

Talousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kilpailulain 26 §:n väliaikaisesta muuttamisesta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kilpailulain 26 §:n väliaikaisesta muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 99/2020 vp) täydentämisestä

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kilpailulain 26 §:n väliaikaisesta muuttamisesta (HE 99/2020 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kilpailulain 26 §:n väliaikaisesta muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 99/2020 vp) täydentämisestä (HE 106/2020 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Virve Haapajärvi, työ- ja elinkeinoministeriö
- ylituomari Jussi Karttunen, markkinaoikeus
- johtaja Sanna Syrjälä, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- asiantuntija Suvi Sasi-Gouatarbès, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- Suomen Asianajajaliitto
- Suomen Kilpailuoikeudellinen Yhdistys ry
- Suomen Yrittäjät ry
- professori Olli Mäenpää

HALLITUKSEN ESITYKSET

HE 99/2020 vp

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi väliaikaisesti kilpailulakia. Esityksen mukaan kilpailulain yrityskauppojen käsittelymääräaika muuttettaisiin siten, että yrityskauppojen toisen vaiheen käsittelymääräaika pidennettäisiin noin kuukaudella. Muutoksen tarkoituksena on mahdollistaa

Valiokunnan mietintö TaVM 19/2020 vp

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.

HE 106/2020 vp

Eduskunnalle annetussa hallituksen esityksessä laiksi kilpailulain 26 §:n väliaikaisesta muuttamisesta (HE 99/2020 vp) ehdotettiin muutettavaksi kilpailulakia väliaikaisesti pidentämällä yrityskauppojen toisen vaiheen käsittelymääräaikaa noin kuukaudella. Muutoksen tarkoituksena on mahdollistaa Kilpailu- ja kuluttajavirastolle pidempi käsittelyaika, jotta virasto pystyisi käsittelemään potentiaalisesti ongelmalliset, jatkoselvityksiä vaativat yrityskaupat asianmukaisesti ja määräajassa myös covid-19-epidemiasta aiheutuvien poikkeusolojen aikana, jolloin muun muassa yrityskauppatutkinnassa tehtävien markkinaselvitysten tekeminen on hidastunut ja vaikeutunut.

Mainitussa hallituksen esityksessä todetaan, että laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian ja olemaan voimassa 31.10.2020 saakka. Esitystä ei käsitelty eduskunnassa ennen eduskunnan kesätaukoa. Jotta väliaikaista, covid-19-epidemian aiheuttamaan kriisiin liittyvää hallituksen esityksen mukaista säännöstä voitaisiin soveltaa siinä tarkoitettuna ajanjaksona, annetaan täydentävä hallituksen esitys. Täydentävän esityksen mukaan laki on edelleen tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian, mutta yrityskauppojen toisen vaiheen käsittelymääräaikaa pidentävää säännöstä sovellettaisiin myös takautuvasti yrityskauppoihin, jotka on ilmoitettu Kilpailu- ja kuluttajavirastolle tämän hallituksen esityksen antamisen eli 2.7.2020 jälkeen. Laki on tarkoitettu olemaan voimassa 31.10.2020 saakka.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Hallituksen esitysten tausta ja tavoitteet

Esitysten taustalla ovat vallitsevan koronaviruskriisin laaja-alaiset vaikutukset talouden eri toimialoilta ja viranomaistoiminnalle. Nämä vaikutukset heijastuvat myös vaikeutena noudattaa säädettyjä määräaikoja viranomaistoiminnassa ja varmistaa tehtävien selvitysten ja päätöksenteon laatu. Kilpailu- ja kuluttajaviraston yrityskauppalvannon kannalta tilanne on merkinnyt erityisesti yrityskauppojen vaikutuksia koskevien selvitysten hidastumista. Viraston on ollut tavallista vaikeampaa saada tietoja yrityskaupan vaikutuksista markkinoilta. Nämä tiedot ovat välttämättömiä yrityskauppa-asioiden asianmukaiseksi käsittelemiseksi säädettyssä ajassa.

