

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kilpailulain 26 §:n väliaikaisesta muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

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

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

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
2.1 Kilpailulain yrityskauppavalvontasäännöt	4
2.2 Nykytilan arviointi	5
3 Tavoitteet	6
4 Ehdotus ja sen vaikutukset.....	6
4.1 Ehdotus ja sen pääasialliset vaikutukset	6
4.2 Yrityskauppojen määrä	7
4.3 Viranomaisvaikutukset.....	7
4.4 Yritysvaikutukset	8
4.5 Kilpailuvaikutukset	8
5 Toteuttamisvaihtoehdot	9
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	9
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	10
6 Lausuntopalaute.....	11
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	11
8 Voimaantulo	11
9 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	12
LAKIEHDOTUS	13
Laki kilpailulain 26 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.....	13
LIITE	14
RINNAKKAISTEKSTI.....	14
Laki kilpailulain 26 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.....	14

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

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

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

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

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

Tietojen kerääminen selvitys- ja lausuntopyyntöin sekä erilaisten kyselytutkimusten avulla yrityskaupan osapuolten kilpailijoilta, asiakkailta ja tavarantoimittajilta sekä muilta viranomaisilta on olennainen osa jokaista jatkoselvitykseen etenevän yrityskaupan tutkintaa. Viraston kokemukset koronakriisin ajalta ovat osoittaneet, että vastauksen saaminen ja tietojen kerääminen on hidastunut ja vaikeutunut kriisin aikana. Vastausajat viraston tietopyyntöihin ovat pidentyneet, vastauksiin on sisällynyt paljon tarkistamista ja lisätöitä vaativia epätasallisuksia ja vastausprosentit ovat laskeneet. Tyypillisesti muilta markkinaosapuolilta pyydetään tietoja myynnin määrästä, hinnoista, tarjoajien lukumäärästä ja henkilöllisyydestä, kapasiteetista ja muista keskeisistä kilpailun parametreista koskevista tiedoista, jotka virasto tarvitsee tilastoitavassa muodossa ja riittävän pitkältä ajanjaksolta yrityskaupan kilpailuvaikutusten arvioinnin edellyttämän ekonometrisen analyysin toteuttamiseksi. Kilpailu- ja kuluttajaviraston arvion mukaan markkinaselvitysten hidastuminen ja vaikeutuminen on liittynyt muun muassa yritysten työntekijöiden lomautuksiin ja etätöihin liittyviin viestintä- ja koordinaatiohaasteisiin yrityksissä ja julkisyhteisöissä.

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

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä. Esityksen kiireellisyyden vuoksi asiassa on järjestetty normaalia lyhyempi kuulemiskierros. Esitystä on valmisteltu yhteistyössä Kilpailu- ja kuluttajaviraston kanssa. Valmistelun aikana on oltu lisäksi yhteydessä oikeusministeriöön ja markkinaoikeuteen.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Kilpailulain yrityskauppavalvontasäännöt

Kilpailulain 22 §:n liikevaihtorajat ylittävät yrityskaupat on kilpailulain säännösten perusteella ilmoitettava Kilpailu- ja kuluttajavirastolle, eikä kauppaa saa panna täytäntöön ennen viraston asiassa tekemää päätöstä. Kauppa on ilmoitettava virastolle, jos yrityskaupan osapuolten yhteenlaskettu liikevaihto ylittää 350 miljoonaa euroa ja jossa vähintään kahden yrityskaupan osapuolen Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää kummankin osalta 20 miljoonaa euroa. Virasto antaa yrityskaupasta päätöksen 23 työpäivän kuluessa käsittelyn alkamisesta. Sellaiset yrityskaupat, joilla saattaa olla haitallisia kilpailuvaikutuksia, siirretään pääsääntöisesti jatkoselvitykseen eli toisen vaiheen käsittelyyn.

Virasto puuttuu yrityskauppaan, jos sen katsotaan olennaisesti estävän tehokasta kilpailua Suomessa. Ensimmäinen tapa kaupan kielteisten kilpailuvaikutusten estämiseksi on asettaa sille ehtoja, esimerkiksi velvoite jonkin liiketoiminnan myymiseen. Jos ehtojen määrittämisellä ei päästä tyydyttävään lopputulokseen, voi markkinaoikeus viraston esityksestä kieltää kaupan. Markkinaoikeus voi siten kilpailulain 25 §:n mukaan viraston esityksestä kieltää tai määrätä purettavaksi yrityskaupan tai asettaa sen toteuttamiselle ehtoja, jos yrityskauppa olennaisesti estää tehokasta kilpailua Suomen markkinoilla tai niiden oleellisella osalla erityisesti siitä syystä, että sillä luodaan määräävä markkina-asema tai vahvistetaan sitä.

