomiseen liittyy seuraamusmaksun (kilpailunrikkomismaksun) määrääminen. Valiokunta päätyi siihen, että tarkastusoikeuden kytkeminen tällaisella rangaistuksenluonteisella maksulla sanktioituun käyttäytymiseen ei ole ristiriidassa valiokunnan uudemman tulkintakäytännön kanssa ja lakiehdotus voitiin näin ollen käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PevL 7/2004 vp, s. 2/II ja PevL 40/2010 vp, s. 3-4).

Koska kilpailulain kotitarkastuksista on säädetty kilpailulain 36 §:ssä perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella eikä kotona tapahtuvaan tarkastukseen esitetä muutoksia, esitetty sääntely ei ole ongelmallinen. Kotitarkastuksia koskeva ainoa muutos on, että hakuja kotitarkastuksella otettuihin väliaikaisiin kopioihin voitaisiin tehdä Kilpailu- ja kuluttajaviraston tiloissa kotona tapahtuvan tarkastuksen jälkeen. Menettely lyhentäisi aikaa, joka virkamiehiltä kuluu pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyssä tilassa.

Myös liiketiloja koskeviin tarkastuksiin esitettäisiin muutosta, jonka mukaan hakuja kotitarkastuksella otettuihin väliaikaisiin kopioihin voitaisiin tehdä Kilpailu- ja kuluttajaviraston tiloissa. Lisäksi täsmennettäisiin, että tarkastusoikeus on tallennusvälineestä riippumaton.

Esityksessä ei esitetä muutosta tarkastuksiin liittyviin muutoksenhakusääntöihin eikä ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojaan liittyvään säännökseen. Tarkastuksia koskevia oikeussuojakeinoja ja ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojaa sekä näihin liittyvää perus- ja ihmisoikeusnäkökulmaa on kuitenkin käsitelty kilpailulain uudistamista koskevan työryhmän mietinnön sivuilla 27 - 39.

Tietojenvaihto

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan viranomaisen mahdollisuus saada tietoja teknisen käyttöyhteyden avulla tulisi mainita laissa, mikäli viranomaisen saamat tiedot voivat sisältää henkilötietoja. Koska on mahdollista, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston 33 ja 39 §:n perusteella saamat tiedot voivat sisältää myös henkilötietoja, molemmissa pykälissä säädettäisiin, että tiedot voidaan toimittaa Kilpailu- ja kuluttajavirastolle teknisen käyttöyhteyden avulla.

Perustuslakivaliokunnan kannan mukaan tietojenvaihtoon liittyvää sääntelyä, jossa ei rajata tai määritellä mahdollisten luovutuksensaajien tai tarkoitusten piiriä, on liian väljä ja sitä tulee täsmentää, jotta se voitaisiin säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Kilpailulain 39 § 1 momentista voitaisiin siten säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, koska 39 §:n 1 momentissa säädettäisiin viranomaiset nimeten ne luovutuksensaajat, joille Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa kilpailunrajoitusten selvittämisessä ja yrityskauppojen valvonnassa saamansa tai laatimansa asiakirjan tai tiedon, joka on välttämätön nimetyn viranomaisen laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

kilpailulain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan kilpailulain (948/2011) 30 d §, sellaisena kuin se on laissa 595/2013,
muutetaan 2 §:n 2 momentti, 17 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1078/2016, 26 §:n 1 ja 2 momentti, sellaisena kuin ne ovat laissa 662/2012, 30 a § 1 momentti, 30 c §, 32 §:n 2 momentti, sellaisina kuin se on laissa 595/2013, 33 §, sellaisena kuin se on laissa 662/2012, 37 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 78/2015, 39 §, sellaisena kuin se on laissa 1496/2016, 45 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 662/2012, sekä
lisätään 17 §:ään uusi 3 ja 6 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1078/2016, uusi 30 e §, 35 §:ään uusi 4 ja 5 momentti, 36 §:ään uusi 5 ja 6 momentti, sellaisina kuin ne ovat laissa 662/2012, seuraavasti:

2 §

Soveltamisalan rajoitukset

Tämän lain 5 §:ää ei sovelleta maataloustuottajien, tuottajien yhteenliittymien, toimialakohtaisten yhteenliittymien ja tällaisten yhteenliittymien muodostamien yhteenliittymien järjestelyihin, jos järjestely täyttää Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 42 artiklan mukaisesti vahvistetut sisällölliset edellytykset, joiden perusteella mainitun sopimuksen 101 ja 102 artiklan kilpailusäännöt eivät tule sovellettaviksi.

17 §

Seuraamusmaksusta vapautumista ja seuraamusmaksun alentamista koskeva menettely kartellitapa-uksissa

Kilpailu- ja kuluttajavirasto myöntää elinkeinonharjoittajalle ehdollisen vapautuksen seuraamusmaksusta, kun elinkeinonharjoittaja on toimittanut Kilpailu- ja kuluttajavirastolle 14 §:ssä tarkoitetut yrityslausunnon, tiedot ja todisteet. Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei ota kantaa muihin samaa asiaa koskeviin 14 §:ssä tarkoitettuihin hakemuksiin, ennen kuin se on ratkaissut, myönnetäänkö ensimmäisenä hakemuksen toimittaneelle elinkeinonharjoittajalle ehdollinen vapautus seuraamusmaksusta.

Mikäli elinkeinonharjoittaja on jättänyt tai jättämässä Euroopan komissiolle tai toisen Euroopan unionin jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle hakemuksen seuraamuksista vapautumiseksi tai seuraamusten alentamiseksi, elinkeinonharjoittaja voi samassa asiassa hakea Kilpailu- ja kuluttajavirastolta lain 14 §:n mukaista seuraamusmaksusta vapautumista tai 15 §:n mukaista seuraamusmaksun alentamista lyhennetyllä hakemuksella. Elinkeinonharjoittajan hakemuksen etusijajärjestys Kilpailu- ja kuluttajavirastossa määräytyy lyhennetyn hakemuksen jättämisaikakohdan perusteella.