Ehdotus merkitsee yrityskauppalvannon toisen vaiheen käsittelymääräajan väliaikaista pidentämistä noin kuukaudella. Lokakuun loppuun 2020 mennessä ilmoitettujen yrityskauppojen toisen vaiheen käsittelyaikaa pidennettäisiin 69 päivästä eli noin kolmesta kuukaudesta 92 päivään eli noin neljään kuukauteen.

Valiokunnan mietintö TaVM 19/2020 vp

Talousvaliokunta pitää ehdotettua sääntelyä perusteltuna ja puoltaa kilpailulain 26 §:n väliaikaisen muutoksen hyväksymistä täydentävässä hallituksen esityksessä HE 106/2020 vp ehdotetussa muodossa.

Sääntelyn vaikutukset ja vaihtoehdot

Nyt ehdotettu sääntely koskisi yrityskauppavalvonnan toisen vaiheen määräaikoja. Valtaosa yrityskaupoista käsitellään kuitenkin ainoastaan ensimmäisen vaiheen käsittelyssä, ja ehdotetun poikkeuksen on arvioitu koskevan ainoastaan joitakin, mahdollisesti 1—3 yrityskauppa-asiaa.

Yrityskauppavalvonnan tarkoituksena on suojella markkinoiden rakennetta haitalliselta keskittymiseltä. Valvonta perustuu oikeudelliseen ja taloudelliseen selvitykseen, jossa keskeisessä asemassa on riittäviin ja oikeisiin tietoihin perustuva taloudellinen analyysi. Kilpailu- ja kuluttajaviraston on tehtävä asiassa ratkaisunsa lakisääteisen määräajan puitteissa, tai yrityskauppa katsotaan hyväksytyksi. Talousvaliokunnan saaman selvityksen mukaan yrityskauppavalvontaa koskevat selvitykset ovat hidastuneet ja vaikeutuneet, ja erityisesti kolmansilta osapuolilta, kuten yrityskaupan osapuolten kilpailijoilta, asiakkailta ja viranomaisilta, saatavien tietojen saaminen on kestänyt koronakriisin aikana normaalia kauemmin. Lisäksi tiedot ovat aiempaa useammin olleet puutteellisia tai virheellisiä.

Yrityskauppavalvonta vaikuttaa merkittäväällä tavalla valvonnan kohteena olevien yritysten asemaan, yritysjärjestelyn toteuttamiseen ja markkinoihin. Yrityskauppavalvonnassa noudatettavat menettelyt ja määräajat eivät siten ole luonteeltaan vain tekninen kysymys, vaan niiden vaikutukset heijastuvat sekä yrityksen toimintaan ja henkilöstöön että laajemmin markkinoille. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on esitetty myös kriittisiä arvioita siitä, onko nyt ehdotettu määräajan pidentäminen erityisesti yritysten oikeusturvan näkökulmasta perusteltua. Samoin on tuotu esille, että kilpailulaki mahdollistaa jo nykyisessä muodossaan yrityskauppavalvonnan määräaikojen pidentämisen tietyin edellytyksin. Nyt ehdotetulla pidennyksellä voi talousvaliokunnan saaman selvityksen mukaan olla yrityksille taloudellisia vaikutuksia mm. rahoitusjärjestelyjen ja muiden yrityskaupan täytäntöönpanoon vaikuttavien toimenpiteiden kautta. Tämän vuoksi on tärkeää, ettei sääntely toisaalta mahdollista myöskään käsittelyn venymistä pidemmäksi kuin asian perusteellisen selvittämisen ja perusteltujen ratkaisujen tekemiseksi on välttämätöntä.