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

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

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

Kilpailulakiin sisältyy säännöksiä, joilla on pyritty turvaamaan viraston tiedonsaanti yrityskaupan osapuolilta oikea-aikaisesti ja riittävän täsmällisessä muodossa. Näissä säännöksissä tietojen toimittaminen on sidottu käsittelymääräaikojen kulumiseen. Kilpailulain 26 §:n 1 momentin

mukaan yrityskaupan käsittelymääräaika ei ala kulua, jos ilmoitus on olennaisesti puutteellinen. Havaittuaan puutteellisuuden, Kilpailu- ja kuluttajavirasto antaa ilmoituksen siitä, että yrityskauppailmoitus on olennaisesti puutteellinen eikä kilpailulain 26 §:n 1 momentin mukainen käsittelymääräaika ole alkanut kulua. Ilmoitus olennaisesta puutteellisuudesta ei ole valituskelpoinen päätös.

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

2.2 Nykytilan arviointi

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

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

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tiedonsaanti yrityskaupan osapuolilta on lainsäädännössä varmistettu käsittelymääräaikojen näkökulmasta riittävässä aikataulussa ja riittävällä tarkkuudella, mutta virasto on komission ja useiden muiden jäsenmaiden viranomaisten tapaan nostonut esille huolen siitä, että muilta markkinaosapuolilta kuten asiakkailta ja kilpailijoilta ei saada koronakriisin aikana yhtä hyvin ja nopeasti pyydettyjä tietoja. Viraston yrityskauppavalvonnan resursseilla ei ole myöskään suoraa vaikutusta käsittelyaikaan, jos käsittelyaika pidentää tiedonsaannin hidastuminen ja vaikeutuminen muilta markkinaosapuolilta. Virasto on esittänyt arvioitavaksi, olisiko kilpailulain yrityskauppojen käsittelymääräaikoja tarvetta muuttaa väliaikaisesti.

Sekä komissio että Kilpailu- ja kuluttajavirasto ovat maaliskuussa 2020 esittäneet suosituksen, että yrityskauppojen ilmoituksia lykättäisiin mahdollisuuksien mukaan. Virasto on tiedottanut asiasta 18.3.2020. Komission ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston suosituksista on informoitu myös kilpailu-, valtioneuvosto- ja hankintajaostoa (EU12 -jaosto). On mahdollista, että koronakriisin alkupuolella lykättyjä yrityskauppailmoituksia tulee Kilpailu- ja kuluttajavirastolle ilmoitettavaksi loppukesästä tai syksyllä.

Kilpailu- ja kuluttajavirastossa on tällä hetkellä kaksi yrityskauppaa toisen vaiheen käsittelyssä. On mahdollista, että toisen vaiheen käsittelyä vaativia yrityskauppoja tulee virastolle ilmoitettavaksi kesäkuun lopun ja lokakuun lopun 2020 välisenä aikana. Koronakriisin edelleen pitkeytyessä voidaan pitää melko todennäköisenä, että toiseen käsittelyvaiheeseen siirrettyä yrityskauppaa ei pystyttäisi käsittelemään asianmukaisesti voimassa olevan lain käsittelymääräaikojen puitteissa. Toisen vaiheen käsittelyyn siirrettävä yrityskauppa vaatii virastossa yli kymmenkertaisen tai jopa useampikymmenkertaisen työmäärän verrattuna ensimmäisessä vaiheessa hyväksyttävään kauppaan.

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

3 Tavoitteet

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

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

4 Ehdotus ja sen vaikutukset

4.1 Ehdotus ja sen pääasialliset vaikutukset

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

Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi edelleen hakea markkinaoikeudelta voimassa olevan lain mukaisesti 46 työpäivän pidennystä. Määräaikaisen pidennyksen vaikutus viraston käsittelyaikaan kestäisi enintään toukokuuhun 2021. Kaikkiaan yrityskaupan käsittely voisi kestää maksimissaan noin 7 kuukautta.