Edellä 5 momentissa mainittuja tietoja ja todisteita voidaan kuitenkin käyttää myös kilpailuoikeudellisista vahingonkorvauksista annetun lain (1077/2016) nojalla nostettujen korvauskanteiden käsitelyyn.

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 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 jatketaan samalla määrällä päiviä kuin mitä tietojen toimittaminen myöhästyy niiden toimittamiselle alun perin asetetusta määräpäivästä. Kilpailu- ja kuluttajavirasto antaa päätöksen käsittelymääräajan jatkamisesta.

30 a §

Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivalta

Jos kunnan, kuntayhtymän, maakunnan, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamassa taloudellisessa toiminnassa sovelletaan sellaista menettelyä tai toiminnan rakennetta, joka tavaroiden tai palveluiden tarjonnassa:

- 1) vääristää tai on omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla;
- 2) estää tai on omiaan estämään terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun syntymistä tai kehittymistä; tai
- 3) kuntalain (410/2015) 128 §:ssä säädetyn markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen kanssa, Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee ensisijaisesti neuvotteluteitse pyrkiä poistamaan tällainen menettely tai toiminnan rakenne.

30 c §

Kiellon, määräyksen tai velvoitteen asettaminen

Jos 30 a §:ssä tarkoitettu neuvottelu ei johda tulokseen, Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee kieltää kuntaa, kuntayhtymää, maakuntaa tai valtiota käyttämästä menettelyä tai toiminnan rakennetta taikka asettaa menettelyn tai toiminnan jatkamisen edellytykseksi sellaiset velvoitteet, jotka varmistavat tasapuoliset toimintaedellytykset markkinoilla. Toimintaa ei kuitenkaan saa määrätä kokonaan lopettavaksi, jos tehtävän suorittaminen perustuu lainsäädäntöön.

30 e §

Kirjanpidon eriyttäminen

Mikäli 30 a §:ssä tarkoitettu kunta, kuntayhtymä, maakunta, valtio taikka niiden määräysvaltaan kuuluva yksikkö harjoittaa kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa, tästä toiminnasta on pidettävä erillistä kirjanpitoa siten, että siinä on:

- 1) johdonmukaisesti sovellettujen ja objektiivisesti perusteltavien kustannuslaskennan periaatteiden mukaisesti eriteltynä ja kohdistettuna kaikki toimintokohtaiset tulot ja menot; sekä
- 2) lisätietona selkeä kuvaus edellä mainituista kustannuslaskennan periaatteista.

Toiminnan tuotot ja kulut tulee esittää tilikausikohtaisena tuloslaskelmana, jonka tulee olla johdettavissa 1 momentissa tarkoitettun toimijan kirjanpidosta ja joka on laadittava kirjanpitolain (1336/1997) säännösten mukaisesti.

Tuloslaskelma lisätietoineen on julkinen ja se tulee esittää tilinpäätökseen sisältyvänä liitetietona.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto valvoo edellä 1—2 momentissa säädettyjen velvoitteiden noudattamista. Jos 1 momentissa tarkoitettu kunta, kuntayhtymä, maakunta, valtio taikka niiden määräysvaltaan kuuluva yksikkö laiminlyö edellä 1—2 momentissa säädettyjen velvoitteiden noudattamisen, Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi sakon uhalla velvoittaa tämän toimittamaan 1—2 momentissa tarkoitettun erillisen kirjanpidon, tuloslaskelman, tilinpäätöksen sekä kuvauksen kustannuslaskennan periaatteista

määräämässään ajassa. Uhkasakon asettamiseen ja maksettavaksi tuomitsemiseen sovelletaan, mitä tämän lain 46 §:ssä säädetään.

Edellä 1—4 momentissa säädettyä ei sovelleta silloin, kun kunnan, kuntayhtymän, maakunnan, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan arvo on alle 40 000 euroa vuodessa.

32 §

Asioiden tärkeysjärjestys ja tutkimatta jättäminen

Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi jättää asian tutkimatta, jos:

1) ei voida pitää todennäköisenä, että kyseessä on 5 tai 7 §:ssä taikka Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 tai 102 artiklassa tarkoitettu kielletty kilpailunrajoitus;

2) kilpailua kyseisillä markkinoilla voidaan epäilystä kilpailunrajoituksesta huolimatta pitää kokonaisuudessaan toimivana;

3) asiaa koskeva toimenpidepyyntö on ilmeisen perusteeton;

4) ei ole todennäköistä, että 30 a §:ssä tarkoitetun menettelyn tai toiminnan rakenteen vaikutukset terveen ja toimivan kilpailun edellytyksille ovat merkittävät; tai

5) ei voida pitää todennäköisenä, että epäilty kilpailunrajoitus vaikuttaisi merkittävästi lain 1 §:ssä tarkoitetulla tavalla terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiin.

33 §

Tietojenantovelvollisuus

Elinkeinonharjoittaja, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä, hankintayksikkö, kunta, kuntayhtymä, maakunta ja valtio sekä niiden määräysvallassa olevat yksiköt ovat velvollisia Kilpailu- ja kuluttajaviraston kehotuksesta antamaan salassapitosäännösten estämättä sille kaikki kilpailunrajoituksen sisällön, tarkoituksen ja vaikutuksen sekä kilpailuolosuhteiden selvittämiseksi ja 4 luvussa tarkoitettun yrityskaupan sekä 4 a luvussa tarkoitettun menettelyn arvioimiseksi tarpeelliset tiedot ja asiakirjat.