Voimassa olevan lain työvälineet yrityskauppavalvonnan määräaikojen pidentämiseen ovat toisaalta ns. stop the clock -menettely ja toisaalta pidennyksen hakeminen markkinaoikeudelta. Nyt ehdotettua sääntelyä valmisteltaessa on arvioitu, etteivät nämä säännökset riittävällä tavalla vastaa nyt ilmenneisiin poikkeuksellisiin olosuhteisiin. Kilpailulain 26 §:n 3 momentti mahdollistaa määräajan jatkamisen ainoastaan tilanteessa, jossa yrityskaupan osapuolet tai niihin 24 §:n 1—3 momentin mukaisessa suhteessa olevat tahot eivät toimita viraston pyytämiä tietoja määräajassa tai toimittavat ne puutteellisina tai virheellisinä. Kilpailuvirasto voi voimassa olevan lain perusteella hakea markkinaoikeudelta pidennystä yrityskauppojen toisen vaiheen käsittelyaikaan, mutta tämä pidennysmahdollisuus on tarkoitettu erityisesti tutkinnan loppuvaiheen toimenpiteiden loppuunsaattamiseen, vie resursseja muulta käsittelyltä ja on riippuvainen markkinaoikeuden harkinnasta.

Valiokunnan mietintö TaVM 19/2020 vp

Sääntelyn valmistelun yhteydessä on valiokunnan saaman selvityksen mukaan arvioitu erilaisia sekä nykyisen lainsäädännön että lainsäädäntömuutosten mahdollistamia keinoja yrityskauppa-valvonnan toimivuuden varmistamiseksi. Nykyisten säännösten ei ole arvioitu riittävällä tavoin turvaavan yrityskauppa-valvonnan yrityskauppojen asianmukaista käsittelyä vallitsevassa tilanteessa. Yhtenä vaihtoehtona tarkasteltu kaikkien, myös ensimmäisen vaiheen käsittelyyn jäävien, yrityskauppojen käsittelyn määräajan pidentäminen taas toisi pidennyksen piiriin huomattavasti suuremman määrän tapauksia, ja pidennyksen vaikutukset heijastuisivat suurempaan joukkoon yrityksiä. Yrityskauppa-valvonnan yrityksille aiheuttaminen kustannusten ja hallinnollisen taakan ja epävarmuuden vuoksi pidennys tulee rajata vain välttämättömään.

Sääntelyn sovellettavuus, voimassaoloaika ja taannehtivuus

Hallituksen esitystä HE 99/2020 vp on täydennetty hallituksen esityksellä HE 106/2020 vp. Täydentävässä hallituksen esityksessä on kyse sääntelyn soveltamisen laajentamisesta myös niihin yrityskauppailmoituksiin, jotka on annettu täydentävän hallituksen esityksen antamisen 2.7.2020 jälkeen mutta ennen nyt säädettävän väliaikaisen muutoksen voimaantuloa. Täydentävän hallituksen esityksen antaminen johtuu hallituksen esityksen HE 99/2020 vp ennakoidun käsittely-aikataulun muuttumisesta. Ilman ehdotettua uutta voimaantulosäännöstä sääntely voisi lyhyen voimassaoloaikansa vuoksi jäädä täysin merkityksettömäksi.

Esitettyä sääntelytapaa voidaan sääntelyn sovellettavuuden ja sitä kautta muodostuvan taannehtivuuden vuoksi pitää poikkeuksellisenä. Yrityskauppa-valvontaprosessi vaikuttaa monin tavoin yritysten oikeusasemaan, ja prosessin kesto on erityisesti kaupan osapuolten kannalta merkittävä kysymys. Yrityskauppa-valvonnan käsittelyn soveltaminen taannehtivasti voi osaltaan lisätä oikeusepävarmuutta. Taannehtivuutta ei kuitenkaan talousvaliokunnan saaman selvityksen perusteella ole pidettävä perusteettomana tai suhteettomana. Esitetty määräajan pidennys ja sääntelyn voimassaolo samoin kuin sääntelyn taannehtivuuskin ovat ajalliselta kestoaltaan varsin rajattuja, ja niiden tavoitteena on turvata asian asianmukainen käsittely viranomaisessa. Talousvaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että nyt esitetty sääntely ja sääntelyn taannehtiva soveltaminen eivät myöskään vaikuta yrityskaupan arvioinnin aineellisoikeudellisiin perusteisiin, vaan vaikutukset ovat menettelyllisiä.