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

Yrityskauppojen lakisääteisen määräajan pidentäminen jatkoselvitykseen etenevien yrityskauppojen osalta saattaisi hidastaa päätöksen saamista ja siten myöhentää ajankohtaa, jolloin yrityskaupan osapuolet voivat laittaa kaupan täytäntöön. Toisaalta kyse on verrattain lyhyestä pidennyksestä käsittelyaikaan, joka koskee vain yrityskauppoja, jotka ilmoitetaan virastolle lain voimaantulon jälkeen. Yrityskaupan osapuolet tietävät siten kauppaa ilmoittaessaan, milloin viimeistään he saavat asiasta päätöksen.

Muutoksella ei olisi vaikutusta niiden yrityskauppojen käsittelyyn, jotka ilmoitetaan liikevaihdon perusteella komissiolle yrityskeskittymien valvonnasta annetun neuvoston asetuksen perusteella (Neuvoston asetus (EY) N:o 139/2004). Poikkeuksena tähän on melko harvinainen tilanne, jossa komissio päätöksellään siirtää EU-kynnysarvot ylittävän yrityskaupan kansallisen viranomaisen käsiteltäväksi. Komission yrityskauppailmoitusten vastaanotto eroaa kansallisesta järjestelmästä siten, että ilmoituksen jättäminen komissiolle ei *de facto* ole mahdollista ilman komission ennakkohyväksyntää ilmoituksen toimittamiselle.

4.2 Yrityskauppojen määrä

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

Vuonna 2019 sellaisenaan ensimmäisen vaiheen käsittelyn aikana hyväksytyjä yrityskauppoja oli 29 ja ehdollisena jatkokäsittelyn jälkeen hyväksytyjä oli neljä. Vuonna 2019 kiellettyinä esitettiin yksi kauppa, jonka osalta markkinaoikeus päätyi myöhemmin samaan tulokseen. Kieltoesitykset markkinaoikeudelle ovat hyvin harvinaisia. Vuonna 2020 virasto on hallituksen esityksen antamiseen mennessä hyväksynyt 6 ilmoitettua yrityskauppaa sellaisenaan ja yhden ehdollisena toisessa käsittelyvaiheessa.

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

4.3 Viranomaisvaikutukset

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

Määräajan pidennys koskisi kaikkiaan alle vuoden ajanjaksoa, koska pidempää määräaikaa sovellettaisiin säännöksen voimaantulon jälkeen, mutta ennen marraskuun alkua 2020 ilmoitettuihin kauppoihin. Virastokäsittelyn määräajan pidennyksen vaikutus ulottuisi toukokuulle 2021. Muutos antaisi virastolle joustoa sopeutua koronakriisiin aiheuttamaan markkinaselvitysten hidastumiseen tapauksissa, joissa kauppa ilmoitettaisiin lain voimaantulon jälkeen. Esitys ei auttaisi markkinaselvitysten hidastumiseen ja vaikeutumiseen kevään ja alkukesän 2020 aikana. Esitys helpottaisi kuitenkin sellaisten yrityskauppojen asianmukaista käsittelyä määräajassa, jotka ilmoitettaisiin virastolle heinä-lokakuussa 2020 ja jotka sittemmin päätyisivät toiseen käsittelyyn. On lisäksi mahdollista, että koronakriisi aiheuttaisi vajausta yrityskauppavalvonnan henkilöstöresursseihin sekä haasteita etäyhteyksien toimintaan.

4.4 Yritysvaikutukset

Yrityskaupan ilmoittajan kannalta muutos tarkoittaisi sitä, että yrityskauppavalvonnan päätöstä voisi joutua odottamaan pidempään, jolloin yrityskaupan täytäntöönpano lykkääntyisi. Virastolle ilmoitettuja yrityskauppoja ei saa panna täytäntöön ennen kuin virasto on ne hyväksynyt, joten täytäntöönpano voisi säädösmuutoksen perusteella lykkääntyä voimassa olevaan lainsäädäntöön verrattuna korkeintaan 23 työpäivällä eli noin kuukaudella. Täytäntöönpanon lykkääntymisellä korkeintaan noin kuukaudella voisi olla yrityskaupan osapuolten kannalta taloudellisia vaikutuksia, mutta ne olisivat todennäköisesti rajallisia lyhyestä täytäntöönpanon lykkääntymisestä johtuen.

Lausunnolla oli esitysluonnos, jonka mukaan käsittelymääräajan pidennys olisi koskenut myös viraston käsittelyssä olevia kauppoja. Yritykset toivat tuon esitysluonnoksen lausuntopalautteessa esiin useita mahdollisia tai todennäköisiä haitallisia vaikutuksia kaupan osapuolena olevalle yritykselle, sen asiakasosuuksille, työntekijöille ja omistajille erityisesti niiden kauppohenkilöstön osalta, jotka olisivat virastossa vireillä lain tullessa voimaan. Nyt esitettävä muutos ei kuitenkaan koskisi viraston käsittelyssä olevia kauppoja eikä yrityksille aiheutuisi edellä mainittuja lausuntokierroksella esiin tuotuja haittoja.

Määräajan pidentäminen ei tarkoittaisi sitä, että Kilpailu- ja kuluttajavirasto käyttäisi automaattisesti koko lakisääteisen enimmäismääräajan. Esitettävän lain soveltamisalaan kuuluvia yrityskauppoja on tämän hetken arvion mukaan alle kolme kappaletta.

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

4.5 Kilpailuvaikutukset

Kilpailun toimivuuden näkökulmasta on myönteistä, että virasto havaitsee markkinoiden haitalliseen keskittymiseen johtavat ongelmalliset yrityskaupat ja puuttuu niihin tehokkaasti. Esitetyn lainsäädäntömuutoksen tarkoituksena on varmistaa, että tämä tavoite ei vaaranna koronakriisin ja siitä johtuvan selvitystoimenpiteiden hidastumisen vuoksi. Kilpailun kannalta on siten myönteistä, että jatkoselvitystä vaativien yrityskauppojen käsittelymääräaika olisi esitetyn lakimuutoksen mukaisesti pidempi koronakriisin aikana. Esityksen vaikutukset eivät kuitenkaan koskisi yrityskauppoja, jotka ovat viraston käsittelyssä lain tullessa voimaan.

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

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

5 Toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Arvioinnissa katsottiin, että viraston sisäisillä järjestelyillä ei pystytty vastaamaan riittävästi markkinaselvitysten hidastumiseen. Valmistelussa on arvioitu kolmea muuta lainsäädäntövaihtoehtoa kuin yrityskauppojen toisen vaiheen käsittelyajan jatkamista 23 työpäivällä jos kauppa on viraston käsittelyssä lain tullessa voimaan tai jos se ilmoitetaan virastolle lain voimaantulon jälkeen, mutta ennen marraskuuta 2020.

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

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

Voimassa olevan kilpailulain 26 §:n 3 momentin ns. stop the clock -säännös ei koske kolmansien tahojen vastauksia tietopyyntöihin, joten siitä ei ole apua tiedonsaannin hidastuessa ja vaikeutuessa muilta markkinaosapuolilta.

Kolmantena vaihtoehtona on arvioitu lakiesityksen tekemistä siten, että se soveltuisi vain yrityskauppoihin, jotka on ilmoitettu virastolle lain voimaantulon jälkeen. Tämä vaihtoehto olisi kaikkein ennustettavin niiden yritysten kannalta, jotka ovat lain voimaan tullessa osapuolina viraston käsittelyssä olevissa yrityskaupoissa. Näille yrityksille ei aiheutuisi myöskään kielteisiä taloudellisia tai muita vaikutuksia siitä, että yrityskaupat voitaisiin panna täytäntöön enintään 23 työpäivää myöhemmin kuin enimmäiskäsittelyaika oli kauppaa ilmoitettaessa. Kilpailu- ja kuluttajaviraston kannalta ehdotus olisi huonompi kuin lain soveltuminen myös viraston käsittelyssä lain voimaan tullessa oleviin kauppoihin. Esitys ei auttaisi markkinaselvitysten hidastumiseen ja vaikeutumiseen kevään ja alkukesän aikana.

Käsiteltävänä olevassa esityksessä on päädytty esittämään kolmatta vaihtoehtoa huomioiden muun muassa ennustettavuus, yrityskauppojen osapuolille mahdollisesti aiheutuvat taloudelliset ja muut kielteiset vaikutukset sekä sen, että virasto voi hakea markkinaoikeudelta noin kahden kuukauden määräajan pidennystä, vaikkakin virasto voisi tarvita kyseistä lisäaikaa muutoinkin.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Useissa EU-jäsenvaltioissa on otettu käyttöön toimenpiteitä, joilla on vaikutettu yrityskauppa-
valvonnan määräaikoihin poikkeusolojen aikana. Muista Pohjoismaista näin on toimittu Tans-
kassa ja Norjassa.

Tanska on päättänyt 18.3.2020 alkaen pidentää yrityskauppojen käsittelymääräaikaa 14 päi-
vällä. Tanskassa muutos ei edellyttänyt lain muuttamista. Lisäksi Tanskassa käsittelymääräai-
kojen kulumisen on ollut keskeytyksissä 18.3.2020 lähtien. Määräajan kulumisen keskeytymi-
nen jatkuu tämän hetken tiedon mukaan ainakin 8.6.2020 asti. Keskeytymistä on jatkettu useasti
muutama viikko kerrallaan. Keskeytyminen koskee myös ennen 18.3.2020 ilmoitettuja yritys-
kauppoja.

Norja on muuttanut lainsäädäntöään siten, että 17.4 – 31.10.2020 välillä kilpailuviranomaisen
ja tuomioistuimen yrityskauppoihin liittyviä käsittelymääräaikoja pidennetään. Yrityskauppo-
jen käsittelymääräaika viranomaisessa piteni 15 työpäivällä eli noin kolmella viikolla. Käsitte-
lymääräaikojen pidennys koskee Norjassa sekä kilpailuviranomaiselle jo ilmoitettuja yritys-
kauppoja, että yrityskauppoja, jotka ilmoitetaan lain voimassaolon aikana. Norjassa normaalit
yrityskauppojen käsittelymääräajat ovat pidemmät kuin Suomessa. Norjan määräajan pidennys
koskee sekä ensimmäisen että toisen käsittelyvaiheen yrityskauppoja.

Myös muissa jäsenvaltioissa on muutettu yrityskauppa-
valvonnan määräaikoja poikkeusolojen
aikana. Näin on toimitettu esimerkiksi Saksassa, Ranskassa ja Espanjassa.

Saksassa on hyväksytty lakiesitys, jolla yrityskauppojen käsittelymääräaikoja pidennettiin ko-
ronakriisin vuoksi siten, että ensimmäisen käsittelyvaiheen määräaika on aiemman yhden kuu-
kauden sijaan kaksi kuukautta ja toisessa vaiheessa käsittelymääräaika on aiemman neljän kuu-
kauden sijaan kuusi kuukautta. Voimaan tulleita käsittelymääräaikojen pidennyksiä sovelletaan
1.3.–31.5.2020 ilmoitettuihin yrityskauppoihin.

Ranskassa yrityskauppojen käsittelymääräaikojen kulumisen on keskeytetty 12.3.2020 lähtien.
Lakimuutos julkaistiin 25.3.2020. Viimeisimmän konsolidoidun version mukaan määräajat al-
kaisivat kuluu uudestaan 24.6.2020.

Myös Espanjassa on otettu käyttöön määräajan keskeyttämisen mahdollistava lainsäädäntömuu-
tos, jonka nojalla määräaikojen kulumisen on keskeytetty 14.3.2020 lähtien. Määräaikojen kes-
keytyksestä on kuitenkin poikkeuksia. Espanjan kilpailuviranomainen ei ole keskeyttänyt yri-
tyskauppa-
valvonnan menettelyitä niissä tapauksissa, joissa osapuolet ovat ilmaisseet tahtonsa
jatkaa käsittelyä tai joissa viranomainen itse on katsonut yleisen edun vuoksi tarkoituksenmu-
kaiseksi saattaa yrityskauppatutkinta loppuun keskeyttämättä sitä. Espanjan lain voimassaolon
päättymisestä ei toistaiseksi ole tietoa.

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

Myös osa eurooppalaisista kilpailuviranomaisista on suositellut harkitsemaan yrityskauppa-
ilmoitusten kiireellisyyttä. Jotkin jäsenmaat taas ovat ilmoittaneet ennakoivasti esimerkiksi kä-
sittelyaikojen venymisestä.

6 Lausuntopalaute

Asian kiireellisyyden vuoksi hallituksen esitysluonnos laitettiin normaalia lyhyemmälle lausuntokierrokselle. Lausuntopyyntö lähetettiin kymmenelle taholle ja lausunto saatiin yhdeksältä taholta. Valtaosassa lausuntoja ehdotusta ei kannatettu. Eniten kritiikkiä sai se, että ehdotus soveltuisi myös ennen lain voimaantuloa ilmoitettuihin yrityskauppoihin, jotka ovat viraston käsittelyssä lain tullessa voimaan. Yrityksiä edustavat lausunnonantajat esittivät myös useita käsittelymääräajan pidennyksen taloudellisia ja muita haitallisia vaikutuksia yrityskaupan asianosaisille yrityksille sekä niiden työntekijöille ja asiakassuhteisiin. Joissakin lausunnoissa pidettiin 23 työpäivän käsittelymääräajan pidennystä liian pitkänä. Muutamassa lausunnossa pidettiin myös lain lokakuun loppuun 2020 ulottuvaa voimassaoloaikaa liian pitkänä.

Markkinaoikeus ei ottanut kantaa esityksen sisältöön, mutta ehdotti harkittavaksi, että myös markkinaoikeuden kilpailulain 29 §:n mukaiseen käsittelyajan pidentämistä tai poistamista väliaikaisesti arvioitaisiin.

Lausuntopalaute on otettu huomioon osana jatkovalmistelua arvioitaessa sitä, tulisiko lain soveltua myös yrityskauppoihin, jotka ovat viraston käsittelyssä lain tullessa voimaan.

7 Säännöskohtaiset perustelut

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

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan niin pian kuin mahdollista. Laki olisi voimassa 31 päivään lokakuuta 2020.

Jos yrityskauppa ilmoitettaisiin virastolle tämän lain tultua voimaan, mutta ennen marraskuun 1 päivää 2020 ja yrityskauppaa käsiteltäisiin sittemmin toisessa vaiheessa, yrityskaupan toisen vaiheen käsittelymääräaika olisi enintään 92 työpäivää eli noin neljä kuukautta. Muutos ei koskisi ennen lain voimaantuloa Kilpailu- ja kuluttajavirastolle ilmoitettuja yrityskauppoja.

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

Kaikkiaan määräaikaisen käsittelymääräajan pidentämisen vaikutus kestäisi pisimmillään toukokuuhun 2021 asti. Myöhäisin mahdollinen vaikutus olisi yrityskaupalla, joka ilmoitettaisiin lokakuun loppupuolella 2020 ja joka siirtyisi sittemmin toisen vaiheen käsittelyyn.

Lain voimassaolon päättymisajaksi esitetään 31 päivää lokakuuta 2020, koska koronaviruksen vaikutus esimerkiksi yritysten toimintaan on osoittautunut pidempiaikaisemmaksi kuin kriisin alussa maaliskuussa 2020 arvioitiin ja taudin mahdollinen toinen aalto voi ajoittua syksyyn 2020. Esitystä laadittaessa ei pystytä luotettavasti arvioimaan, tuleeko koronaviruksen tilanne ole-

maan loppukesästä 2020 alkavalla ja vuoteen 2021 ulottuvalla ajanjaksolla parempi vai huonompi kuin alkukesästä 2020. On mahdollista, että kriisi jatkuu kesään 2021 asti yritystenkin toimintaan vaikuttavalla tavalla.

Lisäksi myös Norjassa väliaikaisen säännöksen voimassaoloaika päättyy lokakuun lopussa. Lisäksi kansallisesti esimerkiksi konkurssilain (LaVM 4/2020 vp, 291/2020) ja ulosottoaaren (LaVM 5/2020 vp, 289/2020) väliaikaiset poikkeusoloihin liittyvät muutokset ovat voimassa lokakuun 2020 loppuun.

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

9 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

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

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

Esitys ei ole ongelmallinen perusoikeuksien kannalta. Säätelyn voimassaolo on rajattu ajalli- sesti välttämättömään, ja sitä on pidettävä myös oikeasuhtaisena.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyk- sessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

kilpailulain 26 §:n väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan väliaikaisesti kilpailulain (948/2011) 26 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 721/2019, seuraavasti:

26 §

Käsittelymääräajat

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

Tämä laki tulee voimaan päivänä kesäkuuta 20 ja se on voimassa 31 päivään lokakuuta 2020.

Helsingissä 11.6.2020

Pääministeri

Sanna Marin

Työministeri Tuula Haatainen

Laki

kilpailulain 26 §:n väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan väliaikaisesti kilpailulain (948/2011) 26 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 721/2019,
seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

26 §

26 §

Käsittelymääräajat

Käsittelymääräajat

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.

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

Tämä laki tulee voimaan päivänä kesäkuuta 20 ja se on voimassa 31 päivään lokakuuta 2020.