Tiedot on niin vaadittaessa annettava kirjallisina. Tiedot voidaan toimittaa teknisen käyttöyhteyden avulla.

35 §

Tarkastukset elinkeinonharjoittajan liiketiloissa

(lakiin valtiosopimus HE:n yhteydessä) Kilpailu- ja kuluttajaviraston virkamiehellä on oikeus toimittaa tarkastus elinkeinonharjoittajan hallinnassa olevissa liike- ja varastotiloissa, maa-alueilla ja kulkuneuvoissa yhteistyöstä kilpailuasioissa tehdyn pohjoismaisen sopimuksen (/) määräysten mukaisesti.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi toimittaa 1—3 momentissa tarkoitettussa tarkastuksessa datan tilapäisten kopioiden tarkastuksen omissa toimitiloissaan. Tarkastuksen päättyessä Kilpailu- ja kuluttajavirasto tuhoaa datan tilapäiset kopiot.

Tässä pykälässä tarkoitettuun tarkastukseen sovelletaan lisäksi, mitä hallintolain (434/2003) 39 §:ssä säädetään.

36 §

Tarkastukset muissa tiloissa

(valtiosopimus HE:n yhteydessä) Kilpailu- ja kuluttajaviraston virkamiehellä on oikeus toimittaa tarkastus muissa kuin 35 §:ssä tarkoitetuissa tiloissa yhteistyöstä kilpailuasioissa tehdyn pohjoismaisen sopimuksen (/) määräysten mukaisesti.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi toimittaa 1—3 momentissa tarkoitettussa tarkastuksessa datan tilapäisten kopioiden tarkastuksen omissa toimitiloissaan. Tarkastuksen päättyessä Kilpailu- ja kuluttajavirasto tuhoaa datan tilapäiset kopiot.

Tässä pykälässä tarkoitettuun tarkastukseen sovelletaan lisäksi, mitä hallintolain (434/2003) 39 §:ssä säädetään.

37 §

Menettely tarkastusta toimitettaessa

Elinkeinonharjoittajan ja elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän on tarkastusta varten päästettävä Kilpailu- ja kuluttajaviraston, aluehallintoviraston tai Euroopan komission virkamies taikka näiden valtuuttamat henkilöt hallinnassaan oleviin liike- ja varastotiloihin, maa-alueille ja kulkuneuvoihin. Tarkastusta toimittavalla virkamiehellä on oikeus tutkia elinkeinonharjoittajan ja elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän liikekirjeenvaihto, kirjanpito, tietojenkäsittelyn tallenteet, muut asiakirjat ja data, joilla voi olla merkitystä tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvonnassa, tallennusvälineestä riippumatta, ja ottaa niistä jäljennöksiä.

39 §

Tietojenvaihto viranomaisten välillä

Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on salassapitosäännösten estämättä oikeus luovuttaa Finanssivalvonnalle, Eläketurvakeskukselle, Energiavirastolle, Patentti- ja rekisterihallitukselle, poliisille, Rahanpesun selvittelykeskukselle, Tullille, Verohallinnolle ja Viestintävirastolle tämän lain 2 ja 4 a luvussa tarkoitettujen kilpailunrajoitusten selvittämisessä ja 4 luvussa tarkoitettujen yrityskauppojen valvonnassa saamansa tai laatimansa asiakirja tai tieto, joka on välttämätön vastaanottavalle viranomaiselle laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi.

Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 4 §:n 1 momentin 1 ja 3—8 kohdassa sekä 2 momentissa tarkoitettua viranomaiselta asiakirja tai tieto, joka on välttämätön tämän lain 2 luvussa ja 4 a luvussa tarkoitettujen kilpailunrajoitusten selvittämiseksi sekä 4 luvussa tarkoitettujen yrityskauppojen valvomiseksi.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston 1 momentin mukainen oikeus ei koske sellaisia elinkeinonharjoittajan Kilpailu- ja kuluttajavirastolle toimittamia asiakirjoja tai tietoja, joilla elinkeinonharjoittaja on hakenut tämän lain 14 §:n mukaista seuraamusmaksusta vapautumista tai 15 §:n mukaista seuraamusmaksun alentamista kartellitapauksissa.

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettu tietojenvaihto voidaan toteuttaa teknisen käyttöyhteyden avulla.

45 §

Väliaikais määräykset

Kilpailu- ja kuluttajaviraston on tehtävä pääasiaa koskeva päätöksensä ja 12 §:n 3 momentin mukainen esitys markkinaoikeudelle seuraamusmaksun määräämisestä 90 päivän kuluessa väliaikais määräyksen antamisesta. Markkinaoikeus voi Kilpailu- ja kuluttajaviraston edellä tarkoitettuna määräaikana tekemästä hakemuksesta pidentää tätä aikaa. Jos Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei tee pääasiaa koskevaa päätöstä tai esitystä säädettyssä määräajassa, kielto tai velvoite raukeaa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Lain 30 a ja 30 c § muutosten on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2020 samanaikaisesti kun esitetty maakuntalaki (HE 15/2017 vp) tulisi voimaan. Lain 33 §:n maakuntia koskevan muutoksen on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2020.

Kirjanpidon eriyttämistä koskeva 30 e § on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2019 lukuun ottamatta maakuntia, joiden osalta se tulisi voimaan 1.1.2020.

Helsingissä päivänä kuuta 20

Pääministeri

Juha Sipilä

Työministeri Jari Lindström

Laki

kilpailulain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan kilpailulain (948/2011) 30 d §, sellaisena kuin se on laissa 595/2013,
muutetaan 2 §:n 2 momentti, 17 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1078/2016, 26 §:n 1 ja 2 momentti, sellaisena kuin ne ovat laissa 662/2012, 30 a § 1 momentti, 30 c §, 32 §:n 2 momentti, sellaisina kuin se on laissa 595/2013, 33 §, sellaisena kuin se on laissa 662/2012, 37 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 78/2015, 39 §, sellaisena kuin se on laissa 1496/2016, 45 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 662/2012, sekä
lisätään 17 §:ään uusi 3 ja 6 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1078/2016, uusi 30 e §, 35 §:ään uusi 4 ja 5 momentti, 36 §:ään uusi 5 ja 6 momentti, sellaisina kuin ne ovat laissa 662/2012, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

2 §

Soveltamisalan rajoitukset

Tätä lakia ei sovelleta sopimuksiin eikä järjestelyihin, jotka koskevat työmarkkinoita.

Tämän lain 5 §:ää ei sovelleta *sellaisiin* maataloustuottajien, tuottajien yhteenliittymien, toimialakohtaisten yhteenliittymien ja tällaisten yhteenliittymien muodostamien yhteenliittymien järjestelyihin, jotka koskevat *maataloustuotteiden tuotantoa tai myyntiä taikka yhteisten varastointi-, käsittely- tai jalostuslaitosten käyttöä*, jos järjestely täyttää Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 42 artiklan mukaisesti vahvistetut sisällölliset edellytykset, joiden perusteella mainitun sopimuksen 101 ja 102 artiklan kilpailusäännöt eivät tule sovellettaviksi.

17 §

Seuraamusmaksusta vapautumista ja seuraamusmaksun alentamista koskeva menettely kartellitapauksissa

Edellä 14 §:ssä tarkoitettua seuraamusmaksusta vapautumista ja 15 §:ssä tarkoitettua seuraamusmaksun alentamista haetaan Kilpailu- ja kuluttajavirastolta. Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi asettaa määräajan, jonka kuluessa hakijan on toimitettava Kilpailu- ja kuluttajavirastolle 14 §:ssä tarkoitetut yrityslausunto, tiedot ja todisteet.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto myöntää elinkeinonharjoittajalle ehdollisen vapautuksen seuraamusmaksusta, kun elinkeinonharjoitta-

Ehdotus

2 §

Soveltamisalan rajoitukset

Tämän lain 5 §:ää ei sovelleta maataloustuottajien, tuottajien yhteenliittymien, toimialakohtaisten yhteenliittymien ja tällaisten yhteenliittymien muodostamien yhteenliittymien järjestelyihin, jos järjestely täyttää Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 42 artiklan mukaisesti vahvistetut sisällölliset edellytykset, joiden perusteella mainitun sopimuksen 101 ja 102 artiklan kilpailusäännöt eivät tule sovellettaviksi.

17 §

Seuraamusmaksusta vapautumista ja seuraamusmaksun alentamista koskeva menettely kartellitapauksissa

Kilpailu- ja kuluttajavirasto myöntää elinkeinonharjoittajalle ehdollisen vapautuksen seuraamusmaksusta, kun elinkeinonharjoitta-

Voimassa oleva laki

ja on toimittanut Kilpailu- ja kuluttajavirastolle 14 §:ssä tarkoitettua yrityslausunnon, tiedot ja todisteet. Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei ota kantaa muihin samaa asiaa koskeviin 14 §:ssä tarkoitettuihin hakemuksiin, ennen kuin se on ratkaissut, myönnetäänkö ensimmäisenä hakemuksen toimittaneelle elinkeinonharjoittajalle ehdollinen vapautus seuraamusmaksusta. *Jos elinkeinonharjoittaja on samassa, 14 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettussa asiassa jättänyt tai jättämässä Euroopan komissiolle tai toisen Euroopan unionin jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle hakemuksen seuraamuksesta vapautumiseksi, ehdollinen vapautus voidaan myöntää lyhennetyn hakemuksen perusteella.*

Kilpailu- ja kuluttajavirasto antaa menettelyn lopuksi kirjallisen päätöksen siitä, täyttääkö elinkeinonharjoittaja kaikki 14 tai 15 ja 16 §:ssä säädetyt edellytykset.

Kilpailu- ja kuluttajavirastolle 14 §:ssä tarkoitetun vapautuksen tai 15 §:ssä tarkoitetun alennuksen saamiseksi toimitettua yrityslausuntoa, tietoja ja todisteita ei saa käyttää muuhun tarkoitukseen kuin 9 §:ssä tarkoitettua määräystä lopettaa kilpailunrajoitus tai velvollisuutta toimittaa hyödyke, 10 §:ssä tarkoitettua sitoumuspäätöstä, 11 §:ssä tarkoitettua ryhmäpoikkeuksen edun peruuttamista tai 12 §:ssä tarkoitettua seuraamusmaksuesitystä koskevan asian käsittelyyn Kilpailu- ja kuluttajavirastossa, markkinaoikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Edellä 4 momentissa mainittuja tietoja ja todisteita voidaan kuitenkin käyttää myös kilpailuoikeudellisista vahingonkorvauksista annetun lain (1077/2016) nojalla nostettujen korvauskanteiden käsittelyyn.

Ehdotus

ja on toimittanut Kilpailu- ja kuluttajavirastolle 14 §:ssä tarkoitettua yrityslausunnon, tiedot ja todisteet. Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei ota kantaa muihin samaa asiaa koskeviin 14 §:ssä tarkoitettuihin hakemuksiin, ennen kuin se on ratkaissut, myönnetäänkö ensimmäisenä hakemuksen toimittaneelle elinkeinonharjoittajalle ehdollinen vapautus seuraamusmaksusta.

Mikäli elinkeinonharjoittaja on jättänyt tai jättämässä Euroopan komissiolle tai toisen Euroopan unionin jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle hakemuksen seuraamuksesta vapautumiseksi tai seuraamusten alentamiseksi, elinkeinonharjoittaja voi samassa asiassa hakea Kilpailu- ja kuluttajavirastolta lain 14 §:n mukaista seuraamusmaksusta vapautumista tai 15 §:n mukaista seuraamusmaksun alentamista lyhennetyllä hakemuksella. Elinkeinonharjoittajan hakemuksen etusijajärjestys Kilpailu- ja kuluttajavirastossa määräytyy lyhennetyn hakemuksen jättämisaikankohdan perusteella.

Edellä 5 momentissa mainittuja tietoja ja todisteita voidaan kuitenkin käyttää myös kilpailuoikeudellisista vahingonkorvauksista annetun lain (1077/2016) nojalla nostettujen korvauskanteiden käsittelyyn.

Käsittelymääräajat

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

Jollei Kilpailu- ja kuluttajavirasto aseta ehtoja eikä tee esitystä yrityskaupan kieltämisestä kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun se päätti jatkoselvitykseen ryhtymisestä, yrityskaupan katsotaan tulleen hyväksytyksi. Markkinaoikeus voi pidentää määräaikaa enintään kahdella kuukaudella.

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

30 a §

Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivalta

Jos kunnan, kuntayhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamassa taloudellisessa toiminnassa sovelletaan sellaista menettelyä tai toiminnan rakennetta, joka tavaroiden tai palveluiden tarjonnassa:

1) vääristää tai on omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla;

2) estää tai on omiaan estämään terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun syntymistä tai kehittymistä; tai

3) on ristiriidassa kuntalain (365/1995) 66 a §:ssä säädetyn markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen kanssa,

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee ensisijaisesti neuvotteluteitse pyrkiä poistamaan tällainen menettely tai toiminnan rakenne.

Mitä 1 momentissa säädetään Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivallasta ja sen käyttämisen edellytyksistä, koskee myös julkisista

Käsittelymääräajat

Kilpailu- ja kuluttajavirasto tutkii yritys-kauppaa 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 kuluu, 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 määräaikaa enintään 46 työpäivällä.

30 a §

Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivalta

Jos kunnan, kuntayhtymän, *maakunnan*, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamassa taloudellisessa toiminnassa sovelletaan sellaista menettelyä tai toiminnan rakennetta, joka tavaroiden tai palveluiden tarjonnassa:

1) vääristää tai on omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla;

2) estää tai on omiaan estämään terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun syntymistä tai kehittymistä; tai

3) on ristiriidassa kuntalain (410/2015) 128 §:ssä säädetyn markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen kanssa,

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee ensisijaisesti neuvotteluteitse pyrkiä poistamaan tällainen menettely tai toiminnan rakenne

Voimassa oleva laki

hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 15 ja 16 §:ssä sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1398/2016) 25 ja 26 §:ssä tarkoitettua menettelyä.

30 c §

Kiellon, määräyksen tai velvoitteen asettaminen

Jos 30 a §:ssä tarkoitettu neuvottelu ei johda tulokseen, Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee kieltää kuntaa, kuntayhtymää tai valtiota käyttämästä menettelyä tai toiminnan rakennetta taikka asettaa menettelyn tai toiminnan jatkamisen edellytykseksi sellaiset velvoitteet, jotka varmistavat tasapuoliset toimintaedellytykset markkinoilla. Toimintaa ei kuitenkaan saa määrätä kokonaan lopetettavaksi, jos tehtävän suorittaminen perustuu lainsäädäntöön.

30 d §

Tietojenantovelvollisuus

Tämän luvun mukaisessa valvonnassa kunnan, kuntayhtymän ja valtion sekä niiden määräysvallassa olevien yksiköiden velvollisuuteen antaa tietoja sovelletaan, mitä 33 §:ssä säädetään elinkeinonharjoittajan tietojenantovelvollisuudesta.

Ehdotus

30 c §

Kiellon, määräyksen tai velvoitteen asettaminen

Jos 30 a §:ssä tarkoitettu neuvottelu ei johda tulokseen, Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee kieltää kuntaa, kuntayhtymää, *maakuntaa* tai valtiota käyttämästä menettelyä tai toiminnan rakennetta taikka asettaa menettelyn tai toiminnan jatkamisen edellytykseksi sellaiset velvoitteet, jotka varmistavat tasapuoliset toimintaedellytykset markkinoilla. Toimintaa ei kuitenkaan saa määrätä kokonaan lopetettavaksi, jos tehtävän suorittaminen perustuu lainsäädäntöön.

(kumotaan)

30 e §

Kirjanpidon eriyttäminen

Mikäli 30 a §:ssä tarkoitettu kunta, kuntayhtymä, maakunta, valtio taikka niiden määräysvaltaan kuuluva yksikkö harjoittaa kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa, tästä toiminnasta on pidettävä erillistä kirjanpitoa siten, että siinä on:

1) johdonmukaisesti sovellettujen ja objektiivisesti perusteltavien kustannuslaskennan periaatteiden mukaisesti eriteltynä ja kohdistettuna kaikki toimintokohtaiset tulot ja menot; sekä

2) lisätietona selkeä kuvaus edellä mainituista kustannuslaskennan periaatteista.

Toiminnan tuotot ja kulut tulee esittää tilikausikohtaisena tuloslaskelmana, jonka tulee olla johdettavissa 1 momentissa tarkoitettun toimijan kirjanpidosta ja joka on laadittava kirjanpitolaain (1336/1997) säännösten mu-

Tuloslaskelma lisätietoineen on julkinen ja se tulee esittää tilinpäätökseen sisältyvänä liitetietona.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto valvoo edellä 1—2 momentissa säädettyjen velvoitteiden noudattamista. Jos 1 momentissa tarkoitettu kunta, kuntayhtymä, maakunta, valtio taikka niiden määräysvaltaan kuuluva yksikkö laiminlyö edellä 1—2 momentissa säädettyjen velvoitteiden noudattamisen, Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi sakon uhalla velvoittaa tämän toimittamaan 1—2 momentissa tarkoitettua erillisen kirjanpidon, tuloslaskelman, tilinpäätöksen sekä kuvauksen kustannuslaskennan periaatteista määräämässään ajassa. UHKASAKON ASETTAMISEEN JA MAKSETTAVAKSI TUOMITSEMISEEN SOVELLETAAN, MITÄ TÄMÄN LAIN 46 §:SSÄ SÄÄDETÄÄN.

Edellä 1—4 momentissa säädettyä ei sovelleta silloin, kun kunnan, kuntayhtymän, maakunnan, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan arvo on alle 40 000 euroa vuodessa.

32 §

Asioiden tärkeysjärjestys ja tutkimatta jättäminen

Kilpailu- ja kuluttajavirasto asettaa tehtävänsä tärkeysjärjestykseen.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto jättää asian tutkimatta, jos:

1) ei voida pitää todennäköisenä, että kyseessä on 5 tai 7 §:ssä taikka Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 tai 102 artiklassa tarkoitettu kielletty kilpailunrajoitus;

2) kilpailua kyseisillä markkinoilla voidaan epäilystä kilpailunrajoituksesta huolimatta pitää kokonaisuudessaan toimivana;

3) asiaa koskeva toimenpidepyyntö on ilmeisen perusteeton; *tai*

4) ei ole todennäköistä, että 30 a §:ssä tarkoitetun menettelyn tai toiminnan rakenteen vaikutukset terveen ja toimivan kilpailun edellytyksille ovat merkittävät.

Päätös tutkimatta jättämisestä on tehtävä viipymättä.

33 §

Elinkeinonharjoittajan tietojenantovelvollisuus

Elinkeinonharjoittaja ja elinkeinonharjoit-

32 §

Asioiden tärkeysjärjestys ja tutkimatta jättäminen

Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi jättää asian tutkimatta, jos:

1) ei voida pitää todennäköisenä, että kyseessä on 5 tai 7 §:ssä taikka Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 tai 102 artiklassa tarkoitettu kielletty kilpailunrajoitus;

2) kilpailua kyseisillä markkinoilla voidaan epäilystä kilpailunrajoituksesta huolimatta pitää kokonaisuudessaan toimivana;

3) asiaa koskeva toimenpidepyyntö on ilmeisen perusteeton;

4) ei ole todennäköistä, että 30 a §:ssä tarkoitetun menettelyn tai toiminnan rakenteen vaikutukset terveen ja toimivan kilpailun edellytyksille ovat merkittävät; *tai*

5) ei voida pitää todennäköisenä, että epäilty kilpailunrajoitus vaikuttaisi merkittävästi lain 1 §:ssä tarkoitettulla tavalla terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiin.

33 §

Tietojenantovelvollisuus

Elinkeinonharjoittaja, elinkeinonharjoitta-

Voimassa oleva laki

tajien yhteenliittymä ovat velvollisia Kilpailu- ja kuluttajaviraston kehotuksesta antamaan sille kaikki kilpailunrajoituksen sisällön, tarkoituksen ja vaikutuksen sekä kilpailuolosuhteiden selvittämiseksi ja 4 luvussa tarkoitetun yrityskaupan arvioimiseksi tarpeelliset tiedot ja asiakirjat.

Elinkeinonharjoittajan ja elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän on myös annettava Kilpailu- ja kuluttajaviraston kehotuksesta tietoja ja asiakirjoja sen selvittämiseksi, onko elinkeinonharjoittajalla tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymällä määrävä markkina-asema.

Vastaavat tiedot ja asiakirjat on annettava aluehallintovirastolle sen selvittäessä kilpailunrajoituksia tai kilpailuolosuhteita.

Tiedot on niin vaadittaessa annettava kirjallisina.

35 §

Tarkastukset elinkeinonharjoittajan liiketoimissa

Kilpailu- ja kuluttajaviraston ja aluehallintoviraston asianomaisella virkamiehellä on oikeus tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvomiseksi sekä 4 luvussa tarkoitettujen yrityskauppojen arvioimiseksi toimittaa tarkastus elinkeinonharjoittajan hallinnassa olevissa liike- ja varastotiloissa, maa-alueilla ja kulkuneuvoissa. Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on velvollisuus Euroopan komission pyynnöstä toimittaa tarkastus siten kuin Euroopan unionin säädöksissä säädetään.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto avustaa komissiota tarkastusten suorittamisessa siten kuin niistä säädetään Euroopan unionin säädöksissä.

Ehdotus

ijen yhteenliittymä, *hankintayksikkö, kunta, kuntayhtymä, maakunta ja valtio sekä niiden määräysvallassa olevat yksiköt* ovat velvollisia Kilpailu- ja kuluttajaviraston kehotuksesta antamaan *salassapitosäännösten estämättä* sille kaikki kilpailunrajoituksen sisällön, tarkoituksen ja vaikutuksen sekä kilpailuolosuhteiden selvittämiseksi ja 4 luvussa tarkoitetun yrityskaupan sekä 4 a luvussa tarkoitetun menettelyn arvioimiseksi tarpeelliset tiedot ja asiakirjat.

Tiedot on niin vaadittaessa annettava kirjallisina. Tiedot voidaan toimittaa teknisen käyttöyhteyden avulla.

35 §

Tarkastukset elinkeinonharjoittajan liiketoimissa

(lakiin valtiosopimus HE:n yhteydessä) *Kilpailu- ja kuluttajaviraston virkamiehellä on oikeus toimittaa tarkastus elinkeinonharjoittajan hallinnassa olevissa liike- ja varastotiloissa, maa-alueilla ja kulkuneuvoissa yhteistyöstä kilpailuasioissa tehdyn pohjoismaisen sopimuksen (/) määräysten mukaisesti.*

Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi toimittaa 1—3 momentissa tarkoitettussa tarkastuksessa datan tilapäisten kopioiden tarkastuksen omissa toimitiloissaan. Tarkastuksen päättyessä Kilpailu- ja kuluttajavirasto tuhoaa datan tilapäiset kopiot.

Tässä pykälässä tarkoitettuun tarkastukseen sovelletaan lisäksi, mitä hallintolain (434/2003) 39 §:ssä säädetään.

*Tarkastukset muissa tiloissa**Tarkastukset muissa tiloissa*

Kilpailu- ja kuluttajaviraston ja aluehallintoviraston virkamiehellä on oikeus tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvomiseksi toimittaa tarkastus myös muissa kuin 35 §:ssä tarkoitetuissa tiloissa, jos voidaan perustellusti epäillä, että niissä säilytetään kirjanpitoa tai muita liiketoimintaan ja tarkastuksen kohteeseen liittyviä asiakirjoja, joilla voi olla merkitystä todistettaessa 5 tai 7 §:n taikka Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 tai 102 artiklan vakavaa rikkomista.

(valtiosopimus HE:n yhteydessä) Kilpailu- ja kuluttajaviraston virkamiehellä on oikeus toimittaa tarkastus muissa kuin 35 §:ssä tarkoitetuissa tiloissa yhteistyöstä kilpailuasioissa tehdyn pohjoismaisen sopimuksen (/) määräysten mukaisesti.

Euroopan komissio voi EY:n perustamis- sopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1/2003 21 artiklan mukaisesti määrätä tarkastuksen tehtäväksi myös muissa kuin 35 §:ssä tarkoitetuissa tiloissa.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston on haettava 1 momentissa tarkoitettuun tarkastukseen ja Euroopan komission 2 momentissa tarkoitettuun tarkastukseen lupa markkinaoikeudelta etukäteen. Markkinaoikeus voi kieltää tarkastuksen, jos tarkastus olisi mielivaltaisen tai liiallinen. Tutkiessaan, onko tarkastus mielivaltaisen tai liiallinen, markkinaoikeus ottaa huomioon erityisesti epäillyn kilpailunrajoituksen vakavuuden, etsittyjen todisteiden tärkeyden, asianomaisen elinkeinonharjoittajan osallisuuden sekä sen, onko kohtuullisen todennäköistä, että tarkastuksen kohdetta koskevia kirjanpito- tai liikeasiakirjoja säilytetään tiloissa, joihin lupaa pyydetään.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi toimittaa 1—3 momentissa tarkoitettussa tarkastuksessa datan tilapäisten kopioiden tarkastuksen omissa toimitiloissaan. Tarkastuksen päättyessä Kilpailu- ja kuluttajavirasto tuhoaa datan tilapäiset kopiot.

Tässä pykälässä tarkoitettuun tarkastukseen sovelletaan lisäksi, mitä hallintolain (434/2003) 39 §:ssä säädetään.

*Menettely tarkastusta toimitettaessa**Menettely tarkastusta toimitettaessa*

Elinkeinonharjoittajan ja elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän on tarkastusta varten

Elinkeinonharjoittajan ja elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän on tarkastusta varten

Voimassa oleva laki

päästettävä Kilpailu- ja kuluttajaviraston, aluehallintoviraston tai Euroopan komission virkamies taikka näiden valtuuttamat henkilöt hallinnassaan oleviin liike- ja varastotiloihin, maa-alueille ja kulkuneuvoihin. Tarkastusta toimittavalla virkamiehellä on oikeus tutkia elinkeinonharjoittajan ja elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän liikekirjeenvaihto, kirjanpito, tietojenkäsittelyn tallenteet, muut asiakirjat ja data, joilla voi olla merkitystä tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvonnassa, ja ottaa niistä jäljennöksiä.

Tarkastusta toimittavalla virkamiehellä on oikeus saada kaikki tarkastuksen toimittamiseksi tarvittavat tiedot myös yritykseltä, joka käsittelee 1 momentissa tarkoitettua viestintää tai tietoja tarkastuksen kohteena olevan elinkeinonharjoittajan pyynnöstä tai muutoin tälle tarjotun palvelun osana. Mikäli tiedon antaminen tarkastusta toimittavalle virkamiehelle aiheuttaa kustannuksia yritykselle, joka käsittelee tietoja tarkastuksen kohteena olevan elinkeinonharjoittajan pyynnöstä tai muutoin tälle tarjotun palvelun osana, tarkastuksen kohteena oleva elinkeinonharjoittaja tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä vastaa aiheutuvista kustannuksista, elleivät osapuolet sovi toisin.

Tarkastusta toimittava virkamies voi pyytää kaikilta elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän edustajilta taikka henkilöstön jäseniltä tarkastuksen kohteeseen ja tarkoitukseen liittyviä selvityksiä tosiseikoista ja asiakirjoista ja tallentaa saamansa vastaukset. Tarkastusta toimittavalla virkamiehellä on myös oikeus sinetöidä tiloja tai kirjanpitoa, asiakirjoja ja dataa siksi ajaksi ja siltä osin kuin on tarpeen tarkastuksen toimittamiseksi.

Toimittaessaan tarkastusta muissa kuin 35 §:ssä tarkoitetuissa tiloissa Euroopan komission, Kilpailu- ja kuluttajaviraston ja aluehallintoviraston virkamiehellä on 1 momentissa säädetty toimivaltuudet, mutta ei 3 momentissa säädettyjä toimivaltuuksia.

Poliisin velvollisuudesta antaa virka-apua säädetään poliisilain (872/2011) 9 luvun 1 §:ssä.

Euroopan komissio, Kilpailu- ja kuluttajavirasto ja aluehallintovirastot voivat tarkastuksessa käyttää apunaan muita valtuuttamiin henkilöitä.

39 §

Salassa pidettävän asiakirjan luovuttaminen eräille viranomaisille

Ehdotus

päästettävä Kilpailu- ja kuluttajaviraston, aluehallintoviraston tai Euroopan komission virkamies taikka näiden valtuuttamat henkilöt hallinnassaan oleviin liike- ja varastotiloihin, maa-alueille ja kulkuneuvoihin. Tarkastusta toimittavalla virkamiehellä on oikeus tutkia elinkeinonharjoittajan ja elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän liikekirjeenvaihto, kirjanpito, tietojenkäsittelyn tallenteet, muut asiakirjat ja data, joilla voi olla merkitystä tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvonnassa, *tallennusvälineestä riippumatta*, ja ottaa niistä jäljennöksiä.

39 §

Tietojenvaihto viranomaisten välillä

Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on salassa-

Voimassa oleva laki

Sen lisäksi, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään, Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on oikeus luovuttaa tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamisen yhteydessä saamansa tai laatimansa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:ssä tarkoitettu salassa pidettävä asiakirja Finanssivalvonnalle, Energiamarkkinavirastolle, Viestintävirastolle ja Patentti- ja rekisterihallitukselle, jos se on näiden tehtävien hoitamiseksi välttämätöntä.

Ehdotus

pitosäännösten estämättä oikeus luovuttaa Finanssivalvonnalle, Eläketurvakeskukselle, Energiavirastolle, Patentti- ja rekisterihallitukselle, poliisille, Rahanpesun selvittelykeskukselle, Tullille, Verohallinnolle ja Viestintävirastolle tämän lain 2 ja 4 a luvussa tarkoitettujen kilpailunrajoitusten selvittämiseksi ja 4 luvussa tarkoitettujen yrityskauppojen valvonnassa saamansa tai laatimansa asiakirja tai tieto, joka on välttämätön vastaanotavalle viranomaiselle laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi.

Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 4 §:n 1 momentin 1 ja 3—8 kohdassa sekä 2 momentissa tarkoitettua viranomaiselta asiakirja tai tieto, joka on välttämätön tämän lain 2 luvussa ja 4 a luvussa tarkoitettujen kilpailunrajoitusten selvittämiseksi sekä 4 luvussa tarkoitettujen yrityskauppojen valvomiseksi.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston 1 momentin mukainen oikeus ei koske sellaisia elinkeinonharjoittajan Kilpailu- ja kuluttajavirastolle toimittamia asiakirjoja tai tietoja, joilla elinkeinonharjoittaja on hakenut tämän lain 14 §:n mukaista seuraamusmaksusta vapautumista tai 15 §:n mukaista seuraamusmaksun alentamista kartellitapauksissa.

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettu tietojenvaihto voidaan toteuttaa teknisen käytöyhteyden avulla.

45 §

Väliaikaismääräykset

Jos kilpailunrajoituksen soveltaminen tai toimeenpaneminen on tarpeen estää välittömästi, Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi antaa tätä tarkoittavan väliaikaisen kiellon. Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi myös väliaikaisesti velvoittaa elinkeinonharjoittajan toimittamaan hyödykkeitä toiselle elinkeinonharjoittajalle vastaavanlaisilla ehdoilla kuin se tarjoaa niitä muille elinkeinonharjoittajille.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston on tehtävä pääasiaa koskeva päätöksensä ja 12 §:n 3 momentin mukainen esitys markkinaoikeudelle seuraamusmaksun määräämisestä 60 päivän kuluessa väliaikaismääräyksen antamisesta. Markkinaoikeus voi Kilpailu- ja kuluttajaviraston edellä tarkoitettuna määräaikana tekemästä hakemuksesta pidentää tätä aikaa. Jos Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei tee pääasiaa koskevaa päätöstä tai esitystä säädettyssä määräajassa, kiello tai velvoite raukeaa.

Ennen kuin Kilpailu- ja kuluttajavirasto antaa väliaikaisen kiellon tai velvoitteen, sen on varattava elinkeinonharjoittajalle tai elinkei-

45 §

Väliaikaismääräykset

Kilpailu- ja kuluttajaviraston on tehtävä pääasiaa koskeva päätöksensä ja 12 §:n 3 momentin mukainen esitys markkinaoikeudelle seuraamusmaksun määräämisestä 90 päivän kuluessa väliaikaismääräyksen antamisesta. Markkinaoikeus voi Kilpailu- ja kuluttajaviraston edellä tarkoitettuna määräaikana tekemästä hakemuksesta pidentää tätä aikaa. Jos Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei tee pääasiaa koskevaa päätöstä tai esitystä säädettyssä määräajassa, kiello tai velvoite raukeaa.

Voimassa oleva laki
nonharjoittajien yhteenliittymälle tilaisuus
tulla kuulluksi, jollei asian kiireellisyydestä
tai muusta erityisestä syystä muuta johdu.

Ehdotus

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20 .*

*Lain 30 a ja 30 c § muutosten on tarkoitus
tulla voimaan 1.1.2020 samanaikaisesti kun
esitetty maakuntalaki (HE 15/2017 vp) tulisi
voimaan. Lain 33 §:n maakuntia koskevan
muutoksen on tarkoitus tulla voimaan
1.1.2020.*

*Kirjanpidon eriyttämistä koskeva 30 e § on
tarkoitus tulla voimaan 1.1.2019 lukuun ot-
tamatta maakuntia, joiden osalta se tulisi
voimaan 1.1.2020.*