Kokoavia huomioita

Yrityskauppa-valvonta on kokonaisuus, johon kuuluu Kilpailu- ja kuluttajaviraston käsittelyn lisäksi myös mahdollinen asian arviointi markkinaoikeudessa. Asiantuntijakuulemisen yhteydessä on tuotu esille myös tuomioistuinkäsittelyjen vaikeutuminen koronaviruspandemian aikana. Määräaikojen noudattamisen vaikeus heijastuu yhtä lailla tuomioistuinvaiheeseen, ja tältä kannalta on esitetty tarve arvioida myös kilpailulain 29 §:ssä säädettyä markkinaoikeuskäsittelyn 3 kuukauden määräaikaa. Talousvaliokunta pitää tärkeänä arvioida mahdollisia tähän liittyviä ja muita kilpailulainsäädännön muutostarpeita vallitsevan virusepidemian pitkittyessä. Valiokunta kiinnittää kuitenkin toisaalta huomiota siihen, että sekä toisen vaiheen käsittelyyn etenevät yrityskaupat että erityisesti markkinaoikeudelle tehtävät kieltoesitykset yrityskauppa-asioissa ovat määrällisesti hyvin pieni asiaryhmä. Kilpailu- ja kuluttajaviraston yrityskauppa-valvonnan toisen vaiheen ratkaisujen määrä on vuosina 2014–2019 vaihdellut 2–5 tapauksen välillä, ja esimerkiksi vuonna 2019 markkinaoikeudelle kiellettäväksi esitettiin yksi kauppa.

Valiokunnan mietintö TaVM 19/2020 vp

Vaikka nyt ehdotetun kaltaista, kapeaa ja todennäköisesti vain muutamiin tapauksiin soveltuvaa lainmuutosta voidaan pitää poikkeuksellisenä, talousvaliokunta pitää ehdotusta perusteltuna erityisesti sääntelyn kohteena olevien yrityskauppojen laajakantoisten ja pitkäaikaisten markkina-vaikutusten vuoksi. Kyse on sekä yrityskauppavalvonnan toimivuuden varmistamisesta poikkeuksellisessa tilanteessa että tehtävien ratkaisujen sisällöllisestä laadusta: ratkaisujen tulee perustua riittävän laajoihin selvityksiin ja tietoperustaan. Tämä on keskeistä sekä kaupan osapuolten että muiden markkinoilla toimivien yritysten oikeusturvan ja kuluttajien näkökulmasta.

Talousvaliokunta esittää, että ehdotus kilpailulain 26 §:n väliaikaisesta muuttamisesta annetuksi laiksi hyväksytään täydentävässä hallituksen esityksessä HE 106/2020 vp ehdotetussa muodossa. Koska täydentävään hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus sisältää ehdotetun sääntelyn kokonaisuudessaan, valiokunta ehdottaa, että eduskunta hyväksyy täydentävään hallituksen esitykseen HE 106/2020 vp sisältyvän lakiehdotuksen ja hylkää hallituksen esitykseen HE 99/2020 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Talousvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 106/2020 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Eduskunta hylkää hallituksen esitykseen HE 99/2020 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Helsingissä 17.9.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juhana Vartiainen kok
varapuheenjohtaja Hanna Kosonen kesk
jäsen Atte Harjanne vihr
jäsen Eeva Kalli kesk
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Riitta Mäkinen sd
jäsen Minna Reijonen ps
jäsen Janne Sankelo kok
jäsen Joakim Strand r
jäsen Veikko Vallin ps
jäsen Tuula Väättäinen sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Olli Immonen ps
varajäsen Aki Lindén sd

Valiokunnan mietintö TaVM 19/2020 vp

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen