

# KILPAILUPOLITIIKAN JA KULUTTAJAPOLITIIKAN YHTYMÄKOHDAT:

## ONKO NIITÄ?

KALLE MÄÄTTÄ



## **Julkaisija**

### **Kilpailu- ja kuluttajavirasto**

Puhelinvaihe: 029 505 3000

Sähköposti: [kirjaamo@kkv.fi](mailto:kirjaamo@kkv.fi)

Julkaisutilaukset: [viestinta@kkv.fi](mailto:viestinta@kkv.fi)

PDF-versio julkaisusta: [www.kkv.fi/julkaisut](http://www.kkv.fi/julkaisut)

ISSN-L 2323-6922

ISSN 2323-6922 (painettu)

ISSN 2323-6930 (verkkajulkaisu)

ISBN 978-952-6684-03-1 (painettu)

ISBN 978-952-6684-10-9 (verkkajulkaisu)

Paino: Kopioniini Oy, Helsinki 2013



KALLE MÄÄTTÄ

# KILPAILUPOLITIIKAN JA KULUTTAJAPOLITIIKAN YHTYMÄKOHDAT:

## ONKO NIITÄ?

KILPAILU- JA KULUTTAJAVIRASTON SELVITYKSIÄ 4/2013





## ESIPUHE

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) perustettiin vuoden 2013 alussa. Uudistuksen tavoitteena on lisätä kilpailu- ja kuluttaja-asioiden yhteiskunnallista painoarvoa ja vaikuttavuutta sekä tehostaa hallintoa. Kilpailupolitiikan ja kuluttajapolitiikan yhteisenä tavoitteena ovat terveet ja toimivat markkinat, joilla yritykset ja muut toiminnanharjoittajat toimivat vastuullisesti ja ottavat huomioon myös kuluttajien edut.

Selvityksellä on pyritty vastaamaan muun muassa seuraaviin kysymyksiin: Mitä kilpailu- ja kuluttajapolitiikan integroinnilla tarkoitetaan tai voidaan tarkoittaa? Onko kysymys vain muodollis-hallinnollisesta virastouudistuksesta vai onko sillä mahdollista pyrkiä myös sisällöllisiin päämääriin? Miten kilpailupolitiikka edistää kuluttajien etuja ja miten kuluttajansuoja edistää kilpailua? Minkälaisilla markkinoilla ja miksi hyödyt eivät aina välity kuluttajille? Mitä hyötyä kuluttajapolitiikalla on kilpailupolitiikasta ja kilpailupolitiikalla kuluttajapolitiikasta? Minkälaisia haasteita psykologinen taloustiede luo kilpailu- ja kuluttajapolitiikan integroinnille?

Selvitys osoittaa, että kilpailupolitiikalla ja kuluttajapolitiikalla on enemmän yhtymäkohtia kuin tavanomaisesti on oletettu. Toisaalta synergiaedut eivät ole saavutettavissa ilman ponnisteluja ja kokonaisvaltaista markkina-analyysiä.

Tämän selvityksen toteutuksesta on vastannut apulaisjohtaja, OTT Kalle Määttä. KKV kiittää kaikkia tahoja, jotka ovat omalla merkittävällä panoksellaan avustaneet selvityksen tekemisessä.

Helsingissä, lokakuussa 2013

Juhani Jokinen  
Pääjohtaja



# SISÄLLYS

ESIPUHE . . . . .	5
1 JOHDANTO . . . . .	9
1.1 Keskustelu kilpailupolitiikan ja kuluttajapolitiikan yhtymäkohdista on vasta lähtökuopissaan . . . . .	9
1.2 Kysymyksenasettelusta . . . . .	10
2 KULUTTAJIEN HYVINVOINTI YHTEISENÄ NIMITTÄJÄNÄ? . . . . .	13
2.1 Kuluttajan käsitteestä kuluttajansuoja- ja kilpailulainsäädännön mukaan . . . . .	13
2.2 Kuluttajien hyvinvointi vai kokonaishyvinvointi . . . . .	14
2.3 Kuluttajan valinta kilpailu- ja kuluttajapolitiikan yhteisenä nimittäjänä . . . . .	15
2.4 Eräitä lisänäkökohtia kilpailu- ja kuluttajapolitiikan tavoitteista . . . . .	17
3 MITEN KILPAILULAINSÄÄDÄNTÖ EDISTÄÄ KULUTTAJIEN ETUJA JA KULUTTAJANSUOJALAKI KILPAILUA. . . . .	18
3.1 Kilpailupolitiikka kuluttajien etujen edistäjänä . . . . .	18
3.1.1 Kuluttajien etujen huomioon ottaminen lain esitöissä . . . . .	18
3.1.2 Kilpailunrajoitusten torjunta ja kuluttajien edut. . . . .	19
3.1.3 Kilpailun edistäminen ja kuluttajien edut . . . . .	20
3.2 Kuluttajansuoja kilpailun edistämiskeinona . . . . .	21
3.2.1 Markkinoinnin sääntely . . . . .	22
3.2.2 Kohtuuttomat sopimusehdot . . . . .	25
3.2.3 Lisänäkökohtia kuluttajansuojasta markkinoiden toimivuuden turvaajana . . . . .	26
4 MARKKINAT EIVÄT AINA TOIMI KULUTTAJIEN EDUKSI. . . . .	27
4.1 Lähtökohta: Markkinoilla on kaksi puolta . . . . .	27
4.2 Markkinat, joilla kilpailun hyödyt eivät välity kuluttajille. . . . .	28
4.3 Etsintä- ja vaihtokustannukset sekä rajoitettu rationaalisuus markkinoiden toimivuuden koetinkivinä . . . . .	29
5 MITÄ KILPAILUPOLITIikka JA KULUTTAJAPOLITIikka VOIVAT HYÖTYÄ TOISISTAAN . . . . .	31
5.1 Mitä kuluttajapolitiikka voi hyötyä kilpailupolitiikasta . . . . .	31
5.2 Mitä kilpailupolitiikka voi hyötyä kuluttajapolitiikasta . . . . .	35
5.3 Viranomaistoiminnan organisointi ja integrointi siltanrakentajana . . . . .	35
6 PSYKOLOGINEN TALOUSTIEDE KULUTTAJAPOLITIIKASSA JA KILPAILUPOLITIIKASSA . . . . .	38
7 PÄÄTTEEKSI . . . . .	44
LÄHTEET . . . . .	46



Antitrust's goal is to protect consumers<sup>1</sup>

Consumers must be able to make efficient choices to activate competition<sup>2</sup>

---

1 Muris (2005).

2 Haracoglou (2007), s. 186.



# 1 JOHDANTO

## 1.1 Keskustelu kilpailupolitiikan ja kuluttajapolitiikan yhtymäkohdista on vasta lähtökuopissaan

Ensimmäisiä, ellei jopa ensimmäinen, tieteellinen julkaisu kilpailupolitiikan ja kuluttajapolitiikan yhtymäkohdista oli *Neil W. Averittin* ja *Robert H. Landen* vuonna 1997 ilmestynyt artikkeli “*Consumer Sovereignty: A Unified Theory of Antitrust and Consumer Protection Law.*” Seuraavana vuonna samalta kirjoittajakaksikolta ilmestyi toinen, samaa aihepiiriä käsittelevä artikkeli, “*Consumer Choice: The Practical Reason for Both Antitrust and Consumer Protection Law.*” Molemmat artikkelit koskivat Yhdysvaltain lainsäädäntöympäristöä ja molemmissa niissä kartoitettiin myönteisessä hengessä kilpailu- ja kuluttajapolitiikan yhtymäkohtia ja mahdollisia synergiaetuja. Artikkelit lienevät ainoat 1990-luvulla aihepiiristä ilmestyneet tieteelliset julkaisut.<sup>3</sup>

Seuraavalle vuosikymmenelle tultaessa kiinnostus teemaa kohtaan lisääntyi, muttei vielä huomattavasti. Esimerkiksi vuonna 2005 *Spencer Weber Waller* joutui toteamaan artikkelissaan, että akateeminen kiinnostus aihealueeseen oli ollut vähäistä; oikeustieteellisissä tiedekunnissa samoin kuin lainoppineiden keskuudessa muutoinkin kilpailu- ja kuluttajaoikeus elivät “avioerossa”.<sup>4</sup> Toisaalta viime vuosikymmenen loppupuolella kiinnostus aihealuetta kohtaan on aktivoitunut. Yhtenä liikkeellepanevana tahona tässä kehityksessä on ollut OECD, jonka julkaisuista kannattaa erikseen mainita “*The Interface between Competition and Consumer Policies*” (2008b). Keskustelu on aktivoitunut myös yksittäisissä maissa kuten Iso-Britanniassa ja Yhdysvalloissa. Esimerkiksi Yhdysvalloissa on havaittu, että yhä useammassa viranomaisten (tässä tapauksessa *Federal Trade Commission*) käsiteltäväksi tulevassa tapauksessa kilpailu- ja kuluttajapolitiikka leikkaavat toisiaan<sup>5</sup>. Tämä voi osaltaan selittää siellä virinnyttä kiinnostusta tutkia kilpailu- ja kuluttajapolitiikan integrointiin liittyviä kysymyksiä. Iso-Britanniassa puolestaan *Office of Fair Trading* on ollut varsin innokas kilpailu- ja kuluttajapolitiikan integraation puolestapuhuja<sup>6</sup>. Sen sijaan Pohjoismaihin kilpailu- ja kuluttajapolitiikan integrointia koskeva analyysi ei ole laajalti rantautunut<sup>7</sup>. Tosin poikkeuksena on mainittavissa tanskalaisprofessori *Peter Møllgaardin* (2011b) tutkimus asiakokonaisuudesta<sup>8</sup>. Joka tapauksessa kansainvälisestikin jotakin kilpailu- ja kuluttajapolitiikan yhtymäkohdista tai niiden puutteesta kertovat muun muassa otsikot “*Two Wings of the Same House*”<sup>9</sup> ja “*Strange Bedfellows or Best Friends?*”<sup>10</sup> asiakokonaisuutta problematisoivissa artikkeleissa.<sup>11</sup>

Suomi ei ole jäänyt ratkaisevalla tavalla jälkeen kansainvälisestä keskustelusta, siinä määrin nupussaan se kuitenkin on vasta ollut. Kaiken lisäksi näin Suomessa on mahdollista hyödyntää niitä kokemuksia, joita Kilpailu- ja kuluttajavirastoa vastaavasta organisaatiosta on muualta saatu sekä sitä analyysiä, jota kilpailu- ja kuluttajapolitiikan integroinnin osalta on tehty. Toisaalta on tunnistettava ja tunnustettava, että puheena olevalla saralla on paljon tehtävää, siinä määrin erilleen kilpailu- ja kuluttajapolitiikka ovat toinen toisistaan kasvaneet, vaikka niiden perimmäiset funktiot ovatkin osittain limittäisiä. Täydennyksenä ja täsmennyksenä on lisäksi todettava, että jonkinlaisia askeleita kilpailu- ja kuluttajapolitiikan välillä toinen toisiaan kohtaan on tosin Suomessa viime vuosina ollut havaittavissa. Esimerkiksi Kilpailuviraston lausunnoissa on ajoittain korostettu sitä, että kilpailua edistävät toimet, kuten markkinoille tulon kynnyksen pitäminen alhaisena,

3 Puhuttaessa kilpailu- ja kuluttajapolitiikasta viitataan samalla kilpailu- ja kuluttajaoikeuteen. Näin ollen käsite kattaa yhtä lailla lainsäätämistason kuin lain soveltamistason. Ks. myös *Office of Fair Trading* (2008), s. 5.

4 Joitakin yksittäisiä puheenvuoroja kilpailu- ja kuluttajapolitiikan yhtymäkohdista oli tosin esitetty, mutta ne olivat sananmuokaisesta yksittäisiä.

5 Ks. esimerkiksi Brill (2010).

6 Ks. esimerkiksi *Office of Fair Trading* (2008) ja sama (2009).

7 Ks. kuitenkin Peltonen (2005), joka on problematisoinut kuluttaja- ja kilpailuoikeuden liittymäkohtia.

8 Ks. myös Møllgaard (2011a), joka on tiivistelmä yllä mainitusta tutkimuksesta. Ks. lisäksi *Konkurrensverket* (2012).

9 Leary (2005).

10 Brill (2010).

11 Ks. lisäksi Määttä (2013), joka sisältää teemoja, joita tässä esityksessä tarkastellaan laajemmin.

ovat omiaan edistämään myös kuluttajien etuja<sup>12</sup>. Toisaalta Kuluttajaviraston puolelta on tuotu esille eräissä puheenvuoroissa se tosiasia, että kilpailu- ja kuluttajapolitiikalla on myös yhtymäkohtia<sup>13</sup>. Kulminaatiopiste tässä kehityksessä on ollut Kilpailuviraston ja Kuluttajaviraston fuusio vuoden 2013 alussa<sup>14</sup>.

Tässä esityksessä luodetaan kansainvälistä keskustelua ja erityisesti sen avulla pyritään hahmottamaan, minkälaiset edellytykset kilpailu- ja kuluttajapolitiikan integroinnille on olemassa. Näiden kysymysten analysoimiseksi tutustutaan puheena olevien alojen peruskäsitteisiin, jotka ovat osin yhtenevät semanttisesti, mutteivät kuitenkaan sisällöllisesti. Myös taloustieteen roolia kartoitetaan molempien politiikkalohkojen kannalta. Toisaalta nämä kysymykset kuvastavat osaltaan sitä, että kansainvälinenkin keskustelu on liikkunut hyvin yleisellä tasolla. Kilpailu- ja kuluttajapolitiikan integraatiota on kansainvälisestikin vain harvoin ja suppeasti lähestytty lain soveltamistason ongelmista käsin, toisin sanoen nojautuen näkökohtiin, jotka ovat kilpailu- ja kuluttajaviranomaisten arkipäivää.<sup>15</sup>

## 1.2 Kysymyksenasettelusta

Tässä esityksessä analysoidaan yhtä lailla teoreettisväritteisiä kysymyksiä kuin käytännöllisiä ongelmakohtia, jotka tavalla tai toisella liittyvät kilpailu- ja kuluttajapolitiikan integrointiin tai integroitavuuteen:<sup>16</sup>

- Mitä kuluttajalla ymmärretään yhtäältä kuluttajansuoja- ja toisaalta kilpailulainsäädännössä?
- Onko kuluttajien hyvinvoinnin edistäminen nähtävissä kilpailupolitiikan ja kuluttajapolitiikan yhteisenä tavoitteena? Vai onko näille politiikkalohkoille esitettävissä muita tavoitteita?
- Miten kilpailulainsäädäntö edistää kuluttajien etuja?
- Miten kuluttajansuojalainsäädäntö edistää kilpailua?
- Sijoittuuko kilpailupolitiikan tehtäväkenttä markkinoilla yksinomaan tarjontapuolelle ja toisaalta kuluttajapolitiikan tehtäväkenttä vain kysyntäpuolelle?
- Minkä vuoksi kilpailusta huolimatta hyödyt eivät aina välity kuluttajille?
- Miten etsintä- ja vaihtokustannukset sekä kuluttajien rajoitettu rationaalisuus vaikuttavat markkinoiden toimivuuteen?
- Mitä hyötyä kuluttajapolitiikalle on kilpailupolitiikasta?
- Entä mitä hyötyä kilpailupolitiikalle on kuluttajapolitiikasta?
- Miten viranomaistoiminnan organisoinnilla voidaan edistää kilpailu- ja kuluttajapolitiikan integrointia?
- Minkälaisia haasteita psykologisen taloustieteen esiinmarssi tuo mukanaan integroitaessa kilpailu- ja kuluttajapolitiikkaa toisiinsa?<sup>17</sup>

Kysymykset kilpailu- ja kuluttajapolitiikan yhtymäkohdista, ml. kipukohdista, voivat luonnollisesti olla varsin monenluonteisia, eikä tässä selvityksessä omaksuttu lähestymistapa ole siis suinkaan ainut mahdollinen.

12 Ks. esimerkiksi Kilpailuvirasto Dnro 835/14.00.20/2011, 7.11.2011, jossa tähdennettiin nimenomaan kilpailuvaikutusten kautta syntyviä kuluttajien etuja.

13 Ks. täältä osin Peltonen (2005).

14 Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annettu laki (661/2012). Ks. myös HE 108/2012 vp ja TaVM 9/2012 vp – HE 108/2012 vp. Toisaalta tässä esityksessä puhutaan monin paikoin erikseen Kilpailuvirastosta ja Kuluttajavirastosta, koska aineisto koskee aikaa ennen virastofuusiota vuoden 2013 alussa.

15 Ks. esimerkiksi Hobbs (2004) ja Brill (2010). Käytännön esimerkkiongelmiana on viitattu usein *California Dental*-tapaukseen, Cal. Dental Ass'n v. FTC, 526 U.S. 756 (1999).

16 Oma lukunsa on myös se, mitä *kilpailulla* tarkoitetaan, ks. esimerkiksi Stucke (2012a), s. 77–78. Ks. laajemmin Bork (1978). Tähän kysymyskokonaisuuteen ei kuitenkaan tutkimusekonomisista syistä tässä selvityksessä syvennyttä.

17 Psykologisen taloustieteen synonyyminä käytetään usein termiä käyttäytymisen taloustiede.

Esimerkiksi OECD (2008a) on nostanut esille seuraavat kolme kysymyskokonaisuutta erityisesti painotettaessa taloustieteellistä näkökulmaa asiaan:<sup>18</sup>

1. Missä määrin taloustieteelliset näkökohdat kohtaavat toisensa kilpailu- ja kuluttajapolitiikkaa analysoitaessa? Millä osa-alueilla nämä näkökohdat eivät ole sopusoinnussa keskenään ja toisaalta miten nämä ristiriitaisuudet ovat ratkaistavissa?
2. Minkälaisissa olosuhteissa kuluttajien informointia ja valistusta kehittämällä voidaan vahvistaa kilpailua?<sup>19</sup> Toisaalta minkälaisissa olosuhteissa sanotunlaisilla toimilla voi olla kielteinen vaikutus kilpailun toimivuuden kannalta?
3. Miten politiikanteossa voidaan hyödyntää enemmän psykologisen taloustieteen tutkimustuloksia terveen ja toimivan kilpailun edistämiseksi?

Lähtökohtana tarkastelulle voidaan esittää *John Vickersin* (2005) toteamus: “Competition policy must be consumer-oriented and consumer policy must have competition at its core.” Tämä on kuitenkin helpommin sanottu kuin tehty. Toisaalta toteamus voidaan nähdä suuntana, johon kilpailu- ja kuluttajapolitiikalla sekä niiden integroinnilla pitkällä aikavälillä tähdätään. Samalla on syytä korostaa, ettei kokonaiskuvan pidä antaa hämärtyä sillä perusteella, että kilpailu- ja kuluttajapolitiikka kohdistuvat konkreettisimmillaan hyvin erityyppiseen käyttäytymiseen, kuten yhtäältä kartelleihin ja toisaalta hyvän tavan vastaiseen markkinointiin<sup>20</sup>.

Eräs ongelma viimeksi mainittuun liittyen niin kilpailu- kuin kuluttajaoikeudessa on se, jos niistä muodostuu “tilkkutäkkijuridiikkaa”. Tällöin oikeudenalojen pääperiaatteet voivat helposti jäädä hämärän peittoon ja ratkaisut tehdään enemmän tai vähemmän tapauskohtaisesti. Tältä osin ei voi olla viittaamatta esimerkiksi komission tiedonantoon “Suuntaviivat vertikaalisista rajoituksista” (2010/C 130/01), jossa on kaiken kaikkiaan 229 kohtaa. Kuluttajansuojan puolelta ei voi olla puolestaan viittaamatta siihen, kuinka kuluttajansuojalaki on laajentumistaan laajentunut. Alkuperäinen kuluttajansuojalaki oli pituudeltaan lähes kymmenen kertaa suppeampi kuin nykyinen laki. Ongelma tässä oikeudenalojen detaljoitumisessa on se, että metsää on vaikea nähdä puilta. Minkä tahansa oikeudenalan kohdalla olisi kuitenkin keskeisessä asemassa hahmottaa alan *yleiset opit*. Jossain määrin yleisten oppien hahmottamista auttaa talusteorian ja taloustieteellisten tutkimustulosten hyväksikäyttö, mutta vain jossain määrin<sup>21</sup>.

Tätä selvitystä ei ankkuroida sanottavastikaan hallituksen esitykseen HE 108/2012 vp laiksi Kilpailu- ja kuluttajavirastosta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Ensinnäkin tämä johtuu siitä, että uudistuksessa ei kajota viranomaisten lakisäateisiin tehtäviin. Toisena maininnan arvoisena huomiona on se, että lain muutokset ovat suurelta osin lainsäädäntötekniisiä, ts. jos lainsäädännössä on mainittu Kilpailu- tai Kuluttajavirasto, tämän tilalla mainitaan vastedes uusi virasto eli Kilpailu- ja kuluttajavirasto. Toisaalta eduskunnan talousvaliokunta piti mietinnössään TaVM 9/2012 vp – HE 108/2012 vp tärkeänä, että myös substanssia koskevat säännökset otetaan kehittämisen kohteeksi uudessa toimintaympäristössä<sup>22</sup>.

Toisaalta viitatussa hallituksen esityksessä on mainittu seuraavaa: “Kilpailu- ja kuluttajapolitiikan yhteisenä tavoitteena on toimivat markkinat, joilla yritykset ja muut toiminnanharjoittajat vastuullisesti ja ottavat huomioon myös kuluttajien edut.” Kilpailuvirasto on hallituksen esitysluonnosta koskevassa lausunnossaan puolestaan maininnut seuraavaa: “Periaatteellisella tasolla kilpailu- ja kuluttajapolitiikalla voidaan siis nähdä olevan selkeitä yhtymäkohtia. Sen sijaan käytännön työssä synergiaetujen saavuttaminen edellyttää syvää

18 Toisaalta yllä mainitut kysymykset nousevat esille tässäkin selvityksessä, vaikka työtä ei ole jäseneltykään niiden viitoittamalla tavalla.

19 Yllä mainittu kysymys viittaa jo osaltaan siihen, että kuluttajapolitiittisin instrumentein voidaan edistää kilpailua.

20 Ks. myös Haracoglou (2007), s. 177.

21 Ks. taloustieteen hyödyntämisestä kilpailuoikeudessa esimerkiksi Kuoppamäki (2008).

22 Tässä yhteydessä voidaan mainita hallituksen esitys HE 197/2012 vp, jossa on ehdotettu päivittäistavarakaupan dominanssikyynnyksen tarkistamista. Uudistus on tulossa voimaan 1.1.2014. Kilpailuneutraliteetti-uudistuksen ensimmäinen vaihe tuli voimaan jo 1.9.2013, ks. tarkemmin HE 40/2013 vp. Ks. myös HE 32/2013 vp.

lähestymistapojen integrointia, joustavuutta ja osittain kompromissinhakuisuutta.”<sup>23</sup> Lainsäädännöllisellä tasolla mikään ei kuitenkaan estä nykyistä pidemmälle menevää yhteistyötä ja siten kilpailu- ja kuluttajapolitiikan syvempää integrointia toisiinsa.

Toisaalta markkinoiden toimivuuden kannalta keskeisessä asemassa ovat luonnollisesti muutkin lait kuin kilpailu- ja kuluttajansuojalainsäädäntö.<sup>24</sup> Esimerkiksi hankintalainsäädännöllä on erittäin tärkeä rooli markkinoiden toimivuuden turvaamisessa. Merkitystä on myös sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa annetulla lailla ja eräillä muillakin laeilla. Tätä taustaa vasten Kilpailu- ja kuluttajavirastoa ei voi vielä luonnehtia markkinoiden toimivuutta kokonaisvaltaisesti valvovaksi virastoksi.<sup>25</sup> Kaiken lisäksi puhuminen markkinoiden toimivuudesta liikkuu vielä sangen epämääräisellä tasolla. Konkretia muodostuu vasta käytännön toiminnassa.

Ennen siirtymistä eritellympään analyysiin kilpailu- ja kuluttajapolitiikan yhtymäkohdista on paikallaan määritellä kaksi avainkäsitettä. Puhuttaessa *kilpailupolitiikasta* ei suinkaan tarkoiteta pelkästään yritysten välisiä horisontaalisia ja vertikaalisia kilpailunrajoituksia, määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä, yrityskauppavalvontaa sekä kilpailuneutraliteettivalvontaa. Kilpailupoliittisesti relevantit kysymykset voivat näet koskea hyvin monenkirjavaa lainsäädäntöä, kuten apteekkitoimintaa, joukko- ja taksiliikennettä, jätehuoltoa, kaavoitusta, kauppojen aukioloaikoja sekä erityyppisiä veroja. Kilpailupolitiikan laajuus on havaittavissa hyvin Kilpailuviraston antamista lausunnoista ja aloitteista.<sup>26</sup>

Toisaalta viimeksi mainituissa lausunnoissa ja aloitteissa on kiinnitetty huomiota kilpailun kannalta moniin kipukohtiin, jotka osaltaan voivat haitata tai vääristää kilpailua ja kilpailuprosessia. Kysymys voi olla esimerkiksi kilpailuneutraliteettivajeista, joiden myötä osa elinkeinonharjoittajista on perusteetta kilpailijoitaan heikommassa asemassa ja jotka syyt eivät siis palaudu kilpailijoiden tehokkuuteen elinkeinotoiminnassa<sup>27</sup>. Myös kilpailuintensiteetin heikkous muun muassa oikeudellisen sääntelyn paljoudesta johtuen on herättänyt kritiikkiä. Kilpailukeinojen käytön rajoittamiseen on lisäksi jouduttu kiinnittämään kriittistä huomiota.<sup>28</sup> Kaikilla näillä ja useilla muilla näkökohdilla on paitsi kilpailupoliittiset myös kuluttajapoliittiset implikaationsa.

*Kuluttajapolitiikan* määrittelemiseksi voidaan viitata esimerkiksi Kuluttajapoliittiseen ohjelmaan vuosille 2012–2015. Ohjelman mukaan kuluttajapolitiikka on lähtökohdiltaan nähtävä kansalaisten etujen ja toimintamahdollisuuksien varmistamisena samalla kun turvataan markkinataloudelle välttämätön vapaa ja terve kilpailu sekä elinkeinonharjoittamisen vapaus. Laaja-alaisen kuluttajapolitiikan on katsottu koostuvan erityisesti kuluttajan oikeuksien turvaamisesta, kuluttajien tiedonsaannin varmistamisesta ja kuluttajien oman osaamistason kohottamisesta, vastuullisen ja terveen kilpailun turvaamisesta sekä vaikuttamisesta EU:n kuluttajapolitiikkaan.

23 Kilpailuvirasto Dnro 605/14.00.20/2012, 13.8.2012.

24 Tässä voidaan viitata samalla markkinaoikeuden toimivallan alaan kuuluviin asioihin.

25 Toisaalta kansainvälinenkin keskustelu on keskittynyt kilpailu- ja kuluttajalainsäädännön integrointiin.

26 Ks. tarkemmin Määttä (2012). Nytemmin sama asia ilmenee Kilpailu- ja kuluttajaviraston antamista lausunnoista.

27 Tässä viitataan erityisesti sellaisiin tapauksiin, jotka eivät kuulu kilpailulain 4 a luvun soveltamisalaan, mutta joissa kuitenkin elinkeinonharjoittajat perusteetta ovat eriarvoisessa asemassa markkinoilla.

28 Ks. laajemmin Määttä (2012).

## 2 KULUTTAJIEN HYVINVOINTI YHTEISENÄ NIMITTÄJÄNÄ?

### 2.1 Kuluttajan käsitteestä kuluttajansuoja- ja kilpailulainsäädännön mukaan

Tarkastellaan kuluttajan käsitettä oikeudellisen viitekehikon valossa. Kuluttajansuojalain 4 §:n (16/1994) mukaan: ”Kuluttajana pidetään tässä laissa luonnollista henkilöä, joka hankkii kulutushyödykkeen pääasiassa muuhun tarkoitukseen kuin harjoittamaansa elinkeinotoimintaa varten.”<sup>29</sup> Kilpailulain (948/2011) 1.2 §:ssä säädetään puolestaan seuraavaa: ”Tätä lakia sovellettaessa on erityisesti otettava huomioon markkinoiden toimintaedellytysten ja elinkeinon harjoittamisen vapauden suojaaminen niin, että myös asiakkaat ja kuluttajat hyötyvät kilpailusta.” Viimeksi mainitussa säännöksessä on siis edellytetty nimenomaan kuluttajien hyötyjen huomioon ottamista kilpailulakia tulkittaessa. Sen ohella viitataan toki yleisemmin asiakasiin, joita voivat olla esimerkiksi ostajina toimivat tukku- ja vähittäiskaupat. Kilpailulain 6 §:n 2 kohdan mukaan elinkeinonharjoittajien välinen kilpailurajoitus voi olla sallittu muun muassa sillä perusteella, että se ”jättää kuluttajille kohtuullisen osuuden näin saatavasta hyödystä”<sup>30</sup>. Suuntaviivoissa perustamissopimuksen 81 artiklan 3 kohdan soveltamisesta kuluttajat määritellään seuraavasti<sup>31</sup>:

”Kuluttajien” käsitteeseen sisältyvät kaikki sopimuksen kattamien tuotteiden käyttäjät, mukaan luettuina näitä tuotteita tuotannontekijöinään käyttävät valmistajat, tukkukauppiat, vähittäismyyjät ja loppukuluttajat eli luonnolliset henkilöt, jotka eivät hanki näitä tuotteita omaa kauppa tai ammattiaan varten.

Viimeksi mainitun perusteella kuluttajilla tarkoitetaan siis asiakkaita, ei pelkästään kulutushyödykkeitä hankkivia loppukuluttajia.

Kuluttajakäsitteen oikeudellinen määrittely ei ole näin ollen yhdenmukainen kilpailu- ja kuluttajaoikeuden kesken. Tavoiteltavaa olisi luonnollisesti se, että terminologia olisi yhdenmukaista, ellei tästä lähestymistavasta poikkeamiseen ole olemassa erityisen painavia syitä. Näin ollen jos kilpailuoikeudessa halutaan puhua asiakkaista, on syytä käyttää nimenomaan tätä käsitettä – eikä kuluttajan käsitettä – turhien epäselvyyksien välttämiseksi. Yhtenevällä terminologialla mutta poikkeavalla tulkinnalla luodaan toisaalta perusteettomia oletuksia kilpailu- ja kuluttajaoikeuden yhtymäkohdista.<sup>32</sup>

Myöskään *elinkeinonharjoittajan* käsitettä ei ole kaikin osin määritelty kilpailu- ja kuluttajansuojalainsäädännössä yhdenmukaisesti. Tämän voi havaita välittömästi vertaamalla toisiinsa kilpailulain 4 §:n 1 kohdan ja kuluttajansuojalain 1 luvun 5 §:n sanamuotoa<sup>33</sup>. Toisaalta mielenkiintoista kyllä molemmissa laeissa puhutaan elinkeinonharjoittajien yhteenliittymistä ja kuluttajansuojalain esitöissä viitataan tältä osin nimenomaan kilpailulainsäädäntöön<sup>34</sup>.

Toisaalta lainsäädännön ei tarvitse olla sanasta sanaan samansisältöistä, jotta kilpailu- ja kuluttajapolitiikka olisivat eheällä ja johdonmukaisella tavalla integroitavissa toisiinsa. Avainasemassa on lähinnä yhtäältä se, etteivät säännökset ole ristiriidassa toistensa kanssa ja toisaalta se, että lainsäädäntökokonaisuuden perusta on yhdenmukainen.<sup>35</sup> Viimeksi mainitulta osin voidaan viitata juuri Kilpailu- ja kuluttajavirastoa koskevaan uudistukseen, jonka yhteydessä todettiin, että markkinoiden toimivuudesta huolehtiminen katsotaan molempien politiikkalohkojen ja oikeudenalojen yhteiseksi nimittäjäksi.

29 Ks. lähemmin kuluttajakäsitteen sisällöstä kuluttajansuojalain mukaan HE 360/1992 vp.

30 Yllä mainittu on vain yksi neljästä edellytyksestä poikkeukselle kilpailulain 5 §:ssä säädetystä kiellost.

31 Nykyisin kysymyksessä on SEUT 101(3) artikla.

32 Ks. myös Haracoglou (2007), s. 181, jonka mukaan ”confusion even surrounds who the consumer is.”

33 Tältäkin osin tavoiteltavaa olisi, että samat käsitteet määriteltäisiin yhdenmukaisesti. Toisaalta ellei niitä ole syytä määritellä yhdenmukaisesti, perustelut tälle olisi tuotava selkeästi esille lain esitöissä. Ks. oikeuskäytännöstä esimerkiksi KKO:2012:12.

34 HE 218/1994 vp.

35 Office of Fair Trading (2009), s. 17.

Lisäksi on paikallaan mainita, että kuluttajien hyvinvoinnista ja kuluttajista puhutaan usein ikään kuin kuluttajat muodostaisivat homogeenisen ryhmän, vaikka näin ei tietenkään ole. Tämän vuoksi kuluttajapolitiikassa on erotettu omaksi ryhmäkseen nk. *heikot kuluttajat*, jotka eivät pysty toimimaan aktiivisen kuluttajan tavoin kilpailuilla markkinoilla<sup>36</sup>. Heikkoja kuluttajia ovat esimerkiksi lapset ja iäkkäät vanhukset<sup>37</sup>. Merkittelevä piirre on se, että heikot kuluttajat muodostavat koko ajan merkitykseltään kasvavan ryhmän markkinoilla<sup>38</sup>. Tämä on otettu huomioon myös kuluttajansuojalainsäädännössä<sup>39</sup>.

## 2.2 Kuluttajien hyvinvointi vai kokonaishyvinvointi

Kun kilpailu- ja kuluttajapolitiikasta puhutaan yhdessä tai erikseen, on tapana viitata heti aluksi siihen, että molempien politiikkasektoreiden tavoitteena on kuluttajien hyvinvoinnin lisääminen tai maksimointi<sup>40</sup>. Tämä antaa kuvan, että tavoitteisto olisi hyvinkin yhdenmukainen, mutta jo pintapuolinen katsaus riittää osoittamaan, ettei näin suinkaan ole<sup>41</sup>. Esimerkiksi kuluttajan määritelmä poikkeaa toisistaan puheena olevilla aloilla, kuten edellä olemme huomanneet. Näin ollen on kyseenalaista jo tämän valossa puhua siitä, että molempien politiikkalohkojen tavoitteet olisivat yhdenmukaiset. Ongelmia on omiaan aiheuttamaan myös se, että kansainvälisestikin on vähän tutkimuksia, joissa olisi eritelty, mikä kuluttajien asema kilpailuoikeudellisesta näkökulmasta tosiasiaa on.<sup>42</sup> Usein kuluttajien hyvinvoinnin maksimointi on siis nimetty yhteiseksi tavoitteeksi ilman, että tätä kysymystä olisi problematisoitu saati analysoitu perusteellisemmin<sup>43</sup>. Myös kuluttajapolitiikan osalta olisi tarpeen aikaisempaa enemmän arvioida empiirisesti, mikä vaikutus kuluttajaoikeudellisilla instrumenteilla tosiasiallisesti on kuluttajien hyvinvointiin<sup>44</sup>. Lisäksi on paikallaan mainita, ettei yhteisiä tavoitteita suinkaan aina ole suoraan liitetty kuluttajien hyvinvointiin, vaan tavoitteisto on määritellyt tätä väljemmin<sup>45</sup>.

Kuluttajien hyvinvoinnin käsitettäkin on käytetty kaikkea muuta kuin yksiselitteisesti, mikä on osaltaan johtanut harhaanjohtaviin päätelmiin. Esimerkiksi on puhuttu tehokkuudesta ja kuluttajien hyvinvoinnin maksimoinnista ikään kuin ne tarkoittaisivat yhtä ja samaa asiaa<sup>46</sup>. Näin ei kuitenkaan ole. Tehokkuus kattaa näet kuluttajien ylijäämän ohella myös tuottajien ylijäämän eli lyhyemmin ilmaisten kokonaishyvinvoinnin maksimoinnin. Esimerkiksi *K.J. Cseres* (2009) on korostanut, että kilpailupolitiikassa tähdätään nimenomaan tehokkuuden maksimointiin, ei tiettyjen yksittäisten ryhmien hyvinvoinnin maksimointiin<sup>47</sup>. Toisaalta eräät muut tutkijat ovat painottaneet kuluttajien hyvinvoinnin maksimointia kilpailupolitiikan funktiona.

Miksi osa tutkijoista on puolustanut kokonaishyvinvointia, toiset taas kuluttajien hyvinvointia kilpailuoikeudellista ratkaisutoimintaa ja kilpailupolitiikkaa ohjaavana periaatteena? Yleisesti ottaen taloustieteellisen doktriinin mukaista on tähdätä kokonaishyvinvoinnin maksimointiin, ei pelkästään kuluttajien hyvinvoinnin maksimointiin<sup>48</sup>. Tämä on pääsääntö, jota on sovellettu analysoitaessa tulonjakopäämäärien huomioon ottamista yksityisoikeudessa. Perusideana on tällöin se, että yksityisoikeudella tähdätään kakun

36 Ks. esimerkiksi KUV/4436/48/20112, 02.05.2011.

37 Ks. lähemmin heikkojen kuluttajien käsitteen erittelystä esimerkiksi Cavanillas Mugica (1990).

38 Ks. myös OECD (2010), s. 9.

39 Ks. esimerkiksi KSL 2 luvun 2.2 § ja HE 32/2008 vp.

40 Ks. esimerkiksi OECD (2008b).

41 Tätä kysymystä on laajemmin käsitellyt esimerkiksi Cseres (2009).

42 Haracoglou (2007), s. 181.

43 Ks. esimerkiksi Muris (2005), s. 174.

44 Ks. esimerkiksi Haupt (2003), joka on korostanut sitä, miten hyvinvointi jakautuu erilaisten kuluttajaryhmien kesken.

45 Ks. esimerkiksi Peltonen (2005), jonka mukaan kilpailu- ja kuluttajapolitiikan yhteisenä tavoitteena on varmistaa lainsäädännön keinoin markkinoiden tehokkuus ja läpinäkyvyys sekä kuluttajien etu.

46 Ks. esimerkiksi Haracoglou (2007), s. 176, joka luonnehtii kilpailuoikeuden tavoitteita ”as a means of enhancing consumer welfare and ensuring efficient allocation of resources.”

47 Ks. myös Motta (2004), s. 20–22 ja Carlton (2007), s. 157–159.

48 Ks. esimerkiksi Motta (2004), s. 20–22. On jossain määrin paradoksaalista, että kilpailupolitiikassa on tukeuduttu taloustieteeseen, mutta samanaikaisesti yhdessä perustavaa laatua olevassa kysymyksessä, so. kilpailupolitiikan tavoitteissa on osin erkaannuttu taloustieteestä tai ainakin keskustelusta on muodostunut epämääräistä.

kasvattamiseen mahdollisimman suureksi, kun taas julkisoikeudellisin keinoin, ts. veroin ja sosiaalietuuksin huolehditaan tulonjakopäämäärien toteuttamisesta<sup>49</sup>. Tätä ajatuskulkua seuraten kilpailuoikeudessa tulisi keskittyä kokonaisulijäämään, ei vain osaan siitä.<sup>50</sup>

Erityisesti kilpailupolitiikkaa silmällä pitäen on tuotu esille, että kuluttajan hyvinvoinnin maksimoinnin korostaminen johtaisi liialliseen lyhyen aikavälin hinnan alentamiseen painottamiseen, kun taas pitkän aikavälin tehokkuusedut jäisivät arvioissa sivummalle. Kysymys voi olla esimerkiksi siitä, että leikkaukset rajakustannuksissa (so. muuttuvissa kustannuksissa) sivuuttavat leikkaukset kiinteissä kustannuksissa. Toisaalta tämän päivän kiinteät kustannukset ovat muuttuvia kustannuksia pitkällä aikavälillä.<sup>51</sup> Kokonaisuhyvinvoinnin priorisoinnin puolesta puhuu myös se, ettei kilpailupolitiikan alaan kuuluvissa liiketoimissa useinkaan ole kysymys elinkeinonharjoittajan ja loppukuluttajien välisistä transaktioista, vaan elinkeinonharjoittajien välisistä liiketoimista. On myös pantava merkille, että elinkeinonharjoittajina toimivien yhteisöjen omistajat ovat osaltaan kuluttajia.<sup>52</sup> Lisäksi on katsottu, että yksinomaan kuluttajien hyvinvointia painottava näkökulma olisi omiaan johtamaan vähäisempään investointi- ja innovointitoimintaan<sup>53</sup>.

Toisaalta on argumentoitu sen puolesta, että kuluttajien hyvinvointi voidaan nostaa kilpailupolitiikan tavoitteistossa johtotähdiksi. Ensinnäkin on todettu, etteivät kuluttajien hyvinvointia ja kokonaisuhyvinvointia painottavat tavoitteet käytännössä johda useinkaan erilaisiin lopputuloksiin<sup>54</sup>. Toiseksi kuluttajien hyvinvoinnin maksimointia painottavan näkökulman mukaisia päätöksiä on helpompi monitoroida. Esimerkiksi jo lyhyellä aikavälillä voidaan havaita, ovatko edut päätyneet kuluttajille alentuneina hintoina, kun taas pidemmällä aikavälillä arvion tekeminen kiinteiden kustannusten vähentymisen kuluttajahyödyistä on hankalampaa<sup>55</sup>. Lisäksi poliittisten paineiden ja yleisön mielipiteen on katsottu puhuvan kuluttajien hyvinvointipäämäärän puolesta<sup>56</sup>.

Se, että edellä on esitetty kriittisiä näkökohtia kuluttajien hyvinvoinnista kilpailu- ja kuluttajapolitiikan yhteisenä tavoitteena, ei suinkaan tarkoita "avioerohakemuksen jättämistä" jo ennen kuin liitto on ehditty virallistaa. Toisaalta voi kysyä, kuinka keskeisessä asemassa kuluttajien hyvinvoinnin maksimointi on ollut käytännön kilpailupolitiikassa. Onko kyse ollut pikemmin vakiintuneesta jargonista kuin kilpailupolitiikkaa ja oikeudellista ratkaisutoimintaa konkreettisesti ohjaavasta periaatteesta?

## 2.3 Kuluttajan valinta kilpailu- ja kuluttajapolitiikan yhteisenä nimittäjänä

Toisaalta analyysiä ei ole pakko kytkeä kuluttajan hyvinvoinnin maksimointiin<sup>57</sup>. *Neil W. Averitt* ja *Robert H. Lande* (1998) ovatkin korostaneet kuluttajan valinnan ja valintamahdollisuuksien keskeistä roolia kilpailu- ja kuluttajapolitiikkaa integroitaessa<sup>58</sup>. Ensinnäkin kilpailun – ja siten kilpailupolitiikan ja -lainsäädännön – tulee mahdollistaa se, että kuluttajien ulottuvilla on hyödykevaihtoehtoja. Tämän vuoksi kilpailupolitiikalla ja -lainsäädännöllä puututaan siihen, jos elinkeinotoiminnassa keinotekoisesti rajoitetaan kuluttajien valinnan mahdollisuuksia. Mitä paremmin tällä tavoin kuluttajien valintamahdollisuudet turvataan, sitä paremmat edellytykset on pitää hintataso alhaisena, hyödykkeiden laatu korkeana, tuotevalikoima laajana, kuluttajien ylijäämä suurena ja innovaatioiden määrä optimaalisena. Toiseksi kuluttajien on oltava kykeneviä tekemään järkipäisiä valintoja markkinoilla. Viimeksi mainittu on puolestaan olennaisessa määrin kulutta-

49 Tätä ajatusta on kutsuttu *eksistenssiteoreemaksi*.

50 Ks. laajemmin Kaplow & Shavell (1994).

51 Carlton (2007), s. 157.

52 Carlton (2007), s. 158.

53 Ks. esimerkiksi Motta (2004), s. 21.

54 Ks. esimerkiksi Motta (2004), s. 20. Vrt. Carlton (2007), s. 158.

55 Ks. esimerkiksi Motta (2004), s. 21 ja Carlton (2007), s. 159.

56 Ks. esimerkiksi Carlton (2007), s. 159 joka kuitenkin samalla kyseenalaistaa yllä mainitun argumentin.

57 Ks. myös Vickers (2005), joka on korostanut kilpailu- ja kuluttajapolitiikan yhdenmukaista tavoitetta.

58 Ks. myös Lande (2001). Ks. lisäksi kuluttajan valinnan merkityksestä energiemarkkinoilla esimerkiksi Giuletti et al. (2005).

jansuojan tehtävä<sup>59, 60</sup> Kuluttajan valintaa on korostettu sittemmin useissa tutkimuksissa, joissa on analysoitu kilpailu- ja kuluttajapolitiikan yhtymäkohtia<sup>61</sup>.

Kuluttajan valintaa koskeva doktriini ei ole kuitenkaan helposti vietävissä läpi. Psykologisen taloustieteen piirissä on näet korostettu informaation ja valintojen ylikuormituksen (*information and choice overload*) johtavan siihen, että kuluttajat vetäytyvät ostopäätöksen tekemisestä tai tekevät päätöksensä satunnaisesti<sup>62</sup>. Hallintavaikutus (*endowment effect*) sisältää puolestaan sen, että kuluttajat priorisoivat sitä, mikä on heidän hallussaan siihen verrattuna, mitä ei heidän hallussaan ole. Näin on siis siitä huolimatta, että kysymys olisi täysin samanlaisista kulutushyödykkeistä<sup>63</sup>. Käyttäytymistä ohjaavat myös kehysvaikutukset (*framing effects*) eli se, miten kuluttajia informoidaan tuotteiden laadusta tai hinnasta, vaikka informaation sisältö objektiivisesti arvioiden olisi täysin samansisältöinen<sup>64</sup>. Jo nämä kolme psykologista markkinahäiriötä osoittavat, ettei kuluttajan valinta ole täysin yksinkertainen ja suoraviivainen ilmiö.

*Averittin ja Landen* (1998) mukaan heidän esittämänsä yhtenäinen teoreettinen viitekehikko palvelee monia tarkoituksia. Ensinnäkin se auttaa hahmottamaan kilpailu- ja kuluttajapolitiikan välistä työnjakoa. Toiseksi näin korostuu se, että kilpailupolitiikassa on kiinnitettävä aikaisempaa enemmän huomiota muihinkin seikkoihin kuin hintakilpailuun. Kolmanneksi viitekehikko auttaa ymmärtämään sen, että kuluttajapolitiikassa on ensisijaisesti painotettava toimia, jotka vaikuttavat kuluttajien edellytyksiin tehdä valintoja, ei sen sijaan toimia, jotka perustellaan moraalista tai oikeudenmukaisuudesta käsin.<sup>65</sup> Lisäksi yhtenäisen viitekehikon avulla voidaan paremmin organisoida asianomaisia viranomaistoimintoja.<sup>66</sup>

Edellä mainittu ajatuskulku kuluttajan valinnasta on tyypistettävissä myös seuraavaan muotoon: Kilpailukeinojen käytön tulisi lähtökohtaisesti olla mahdollisimman vapaata, jotta kuluttajien valinnanvapaus toteutuisi. Tätä voikin pitää Kilpailuviraston lausuntokäytännössä keskeisenä doktriinina<sup>67</sup>. Toisaalta kilpailukeinojen käytön tulee olla asianmukaista. Tämän perusteella kuluttajansuojan olennaisena funktiona on huolehtia esimerkiksi siitä, ettei markkinointi ole harhaanjohtavaa ja sopimatonta. Tässä yhteydessä voidaan myös suositella sovellettavaksi *ultima ratio* -periaatetta: kilpailukeinon käytön kieltäminen olisi oltava keino, jota tulee käyttää vasta viimeisenä mahdollisena vaihtoehtona markkinatoimintoja säänneltäessä.

Kilpailuviraston ja Kuluttajaviraston eriävät näkökannat kilpailukeinojen käytön vapaudesta nousivat esille ajoneuvojen katsastus- ja yksittäishyväksyntätehtävien järjestämistä koskevista lausunnoista<sup>68</sup>. Kuluttajavirasto lähti siitä, että katsastuspalvelujen kohtuullisesta hintatasosta olisi säädettävä laissa, koska se olisi kokonaisuutena arvioiden paras ja varmin vaihtoehto hintojen nousun hillitsemiseksi. Sen sijaan Kilpailuviraston lausunnossa ei tällaiseen vaihtoehtoon viitattu lainkaan, vaan lähdettiin siitä, että lakiehdotuksessa esitetyt, kilpailua edistävät keinot olivat toimivia.

59 Täydennyksenä on toki todettava, että esimerkiksi oikeustoimilaissa (228/1929) säädetyt oikeustoimen pätemättömyysperusteet osaltaan palvelevat myös sitä, että kuluttaja voi tehdä vapaaehtoisesti kannaltaan järjeviä hankintapäätöksiä.

60 Averitt & Lande (1998), s. 44–45 ovat edellä mainitun perusteella tehneet jaottelun kilpailurikkomusten aiheuttamiin ulkoihin markkinahäiriöihin ja kuluttajansuojarikkomusten aiheuttamiin sisäisiin markkinahäiriöihin. Taloustieteellisessä mielessä sanotulla jaottelulla ei liene relevanssia, vaan se on nähtävä pikemminkin esitysteknisenä erittelynä.

61 Ks. esimerkiksi Haracoglou (2007).

62 Ks. esimerkiksi OECD (2007), s. 11. Mahdollisimman laajat valintamahdollisuudet saattavat kenttäkokeiden perusteella jopa lamauttaa kuluttajia, toisin sanoen nämä vähentävät kulutushyödykkeiden hankintaa siihen verrattuna, mitä he olisivat tehneet, ellei hyödykevalikoimaa olisi ollut saatavilla yhtä laajalti, ks. esimerkiksi Office of Fair Trading (2008), s. 50–51. Tämän suuntaiset psykologisen taloustieteen tutkimustulokset luonnollisesti rikastuttavat perinteistä argumentointia, mutta osoittavat samalla, kuinka haastavasta kokonaisuudesta kuluttajien käyttäytymisen analysoinnissa on kysymys.

63 Ks. esimerkiksi OECD (2007), s. 12, jossa viitataan tele- ja rahoituspalveluihin.

64 Ks. esimerkiksi OECD (2007), s. 12.

65 Toisaalta Averitt ja Lande (1998) eivät täsmennä, mitä he tarkoittavat moraalilla ja oikeudenmukaisuudella tässä yhteydessä. Toisaalta on pakko – provosoivasti – kysyä, olisiko kuluttajapolitiikassa siis ehdoin tahdoin tehtävä moraalittomia ja epäoikeudenmukaisia linjanvetoja. Tuskin!

66 Averitt & Lande (1998), s. 45.

67 Ks. myös Määttä (2012).

68 Kilpailuvirasto Dnro 477/14.00.20/2012, 23.8.2012 ja KUV/3359/09/2012, 24.8.2012.



## 2.4 Eräitä lisänäkökohtia kilpailu- ja kuluttajapolitiikan tavoitteista

Kilpailu- ja kuluttajapolitiikan tavoitteiden yhdenmukaisuus on kyseenalaistettavissa myös siksi, että esimerkiksi kuluttajansuojan funktioita on lähestytty vaihtelevilla tavoilla. Alun perin kuluttajansuojaa on perusteltu epätäydellisen kilpailun ongelmalla<sup>69</sup>. Sitten esille on noussut vahvasti elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisestä epäsymmetrisestä informaatiosta aiheutuvien ongelmien minimointi<sup>70</sup>. Nykyisin sangen keskeisen aseman keskustelussa ovat saaneet kuluttajien rajoitettu rationaalisuus, rajoitettu tahdonvoima ja rajoitettu oman edun tavoittelu. Tähän liittyen on puhuttu erilaisista kognitiivisista harhoista (*cognitive biases*) ja heuristiikoista (*heuristics*), jotka ovat systemaattisella tavalla luonteenomaisia kuluttajien käyttäytymiselle<sup>71</sup>.

Toisaalta vaikka kuluttajien hyvinvoinnin edistämistä ei selkeästi voikaan pitää kilpailu- ja kuluttajapolitiikan yhteisenä nimittäjänä, sellainen on taloustieteellisesti löydettävissä varsin helposti. Sekä kilpailu- että kuluttajalainsäädäntö ovat taloustieteellisesti perusteltavissa sillä, että niillä korjataan markkinahäiriöitä. Konkreettisemmin sanoen kilpailulainsäädännöllä puututaan epätäydellisen kilpailun tuottamiin ongelmiin ja kuluttajansuojalainsäädännöllä elinkeinonharjoittajan ja kuluttajien väliseen epäsymmetriseen informaatioon.<sup>72</sup> Tässä mielessä molemmat lainsäädäntökokonaisuudet ovat taloustieteellisesti yhtä lailla perusteltuja.

Toisaalta markkinahäiriöstä huolimatta siihen ei suinkaan aina ole aiheellista puuttua. Ensinnäkin on otettava huomioon se, että julkisvallan interventioista aiheutuvien hyötyjen on oltava suuremmat kuin intervention aiheuttamat kustannukset. Tämä on osasy sille, että lainvalmistelun yhteydessä kustannus-hyötyanalyysin pitäisi olla keskeisessä asemassa. Toiseksi on otettava huomioon se, että markkinahäiriöt voivat olla itsestään korjaantuvia, jolloin siis ei myöskään julkisvallan interventio puoltaisi paikkaansa<sup>73</sup>. Kolmanneksi lainsäädäntö ei koskaan ole täydellistä<sup>74</sup>. Lainsäädännön ulkopuolelle voi esimerkiksi jäädä ilmiöitä, joita lain tavoitteiden kannalta ja markkinahäiriöiden korjaamisen kannalta olisi perusteltua säännellä, taikka lainsäädäntö saattaa kattaa sellaisiakin toimintoja, jotka eivät olisi markkinahäiriöiden korjaamiseksi tarpeen. Lisäksi vaikka laki sellaisenaan olisi kuinka hyvin tahansa laadittu, pullonkaulaksi voi muodostua se, että lain täytäntöönpano epäonnistuu tai se on ainakin puutteellisesti toteutettu. Kaikki nämä näkökohdat ovat yhtä lailla relevantteja niin kilpailu- kuin kuluttajapolitiikassa.

Kilpailu- ja kuluttajapolitiikan johdonmukainen yhteensovittaminen edellyttää myös sen huomioon ottamista, että yhden markkinahäiriön korjaaminen voi johtaa toisten markkinahäiriöiden voimistumiseen. Esimerkki valaiskoon tätä asiaa: Markkinavoimaa jo valmiiksi omaava yritys voi käynnistää laajan mainoskampanjan, joka sisällöllisesti on kaikin puolin moitteeton kuluttajansuojalain näkökulmasta. Sen sijaan markkinointikampanja saattaa johtaa siihen, että markkinoille tulon kynnyksessä nousee, mikä ei kilpailun edistämisen kannalta ole suotavaa. Tässä yhteydessä puhutaan mainonnan markkinavoimateoriasta. Pitkällä aikavälillä tämä koituu kuluttajien haitaksi.<sup>75</sup> Eduskunnan talousvaliokunta totesikin mietinnössään TaVM 9/2012 vp – HE 108/2012 vp seuraavaa: “Kilpailu- ja kuluttajapolitiikan yhteensovittamisen tarve ilmenee myös siten, että yhden markkinahäiriön korjaaminen on omiaan johtamaan toisen markkinahäiriön voimistumiseen.”

69 Tätä näkökohtaa on korostanut jo Kessler (1943).

70 Ks. esimerkiksi Beales & Craswell & Salop (1981) ja Weiner & Vining (2005), s. 104–112.

71 Ks. yleisemmin esimerkiksi Jolls & Sunstein (2006).

72 Toisaalta erityisesti kuluttajansuojassa on korostettu myös psykologisia markkinahäiriöitä.

73 Ks. lähemmin esimerkiksi Akerlof (1970), joka käsittelee ensimmäisenä epäsymmetrisen informaation ongelmaa ja samalla myös sitä, että markkinat tietyissä tapauksissa korjaavat informaatioasymmetriasta aiheutuvat häiriöt.

74 Tätä taustaa vasten onkin ymmärrettävää, että lakien säätäminen on käytännössä virheiden ja korjausten jatkumoa, ts. toiminta on luonnehdittavissa *iteratiiviseksi prosessiksi*.

75 Ks. myös Haracoglou (2007), s. 187.

# 3 MITEN KILPAILULAINSÄÄDÄNTÖ EDISTÄÄ KULUTTAJIEN ETUJA JA KULUTTAJANSUOJALAKI KILPAILUA

## 3.1 Kilpailupolitiikka kuluttajien etujen edistäjänä

### 3.1.1 Kuluttajien etujen huomioon ottaminen lain esitöissä

Kilpailulainsäädännön uudistusten yhteydessä on lähes säännönmukaisesti korostettu kuluttajien aseman parantamista<sup>76</sup>. Tässä voidaan viitata esimerkiksi yrityskauppavalvonnan säätämistä koskevassa hallituksen esityksessä HE 243/1997 vp todettuun: “Yrityskauppavalvonta mahdollistaa markkinoiden toimivuuden kannalta haitallisiin yrityskauppoihin puuttumisen. Yrityskauppavalvonnan avulla voidaan estää markkinoiden haitallista keskittymistä, joka johtaisi hintatason nousuun ja kuluttajien hyvinvoinnin alenemiseen.” Hallituksen esityksessä HE 11/2004 vp kilpailunrajoituslain muuttamiseksi puolestaan korostettiin sitä, että kansantalouden pitkän tähtäimen kokonaisuhyödyn kannalta kilpailuvalvonnan tehostamisella ja kansallisen kilpailusääntelyn yhdenmukaistamisella EY:n kilpailuoikeuden kanssa on todennäköisesti myönteisiä vaikutuksia. Erityisesti puuttumisella vakavimpiin kilpailunrajoituksiin, kuten kartelleihin ja määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön, katsottiin saatavan aikaan suurimmat edut paitsi kilpailuprosessin toiminnan myös kuluttajien edun kannalta. Kilpailulakia koskevassa hallituksen esityksessä HE 88/2010 vp on korostettu lain lähtökohtana olevan, että toimiva kilpailu koituu viime kädessä asiakkaan ja kuluttajan eduksi. Tämä tarkoittaa samalla sitä, että myös kilpailunrajoituksen tai yrityskaupan hyväksyttävyyden avulla saavutettavien tehokkuusetujen vuoksi on kytkettävä konkreettiseen asiakkaiden ja kuluttajien saamaan hyötyyn.

Myös *sähkömarkkinalakia* (386/1995) säädettäessä korostettiin, että kilpailun lisääntyminen tehostaisi voimavarojen käyttöä ja loisi kustannussäästöjä kuluttajille ja kansantaloudelle. Tämän pyrkimyksen toteuttamiseksi avainasemassa oli ostajan vapaus valita sähköntoimittajansa. Tosin lakia säädettäessä kotitalouksien kohdalla vaihtokustannusten todettiin rajoittavan mahdollisuuksia hyödyntää kilpailua.<sup>77</sup> Hallituksen esityksessä HE 218/2002 vp päädyttiinkin toteamaan, että kilpailu sähkön vähittäismyyntimarkkinoilla on sitä toimivampaa, mitä vähemmän esteitä sähkönmyyjän vaihtamiselle on. Tämä johti sähkömarkkinalain muutokseen siten, että verkonhaltija ei saanut enää periä erillistä maksua sähkönmyyjän vaihtamiseen liittyvistä rekisteröinti-, taseselvitys- ja muista vastaavista suoritteistaan. Verkonhaltija ei saanut enää myöskään periä erillistä maksua sähkönmyyjän vaihtamisen yhteydessä tapahtuvasta mittarinlukemisesta, jos asiakkaan edellisestä sähkönmyyjän vaihtamisesta oli kulunut vähintään yksi vuosi.<sup>78</sup> Lisäksi *viestintämarkkinalakia* (393/2003) uudistettaessa lähdettiin siitä, että kun viestintämarkkinoille syntyy uudenlainen kilpailutilanne, tämä voi toimia kuluttajien eduksi, koska markkinoilla avautuu uusia mahdollisuuksia verkkoliiketoiminnalle ja innovaatioille. Tehokkaan kilpailun oletettiin siis vaikuttavan myönteisesti palvelujen laatuun, tarjonnan laajuuteen ja palveluiden hinnoitteluun.<sup>79</sup>

Toisaalta kuluttajien etujen edistäminen kilpailulainsäädännöllä ei ole täysin suoraviivainen kysymys. Esimerkiksi *Kilpailulaki 2010 -työryhmän* mietinnössä todetaan seuraavaa: “Voimakkaan tosiasiallisen tai potentiaalisen kilpailun markkinoilla tuotetut hyödykkeet vastaavat parhaalla mahdollisella tavalla asiakkaiden ja kuluttajien tarpeita.”<sup>80</sup> Kuluttajat kyllä mainitaan mutta yleisemmin asiakkaiden rinnalla. Tämänsuuntainen argumentointi jatkuu seuraavalla toteamuksella: “Lain tarkoituksena on suojata ensisijaisesti markkinaprosessia ja talouden tehokkuutta niin, että myös asiakkaat ja kuluttajat hyötyvät kilpailusta. Kilpailunrajoit-

76 Kilpailulainsäädännöllä viitataan tässä yhteydessä paitsi kilpailulakiin (tai aikaisempaan kilpailunrajoituslakiin) myös muun muassa sähkömarkkina- ja viestintämarkkinalakiin.

77 HE 138/1994 vp.

78 Ks. sähkömarkkinalain muutoksiin liittyen myös HE 127/2004 vp.

79 HE 112/2002 vp. Toisaalta oikeuskäytännön valossa teleoperaattorit ovat kiistatta työllistäneet kuluttajaviranomaisia.

80 Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 4/2009, s. 21.

tuksen tai yrityskaupan perustelevainen sen avulla saavutettaviin tehokkuusasetuihin vetoamalla on kytkettävä myös konkreettiseen asiakkaiden ja kuluttajien saamaan hyötyyn.<sup>81</sup>

Kilpailulaki 2010 -työryhmä nosti kilpailulain tavoitteita esitellessään esille myös muun muassa seuraavaa: “(L)ain tarkoitus ei ole ensisijaisesti suojata elinkeinonharjoittajaa kauppakumppanin kohtuuttomilta tai mielivaltaisilta menettelytavoilta. Tämänkaltainen elinkeinonharjoittamisen vapauden suojaaminen kuuluu ensisijaisesti muun lainsäädännön oikeusturvakeinojen kautta toteutettavaksi, ja vain välillisesti kilpailunrajoituslain alaan, jos menettelyllä on suora kytkentä yleisesti kilpailun toimivuuteen.”<sup>82</sup> Aivan samalla tavalla on muotoiltavissa suhde kuluttajien etujen edistämiseen: se ei ole kilpailulain funktio välittömästi, mutta välillisesti kilpailulain legitimitetti olennaisilta osin levännee pitkälti sen varassa, että kilpailunrajoitusten valvonnalla onnistutaan estämään haittavaikutuksia kuluttajille.

### 3.1.2 Kilpailunrajoitusten torjunta ja kuluttajien edut

*Kartellien* torjunta on esimerkki siitä, että kilpailuoikeudella on välillisesti muitakin funktioita kuin kilpailuprosessin toimivuudesta huolehtiminen. Kartellien osalta on paljon tutkimustietoa ylihintojen suuruudesta. Esimerkkinä voidaan viitata *Florian Smudan* (2012) tutkimukseen, joka kattoi 191 kartellitapausta eurooppalaisilta markkinoilta. Ylihintojen keskiarvo oli 20,7 prosenttia ja mediaani 18,37 prosenttia myyntihinnasta. Tutkimustulosten valossa kartellivalvonta palvelee siis mitä olennaisimmin myös kuluttajien etuja ja kaiken lisäksi nämä taloudelliset edut voivat muodostua kuluttajille hyvin merkittäviksi. *Vertikaalisia kilpailunrajoituksia* koskevissa suuntaviivoissa puolestaan painotetaan, että SEUT-sopimuksen 101 artiklan tarkoituksena on varmistaa, etteivät yritykset käytä sopimuksia rajoittaakseen kilpailua markkinoilla kuluttajien kannalta haitallisesti.

Tässä voidaan viitata myös *hintasuosituksiin*. Puuttumista suosituksiin kilpailuoikeudellisin keinoin on perusteltu muun muassa sillä, että suositushinnat rajoittavat kuluttajien mahdollisuuksia neuvotella elinkeinonharjoittajan kanssa heille parhaimmista sopimusehdoista<sup>83, 84</sup>. Toisaalta tältä osin ei tarvitse esittää konkreettisesti näyttöä siitä, että kuluttajille olisi aiheutunut vahinkoa suositushintojen perusteella, vaan riittävää on, että sanotunlainen käyttäytyminen *on omiaan* aiheuttamaan menetyksiä kuluttajille tai muille asiakkaille.<sup>85</sup> Kilpailun edistämisen ja kuluttajien etujen voi tältä osin joka tapauksessa katsoa puoltavan samansuuntaista toimintapolitiikkaa.

Toisaalta kansainväliset tutkimukset ovat osoittaneet, etteivät kilpailuoikeudelliset ratkaisut suinkaan aina ole hyödyttäneet kuluttajia<sup>86</sup>. Valaistaan asiaa konkreettisella, vaikkakin osin seipitteellisellä esimerkillä: Oligopolimarkkinoilla hintojen on todettu olevan jäykkiä, koska yhtäältä jos jokin yrityksistä nostaisi hintaa esimerkiksi kustannustason nousun vuoksi, muut yritykset eivät kuitenkaan seuraisi perässä; toisaalta jos jokin yrityksistä laskisi hintatasoa, se tulkittaisiin hintasodan julistukseksi eivätkä yritykset laskisi hintojaan siitä huolimatta, että kustannustaso olisi laskenut. Tätä taustaa vasten on ymmärrettävää, että hinnat pysyttelevät oligopolimarkkinoilla usein yhdellä ja yhdenmukaisella tasolla. Miten tällaisissa olosuhteissa olisi suhtauduttava siihen, että oligopolirytykset sopivat keskenään hinnanalennuskampanjasta? Lähtökohtaisesti kysymys on kieltoperiaatteen alaan kuuluvasta yritysten välisestä kilpailunrajoituksesta. Toisaalta kieltoperi-

81 Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 4/2009, s. 22. Ks. myös HE 88/2010 vp.

82 Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 4/2009, s. 22. Elinkeinonharjoittajien suojaamisen kannalta periaatteessa tärkeäksi laiksi voi muodostua elinkeinonharjoittajien välisten sopimusehtojen sääntelystä annettu laki (1062/1993). Tämän lain perusteella lienee kuitenkin annettu käytännössä vain yksi kieltotuomio, MT:2001:014. Ks. asianomaisen lain sisällöstä tarkemmin HE 39/1993 vp.

83 Yllä mainittua tapausta voi verrata siihen, että hankintayksiköltä puuttuisivat edellytykset kilpailuttaa tarjoajia hankintalainsäädännön mukaisesti.

84 Haracoglou (2007), s. 197.

85 Vrt. Haracoglou (2007), s. 197.

86 Ks. esimerkiksi Crandall & Winston (2003) sekä Haracoglou (2007), s. 180. Vrt. Posner (2005), s. 771, joka viittaa erittelemättömästi siihen, että kilpailulainsäädäntö olisi vähentänyt kuluttajille koituvia haittoja.

aatetta koskevaa poikkeussäännöstä tulkittaessa tulisi ottaa huomioon oligopolimarkkinoiden luonne. Ilman yhteistyötä oligopolirytykset eivät yksinkertaisesti tohtisi laskea hintatasoa, mutta nimenomaan yhteistyö mahdollistaisi tämän. Näin ollen kilpailusääntöjen ankara tulkinta olisi tässä tapauksessa omiaan johtamaan siihen, että kuluttajat joutuisivat maksamaan hyödykkeistä enemmän kuin olosuhteissa, joissa oligopolirytyksille mahdollistetaan yhteistyö hinnanalennuskampanjan järjestämiseksi.<sup>87</sup>

Kilpailuprosessin toimivuuden ja kuluttajien etujen yhteensovittaminen voi osoittautua haasteelliseksi muutoinkin. Oetaan esimerkiksi määrävässä markkina-asemassa olevan elinkeinonharjoittajan harjoittama *saalistushinnoittelu*, joka yksinkertaisesti määritellen tarkoittaa hinnoittelua tuotantokustannuksia halvemmalla<sup>88</sup>. Lyhyellä aikavälillä saalistushinnoittelun voisi nähdä palvelevan kuluttajien etuja, koska tuotteet ovat saatavilla sananmukaisesti puoli-ilmaiseksi. Saalistushinnoittelun perimmäinen tavoite on kuitenkin pitkällä aikavälillä se, että näin estetään potentiaalisten kilpailijoiden tulo markkinoille taikka vauhditetaan olemassa olevien kilpailijoiden siirtymistä markkinoilta pois. Tämä puolestaan palvelee saalistushinnoittelijaa siten, että se voi nostaa pitkällä aikavälillä hintatasoa. Näin ollen saalistushinnoittelu kääntyy pitkällä aikavälillä kuluttajien etujen vastaiseksi. Kilpailuoikeudessa saalistushinnoittelua on pidetty määrävän markkina-aseman väärinkäyttönä.

Toisaalta lyhyen ja pitkän aikavälin painottaminen käytännön tasolla ei ole muodostunut yksiselitteiseksi. Esimerkiksi yrityskauppavalvonnassa on viitattu tapaukseen *GE/Honeywell*, jossa Yhdysvaltain kilpailuviranomaiset painottivat yrityskaupan tuottamia pitkän aikavälin etuja kuluttajille, kun taas Euroopan komissio pitkälti sivuutti arvioinnissaan nämä edut ja kiinnitti huomiota lyhyen aikavälin kuluttajien etuihin.<sup>89</sup> EU:n kilpailuoikeudessa on lyhyen ja pitkän aikavälin vaikutuksia jouduttu puntaroimaan myös siinä yhteydessä, kun on arvioitu kuluttajille päätyviä etuja ja haittoja elinkeinonharjoittajien välisestä yhteistyöstä. Hyötyinä tulevat luonnollisesti kysymykseen myös ne edut, jotka toteutuvat viiveellä. Jotta kuluttajille tässä ja nyt koituvia kustannuksia ja muita haittoja voidaan verrata kuluttajien tulevaisuudessa saamaan hyötyyn, tulevan hyödyn arvo on diskontattava.<sup>90</sup>

Kilpailu ja kuluttajat saattavat kohdata myös *relevantteja markkinoita* määriteltäessä.<sup>91</sup> Esimerkiksi *asiakkaiden tarpeet* voivat muodostua yhdeksi kriteeriksi rajattaessa relevantteja hyödykemarkkinoita. Tähän viitaten on esimerkiksi erotettu toisistaan henkilöautojen autonpesulaitteet – asiakkaina olivat pääosin kuluttajat – ja raskaan liikenteen pesulaitteet – asiakkaina olivat yritykset<sup>92</sup>. Myös *kulutustottumukset* vaikuttavat relevanttien hyödykemarkkinoiden rajaukseen<sup>93</sup>. Lisäksi EU:n oikeuskäytännössä on viitattu kulutustottumuksiin rajattaessa relevantteja maantieteellisiä markkinoita<sup>94</sup>.

### 3.1.3 Kilpailun edistäminen ja kuluttajien edut

Sisällöllisesti olennaista haastetta kilpailu- ja kuluttajapolitiikan integroinnissa eivät yleensä muodosta perinteiset kilpailuoikeudelliset jutut, kuten kartelliasiat ja määrävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskevat jutut. Sen sijaan haasteellisempi ala näkemysten yhteensovittamiselle on ns. *advocacy*-toiminta<sup>95</sup>. Voidaanko siis kuluttajansuojanäkökulmasta jakaa niiden lausuntojen ja aloitteiden sisältö, joita kilpailuviranomaiset tekevät kilpailun edistämiseksi ja tarpeettoman sääntelyn purkamiseksi? Tältä osin valtaosa näkökannoista ei muodostune kipukohdiksi. Tässä voidaan viitata esimerkiksi kilpailuneutraliteettihäiriöiden purkamiseen, toisin sanoen siihen, että kaikilla elinkeinonharjoittajilla on oltava tasapuoliset, oikeustilasta riippumattomat

87 Ks. myös Kannianen & Määttä (2011).

88 Klassikkoartikkeli saalistushinnoittelusta on Areeda & Turner (1975). Ks. myös Jones & Sufrin (2007), s. 443–473.

89 Ks. myös Cseres (2009).

90 Ks. myös Määttä (2004), s. 182–183.

91 Ks. esimerkiksi Rose (2010), s. 106–107.

92 Kilpailuvirasto Dnro 575/61/97, 26.8.2003.

93 Ks. esimerkiksi Määttä (2004), s. 106 ja siinä viitatus Kilpailuviraston ratkaisut.

94 Ks. lähemmin Kuoppamäki (2003), s. 668–680.

95 Ks. eritellyt Kilpailuviraston antamissa lausunnoissa painotetuista periaatteellisista näkökannoista Määttä (2012).

edellytykset harjoittaa toimintaansa. Tässä ei voi olla mainitsematta myöskään Australiassa toteutettua kilpailunedistämisreformia, jonka on todettu tutkimusten mukaan hyödyttäneen keskimääräistä perhettä noin 4 000 eurolla vuodessa.<sup>96</sup>

Sitä vastoin kipukohdaksi voi muodostua kilpailukeinojen käyttö. Esimerkiksi tuleeko tiettyjen palvelujen puhelinmarkkinointi sallia vai ei? Tai toisaalta onko tietyissä tapauksissa perusteltua säännellä enimmäishinnoista? Kilpailuviraston periaatteellinen suhtautumistapa tällaisiin kilpailukeinojen käytön rajoituksiin on ollut varauksellinen.<sup>97</sup> Sitä vastoin kuluttajapuolella suhtautumistapa on ollut myönteisempi. Miten tästä painotuserosta on päästävässä eroon? Ensinnäkin lähtökohtana olisi oltava se, että kilpailukeinojen käytön tulee olla sallittua, mutta että kuluttajansuojalainsäädännön avulla huolehditaan kilpailukeinojen asianmukaisuudesta: esimerkiksi harhaanjohtava markkinointi on putipuhdasta tuhlausta taloudellisesti, joten sen kieltäminen on kaikin puolin perusteltua. Toiseksi kilpailukeinojen käyttöä tulisi rajoittaa ainoastaan viimekätisenä keinona, toisin sanoen ellei markkinahäiriötä saada korjattua muulla, vähemmän kilpailua rajoittavalla tavalla<sup>98</sup>. Toisaalta kilpailukeinojen käytön rajoittamista arvioitaessa on tukeuduttava huolelliseen ennakkolliseen vaikutusarviointiin. Tämän ohella on syytä korostaa jälkiseurannan merkitystä, toisin sanoen sitä, että lain vaikutukset arvioidaan jälkikäteen. Viimeksi mainittua voi pitää suositeltavana muutoinkin aina, kun kysymys on merkittävästä lainsäädäntöhankkeesta.

Toisaalta eräin osin kilpailu- ja kuluttajansuojalainsäädännössä on jouduttu pohtimaan hyvinkin samanlaisia ongelmia. Esimerkkinä olkoon *itse- ja yhteissäätely* ja sen tarkoituksenmukaisuus oikeudelliseen sääntelyyn verrattuna. Itse- ja yhteissäätelyä on pidetty kaksiteräisenä miekkana. Yhtäältä elinkeinonharjoittajilla on parhaat edellytykset identifioida markkinoilla ilmenevät ongelmat ja heillä on myös kannustin minimoida nämä ongelmat maineensa ylläpitämiseksi. Toisaalta elinkeinonharjoittajilla on katsottu olevan kannustin vähentää itse- ja yhteissäätelyn avulla kilpailua, erityisesti hintakilpailua.<sup>99</sup> Kuluttajansuojan yhteydessä asianomainen ongelmakokonaisuus aktualisoitui muun muassa uudistettaessa kuluttajansuojalain 2 luvun säännöksiä muutama vuosi sitten<sup>100</sup>. Esimerkkinä itesäätelyn epäonnistumisesta voidaan mainita kansainväliset kokemukset alkoholimainonnan kontrolloinnista. Sisältöä koskevien ohjeiden on todettu olleen tulkinnanvaraisia sekä valvonnan ja sanktioiden olemattomia. Vapaaehtoisten rajoitusten noudattamisesta on luovuttu helposti kilpailutilanteen kiristyessä. Viimeksi mainitulla tavalla on käynyt väkevien alkoholi-juomien tv-mainontakiellon suhteen Englannissa ja Yhdysvalloissa.<sup>101</sup>

Edellä mainittua ei tule tietenkään ymmärtää niin, että itse- ja yhteissäätely olisi poissuljettu vaihtoehto markkinoilla vallitsevien epäkohtien korjaamiseksi. Kysymys on perimmältään vain sen ymmärtämisestä, ettei tämäkään vaihtoehto ole täydellinen: kilpailunäkökulmasta itse- ja yhteissäätelyn ongelmana on se, että siitä muodostuu keino rajoittaa kilpailua, ja kuluttajansuojanäkökulmasta muun muassa se, etteivät elinkeinonharjoittajat noudata itse- ja yhteissäätelyn mukaisia "pelisääntöjä". Tässäkin tapauksessa huolellinen markkina-analyysi puoltaa paikkaansa niin ennen itse- ja yhteissäätelyyn turvautumista kuin myös sen käyttöönoton jälkeen.

### 3.2 Kuluttajansuoja kilpailun edistämiskeinona

Kuluttajansuoja edistää monin tavoin tervettä ja toimivaa kilpailua. *John Vickers* (2003) onkin todennut, että "much consumer policy is competition policy". Toisaalta tätä ei pidä tulkita niin, että kuluttajansuoja olisi legitimoitavissa ensisijaisesti markkinavoiman kontrollikeinona. Asia on perusteltavissa muun muassa

96 OECD (2011), s. 11.

97 Ks. esimerkiksi Määttä (2012), jossa on eritelty niitä seikkoja, joihin Kilpailuviraston lausunnoissa on kiinnitetty erityistä huomiota.

98 Kysymyksessä on yksi ilmentymä *vähemmän haitan periaatteesta*.

99 Ks. esimerkiksi OECD (2004), s. 14.

100 Ks. tarkemmin HE 32/2008 vp. Ks. myös Office of Fair Trading (2009), s. 12–13.

101 HE 232/2006 vp.

sillä, että suurella osalla yrityksiä ei ole markkinavoimaa nimeksikään. Käytännön kuluttajansuojaongelmat ovatkin ilmenneet usein markkinoilla, joilla toimii useita pienyrityksiä. Lisäksi kuluttajansuojan on osoitettu olevan epätarkoituksenmukainen keino markkinavoimasta aiheutuvien ongelmien korjaamisessa.<sup>102</sup> On myös aiheellista viitata *K.J. Cseresiin* (2009), jonka mukaan kuluttajansuoja voi tietyin osin rajoittaa elinkeinonharjoittajien toimintavapautta ja johtaa kuluttajahintojen nousuun. Erityisesti hän varoittaa kilpailupainetta vähentävästä sääntelystä sekä monimutkaisesta informaatio-ohjauksesta.<sup>103</sup> Asia voidaan kiteyttää myös seuraavaan toteamukseen: “Bad consumer policy can indeed adversely impact markets.”<sup>104</sup> Kuluttajansuojan – myönteisiä – yhtymäkohtia kilpailun edistämiseen onkin näin ollen haettava muusta suunnasta. Nämä näkökohdat heijastelevat joka tapauksessa sitä, että *hyvin suunniteltu ja toteutettu kuluttajansuoja voi toimia osaltaan kilpailun aktivoijana*.<sup>105</sup>

### 3.2.1 Markkinoinnin sääntely

*Menettelyn sopimattomuutta* koskevalla sääntelyllä on myös kilpailullinen ulottuvuutensa<sup>106</sup>. Ensinnäkin sopimattomalta menettelyltä edellytetään sitä, että se on elinkeinotoiminnassa yleisesti hyväksyttävän menettelytavan vastainen<sup>107</sup>. Toisin sanoen sopimattoman menettelyn kiellon funktio on tästä näkökulmasta kilpailuneutraliteetin turvaaminen. Toiseksi sopimattoman menettelyn on oltava omiaan selvästi heikentämään kuluttajan kykyä tehdä kulutushyödykkeeseen liittyvä päätös ja johtamaan siihen, että hän tekee päätöksen, jota hän ei ilman menettelyä olisi tehnyt<sup>108</sup>. Tältä osin olemme kilpailu- ja kuluttajapolitiikan yhteisellä ydinalueella, kuluttajan aidossa ja tosiasiallisessa valinnanvapaudessa<sup>109</sup>.

*Tiedonantovelvollisuutta* koskeva kuluttajansuojalain 2 luvun sääntely on nähtävissä samassa valossa<sup>110</sup>. Lisäksi tiedonantovelvollisuus mahdollistaa muille elinkeinonharjoittajille sen, että nämä voivat haastaa kilpailijansa tarjoaman informaation oikeellisuuden; laadukkaasti laadittu informaatio puolestaan vähentää kuluttajien etsintäkustannuksia parantaen kuluttajien edellytyksiä vaihtaa tuotetta tarpeen mukaan<sup>111</sup>. Toisaalta tutkimuksissa on korostettu sitä, että kilpailu olisi omiaan usein johtamaan kulutushyödykkeiden laadun paljastamiseen kuluttajille, mutta suinkaan aina näin ei tapahdu<sup>112</sup>. Jotta kuluttajat onnistuvat kannustamaan yrityksiä kilpailemaan, heidän on siis oltava hyvin informoituja arvioidakseen ja vertaillakseen kulutushyödykkeitä.<sup>113</sup> Toisaalta pelkkä informaation riittävyys ja oikeellisuus eivät tässä suhteessa riitä, vaan samalla on pantava merkille kuluttajia leimaavat kognitiiviset rajoitteet ja heuristiikat.

Myös kuluttajansuojalain 2 luvun 12 §:n säännös *yhdistetyistä tarjouksista ja kylkiäistarjouksista* rakentuu informaatio-ohjauksen varaan. Vuoden 2001 maaliskuun alussa luovuttiin yhdistettyjä tarjouksia ja kylkiäisiä koskevasta tiukasta sääntelystä. Tätä perusteltiin muun muassa seuraavasti: “Kuluttajien rationaalisen päätöksenteon kannalta ei liioin näyttäisi olevan erityistä eroa sillä, tarjotaanko hänelle kuulakärkikynä kirjoituslehtiön mukana (sallittu kylkiäinen) vai aikakauslehden yhtey-

102 Ks. esimerkiksi Gomez (2003) ja hänen viittaamansa lähteet.

103 Toisaalta on pantava merkille, että erityisesti psykologisen taloustieteen piirissä on korostettu informaation luonteen eikä suinkaan informaation määrän merkitystä.

104 Pautler (2008), s. 90.

105 Ks. myös Haracoglou (2007), s. 186.

106 Ks. myös Haracoglou (2007), s. 177. Toisaalta useat yritykset pidättäytyvät sopimattomaan menettelyyn turvautumisesta mainekustannusten pelossa, Office of Fair Trading (2008), s. 17.

107 HE 32/2008 vp.

108 HE 32/2008 vp.

109 Ks. myös Averitt & Lande (1998).

110 Ks. myös OECD (2007), s. 5.

111 Ks. myös Hobbs (2004), joka on korostanut, että kuluttajien informointi muodostaa yhteisen huolenaiheen kuluttajansuojan ja kilpailun edistämisen kannalta. Toisaalta tiedonantovelvoitteilla on taloudelliset ja psykologiset rajoitteensa. Ks. viimeksi mainitusta Peltonen (2008), s. 2–3 sekä Salinger (2010).

112 Ks. esimerkiksi Pautler (2008), s. 87–88.

113 OECD (2008a), s. 3.

dessä (kielletty kylkiäinen).” Samalla korostettiin tavoitetta lisätä kilpailua laajentamalla sallittujen kilpailukeinojen valikoimaa.<sup>114</sup> Yleisemminkin on todettava, että kuluttajapolitiikan funktiona on huolehtia *kilpailukeinojen puhtaudesta*, kun taas kilpailupolitiikan tavoitteena on huolehtia siitä, että yrityksillä on mahdollisimman laajalti kilpailukeinoja käytössään<sup>115</sup>.

Kuluttajansuojan ja kilpailun välistä suhdetta voidaan tässä yhteydessä hahmottaa myös *mikrokilpailuongelman* käsitteestä käsin.<sup>116</sup> Epätäydellinen informaatio mahdollistaa sen, että markkinavoimaa omaavat yritykset hyödyntävät informaatioasymmetriaa, koska heikosti informoidut kuluttajat eivät ole tietoisia valintavaihtoehtoista, ja yritykset voivat näin ollen käyttää markkinavoimaansa hyväksi. Tämä voi heijastua paitsi kohonneina hintoina myös kohtuuttomina sopimusehtoina. Näin ollen markkinat, jotka päällisin puolin näyttävät kilpailullisilta voivat epätäydellisestä informaatiosta johtuen olla kaikkea muuta kuin kilpailulliset.

Samalla on luonnollisesti tunnistettava tiedonantovelvollisuuksien kääntöpuoli. Esimerkiksi viimeaikaisessa keskustelussa on vahvasti nostettu esille elinkeinoelämän *hallinnollinen taakka*, jonka osalta jo määritelmällisesti lakisääteiset informointivelvollisuudet ovat avainasemassa. Toisaalta kuluttajansuojan aiheuttamaa hallinnollista taakkaa ei ole pidetty merkittävänä. Esimerkiksi vuonna 2008 ilmestyneessä julkaisussa yrityskyselyyn vastanneista 80 prosenttia katsoi, että kuluttajansuoja ei aiheuta lainkaan hallinnollista taakkaa tai että kuluttajansuojan aiheuttama hallinnollinen taakka on pieni<sup>117</sup>. Toinen keskeinen näkökohta on *informaatioylikuormitus*<sup>118</sup>: mitä enemmän kuluttajille suunnataan informaatiota, sitä suuremmalla todennäköisyydellä informointi ei enää palvele tarkoituspäätöksiä, vaan kuluttajat tekevät päätöksensä eräänlaisten peukalosääntöjen mukaan.<sup>119</sup> Informoinnin lisääminen olosuhteissa, joita leimaa informaatioylikuormitus on siis omiaan johtamaan vain tilanteen pahenemiseen, minkä vuoksi huomiota onkin kiinnitettävä pikemmin siihen, missä muodossa informaatio-ohjaus toteutetaan<sup>120</sup>.

Kuluttajan valinnanvapautta loukkaa myös *aggressiivisten menettelytapojen* käyttäminen markkinoinnissa tai asiakassuhteissa<sup>121</sup>. Tällaisena menettelynä pidetään häirintää, pakottamista ja muuta sellaista kuluttajan painostamista, joka on omiaan johtamaan siihen, että kuluttaja tekee sellaisen ostopäätöksen tai muun sellaisen kulutushyödykkeeseen liittyvän päätöksen, jota hän ei ilman painostamista olisi tehnyt. Menettelyn aggressiivisuutta arvioitaessa on otettava huomioon erityisesti menettelyn ajoitus, tapahtumapaikka, luonne ja kesto, uhkaava tai halventava kielenkäyttö tai käyttäytyminen, kuluttajan vastoinkäymisten tai muiden sellaisten henkilöön liittyvien seikkojen hyväksikäyttäminen, jotka heikentävät kuluttajan arvostelukykyä, kuluttajan sopimukseen tai lakiin perustuvien oikeuksien käytön hankaloittaminen sekä uhkaus ryhtyä toimiin, jotka eivät ole lain mukaan sallittuja.<sup>122</sup> Tässä ei voi olla viittaamatta myöskään eduskunnan talousvaliokunnan mietintöön TaVM 9/2012 vp – HE 108/2012 vp: ”Kilpailun epätoivottavat vaikutukset, kuten hinta laadun kustannuksella, tulevat yhteistyössä paremmin esille.”

*Vertailevaa markkinointia* on pidetty perinteisesti esimerkkinä siitä, kuinka kilpailun edistäminen ja kuluttajien edut voivat yhdistyä<sup>123</sup>. Mahdollistaahan asianmukaisesti laadittu vertaileva markkinointi kuluttajille helpommin ostopäätöksen tekemisen kuin jos hän joutuisi omalla tahollaan tekemään näitä arvioita tuotteiden paremmuudesta. Näin ollen kuluttajien etsintäkustannukset vähenevät, mikä myös parantaa edellytyksiä vaihtaa kulutushyödykkeiden myyjää tarvittaessa.<sup>124</sup> Myös empiiriset tutkimustulokset viittaavat

114 HE 79/2000 vp.

115 Ks. myös Office of Fair Trading (2009), s. 8.

116 Vickers (2003).

117 Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 13/2008, s. 46. Tulokset olivat kilpailulainsäädännön osalta hyvin vastaavansuuntaiset.

118 Ks. esimerkiksi Vickers (2003).

119 Ks. esimerkiksi OECD (2007), s. 10.

120 OECD (2007), s. 12.

121 Ks. lähemmin HE 32/2008 vp. Ks. myös Vickers (2003).

122 Toisaalta kotimyyntinä säädetty 14 päivän harkinta-aika on osin nähtävissä funktioltaan samanlaisena kuin yllä mainittu sääntely, ks. esimerkiksi OECD (2007), s. 12.

123 Ks. esimerkiksi OECD (2003).

124 Ks. lähemmin kotimaisesta oikeustilasta HE 32/2008 vp. Ks. myös HE 79/2000 vp.

siihen, että esimerkiksi vertailevalla hintainformaatiolla on olennainen vaikutus markkinoiden kokonaishintatasoon<sup>125</sup>. Tätä sivuavan esimerkin tarjoavat Yhdysvaltain henkivakuutusmarkkinat: siellä havaittiin, että hintavertailut nettisivustoilla johtivat vuositasolla noin 165 miljoonan dollarin kuluttajahyötyihin ja suunnilleen kymmenen prosentin hintatason alenemiseen.<sup>126</sup>

Se, että vertaileva markkinointi palvelee yhtä lailla terveen ja toimivan kilpailun kuin kuluttajien etuja, ilmenee muun muassa korkeimman oikeuden ratkaisusta KKO:2011:42:

Virheellinen vertailu johtaa kuluttajia harhaan ja vahingoittaa alan elinkeinotoimintaa. Kuten korkein oikeus jo ratkaisussaan 2008:96 on todennut, tästä syystä vertailulle on perusteltua asettaa ankara oikeellisuusvaatimus. Vakiintuneesti on katsottu, että vertailevaa mainontaa käyttävän elinkeinonharjoittajan on kyettävä perustelemaan ja näyttämään toteen vertailun oikeellisuus. Tässä tapauksessa tulevat arvioitaviksi sekä markkinoinnissa käytettyjen ilmaisujen mahdollinen totuudenvastaisuus että mainonnan mahdollinen harhaanjohtavuus.

Samoin on suhtauduttava *hintamainontaan*<sup>127</sup>. Näin kuluttajille muodostuu neuvotteluvoimaa ja he voivat etsiä ja löytää helpommin halvimman tuotteen markkinoilta, toisin sanoen muun muassa kuluttajien etsintäkustannukset alenevat<sup>128</sup>. Yrityksillä on puolestaan kannustin alentaa hintoja houkutellessaan kuluttajia asiakkaikseen. Kansainväliset empiiriset tutkimukset viittaavat myös siihen, että hintamainonnan sallimisella on kiistatta etuja kuluttajien kannalta.<sup>129</sup> Markkinoille tulee hintamainonnan ja markkinoinnin mahdollistuessa myös uudenlaisia yrityksiä, mikä on omiaan lisäämään kuluttajien saatavilla olevaa tuotevalikoimaa<sup>130, 131</sup>.

Jotta hintamainonta palvelee sen perimmäistä funktiota, ts. kuluttajien informaatiotarpeita ja kilpailun edistämistä, sen on oltava mahdollisimman selkeää ja läpinäkyvää sekä mahdollistettava helposti vertailu vaihtoehtoihin tuotteisiin<sup>132</sup>. Eräänlaista *loppuhinnan salailutaktiikkaa* ei siis voi pitää millään tavoin suotuisana, ts. sitä, että hinta otsikkotasolla esitetään alhaiseksi, mutta kun mukaan otetaan kaikki oheiskulut (jotka esitetään mahdollisimman vähän huomiota herättävällä tavalla), kokonaishinta ei enää olekaan kovin edullinen. Esimerkiksi Iso-Britanniassa havaittiin, että lentolippujen hinnat olivat 47 prosentissa tapauksista yli sen, mikä niiden listahinnaksi oli ilmoitettu; lisähinnan mediaani oli näissä tapauksissa 19 prosenttia.<sup>133</sup>

Ilmeinen näkökohta tässä yhteydessä on se, ettei kuluttajansuojalainsäädännöllä voida suinkaan puuttua mainontaan ja markkinointiin kaikilta osin. Lähtökohtanaan on kuluttajansuojalain 2 luvun 1 §:n (561/2008) mukaan mahdollisuus puuttua hyvän tavan vastaiseen ja sopimattomaan markkinointiin<sup>134</sup>. Sen sijaan kulut-

125 Ks. lähemmin Office of Fair Trading (2008), s. 20–24.

126 Møllgaard (2011a), s. 1.

127 Ks. esimerkiksi OECD (2003) ja Office of Fair Trading (2008). Tärkeässä asemassa on luonnollisesti myös muiden hyödykeominaisuuksien kuin hinnan mainonta. Vrt. Posner (2005), s. 771.

128 Etsintäkustannuksilla tarkoitetaan kuluttajille aiheutuvia kustannuksia siitä, kun nämä pyrkivät löytämään markkinoilta heille mieleisen tuotteen heille mieleisillään sopimusehdoilla.

129 Ks. esimerkiksi OECD (2004), s. 8 asianajopalveluihin liittyen. Erilaisten kilpailua rajoittavien menettelytapojen on puolestaan arvioitu nostaneen hautauspalvelutoimistojen hintatasoa noin 10–15 prosenttia, OECD (2004), s. 12. Molemmat tutkimustulokset koskevat Yhdysvaltoja.

130 Yllä mainittu kuvastaa samalla sitä, että mainonnan ja markkinoinnin rajoittaminen on kilpailun edistämisen kannalta ongelmallista, koska siitä voi helposti muodostua markkinoille tulon este. Vrt. *mainonnan markkinavoimateoria*, jonka mukaan olemassa olevat yritykset voivat uhrata huomattavasti voimavaroja mainontaan, millä keinoin ne pystyvät osaltaan vaikeuttamaan uusien yritysten markkinoille tuloa. Tätä tulemaa voivat vahvistaa samalla asiakasuskollisuus sekä vaihtokustannusten korkeus.

131 Ks. lisäksi hinnan ilmoittamista koskevasta oikeuskäytännöstä esimerkiksi KKO:2007:37 (ään.) ja KKO:2011:65. Toisaalta määräävän markkina-aseman väärinkäyttötapauksissa on kilpailuoikeuden puolella painotettu hinnoittelun läpinäkyvyyden merkitystä. Ks. myös KOM(2011) 407 lopullinen, jossa korostettiin samanaikaisesti kuluttajien etuja, kilpailun edistämistä ja läpinäkyvyyttä. Asia koski verkkovierailuja yleisissä matkaviestintäverkoissa.

132 Ks. myös Haunio-Rudanko (2008).

133 Ks. Office of Fair Trading (2008), s. 23 av. 39 ja siinä viitatut lähteet.

134 Kuluttajansuojalain 2 luvussa säädetään laajemmin markkinoinnista ja menettelyistä asiakassuhteissa.



tajansuoja ei tarjoa aseita sitä vastaan, että elinkeinonharjoittajat pidättäytyvät esimerkiksi hintamainonnasta, vaikka pidättäytyminen olisikin haitallista kuluttajien etujen kannalta. Toisaalta kilpailuviranomaiset voivat tähän ongelmaan joskus puuttua<sup>135</sup>. Tästä näkökulmasta kilpailuoikeudelliset ja -poliittiset keinot täydentävät kuluttajaoikeudellisia ja -poliittisia keinoja.

Esimerkiksi *aikaosuusasuntojen* markkinointia ja kauppaa koskeva sääntely on perusteiltaan nähtävissä yhtä lailla kuluttajansuojaa kuin tervettä ja toimivaa kilpailua edistävänä. Aikaosuusasuntojen markkinoinnin ja kaupan sääntelyä on näet perusteltu seuraavasti: "Aikaosuusasunnoille on ollut ominaista esittelytilaisuuksiin keskittyvä, palkinnoilla houkutteleva ja nopeaan päätöksentekoon tähtäävä markkinointi."<sup>136</sup> Asia on ilmaistavissa myös siten, että kuluttajille ei mahdollistu asianmukainen informaation prosessointi, joten he saattavat tehdä epähuomiossa kannaltaan kannattamattomia päätöksiä. Tämä ei luonnollisestikaan ole markkinoiden toimivuuden kannalta suotavaa. Myös OECD (2008a) on korostanut sitä, että kuluttajilla tulee olla riittävästi harkinta-aikaa kun he tekevät päätöksiä taloudellisesti merkittävistä hankinnoista.

### 3.2.2 Kohtuuttomat sopimusehdot

Kuluttajansuojalain 3 luvussa säädetään sopimusehtojen sääntelystä sekä 4 luvussa sopimusten sovittelusta ja tulkinnasta. Hallituksen esityksessä HE 218/1994 vp viitataan puolestaan Euroopan yhteisöjen neuvoston 5 päivänä huhtikuuta 1993 antamaan direktiiviin kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista (93/13/ETY). Direktiivin liitteen sopimusehtoluettelo on jaettu kahteen kohtaan, joista 1 kohdassa on mainittu ehtoja, joita yleensä voidaan pitää kohtuuttomina; liitteen 2 kohdassa on mainittu puolestaan eräiden 1 kohdassa mainittujen ehtojen soveltamista koskevia poikkeuksia.

Tarkastellaan ensin direktiivin liitteen 1 kohdassa mainittuja sopimusehtoja siitä näkökulmasta, miten ne vaikuttavat terveeseen ja toimivaan kilpailuun. Kohtuuttomaksi sopimusehdoksi on katsottu se, jos kuluttajan lailliset oikeudet elinkeinonharjoittajaa tai muuta osapuolta kohtaan on sopimattomasti evätty tai niitä on sopimattomasti rajoitettu, kun elinkeinonharjoittaja ei täytä sopimusvelvoitteitaan taikka täyttää ne puutteellisesti tai virheellisesti. Tämän on todettu koskevan myös kuluttajan oikeutta kuitata elinkeinonharjoittajan saatava vastasaatavallaan. Tältä osin sopimusehdon kohtuuttomuutta voidaan pitää myös terveen ja toimivan kilpailun kannalta perusteltuna, koska näin estetään epäasianmukaisten kilpailukeinojen käyttö kuluttajakaupassa. Sopimusehdon katsominen kohtuuttomaksi on myös kilpailuneutraliteetin kannalta paikallaan, koska sanotunlaisia sopimusehtoja todennäköisesti käyttäisivät ainoastaan räikeimmin käyttäytyvät elinkeinonharjoittajat, jotka siis ilman kohtuuttomuussääntelyä saisivat ansiottoman kilpailuedun kilpailijoihinsa verrattuna.

Kohtuuttomana on pidettävä myös ehtoa, jonka mukaan sopimus sitoo kuluttajaa, vaikka elinkeinonharjoittajan suoritukselle on asetettu edellytys, jonka täytyminen riippuu yksin hänen tahdostaan. Kotimaiseen oikeustilaan viitaten on samalla todettu kohtuuttomiksi ehdot, joiden mukaan elinkeinonharjoittajalle varataan määräämätön tai erittäin pitkä aika harkita kuluttajan ostotarjouksen hyväksymistä. Tämäkin on terveen ja toimivan kilpailun kannalta perusteltu näkökanta erityisesti tähdättäessä siihen, että vaihtokustannukset olisivat mahdollisimman alhaiset. Vaihtokustannusten korkeuteen voidaan viitata myös sellaisia sopimusehtoja koskien, joiden mukaan elinkeinonharjoittaja saa purkaa sopimuksen harkintansa mukaan, mutta samaa mahdollisuutta ei ole annettu kuluttajalle, tai joiden mukaan elinkeinonharjoittaja saa sopimuksen purettuaan pitää kuluttajan maksamat rahamäärät sellaisista palveluksista, joita ei ole suoritettu. Vastaavasta syystä kohtuuttomana on pidettävä sitä, jos määräaikaisen sopimuksen voimassaolo jatkuu jollei kuluttaja ilmoita, ettei halua jatkaa sopimusta ja ilmoitukselle asetettu aikaraja päättyy kohtuuttoman aikaisin.

Jotta kuluttajan valinta voi tapahtua asianmukaisesti ja jotta näin aktivoidaan toivotulla tavalla kilpailua, kuluttajien on oltava hyvin informoituja kaupan kohteesta. Tätä taustaa vasten on perusteltua katsoa koh-

135 Pidättäytyminen mainonnasta voidaan katsoa yksityiseksi kilpailunrajoitukseksi, jos kilpailevat elinkeinonharjoittajat ovat sopineet keskenään tästä asiasta.

136 HE 181/1997 vp.

tuuttomiksi ehdot, joiden mukaan kuluttajan katsotaan sitovasti hyväksyneen ehdot, joihin hänellä ei ole ollut tosiasiallista mahdollisuutta tutustua ennen sopimuksen tekemistä. Vastaavalla tavalla on aiheellisesti katsottu kohtuuttomaksi ehdoksi se, jos elinkeinonharjoittajalla on oikeus yksipuolisesti muuttaa sopimus- ehtoja ilman pätevää sopimuksessa yksilöityä perustetta taikka se jos elinkeinonharjoittajalla on oikeus yksi- puolisesti muuttaa toimitettavan tavaran tai palveluksen ominaisuuksia ilman pätevää syytä.

### 3.2.3 Lisänäkökohtia kuluttajansuojasta markkinoiden toimivuuden turvaajana

Toisaalta kuluttajansuojalla ei suinkaan tähdätä ainoastaan liiketoimien tehokkuuteen ja kustannussäästöihin, vaan sillä on myös sosiaalisia ulottuvuuksia. Kysymys ei ole siis vain tehokkuudesta vaan myös oikeudenmu- kaisuudesta. Toisaalta käytännössä voi olla vaikea määrittää, milloin on kysymys oikeudenmukaisuudesta, milloin taas tehokkuudesta. Sopimusten tulkinnassa noudatettava *epäselvyyssääntö* kuvastakoon tätä problema- tiikkaa: Kuluttajansuojalain 4 luvun 3 §:ssä (1259/1994) todetaan seuraavaa: “Jos tässä laissa tarkoitettu sopi- muksen ehto on laadittu etukäteen ilman, että kuluttaja on voinut vaikuttaa sen sisältöön, ja ehdon merkityk- sestä syntyy epätietoisuutta, ehtoa on tulkittava kuluttajan hyväksi.” Hallituksen esityksessä HE 218/1994 vp säännöstä perustellaan seuraavasti: “On oikeudenmukaista asettaa tulkintariski ehdot laatineelle elinkeinon- harjoittajalle, joka yleensä on kuluttajaa asiantuntevampi ja joka ehdot huolellisemmin muotoilemalla olisi voinut välttää tulkintatilanteen syntymisen.” Mielenkiintoista kyllä asianomaista epäselvyyssääntöä voidaan perustella myös taloudellisella tehokkuudella. Taloustieteessä korostetun kontrolliperiaatteen mukaan riski on sysättävä sille, joka helpommin ja siis huokeimmin olisi pystynyt vaikuttamaan riskin syntyyn ja laajuuteen. Tätäkin taustaa vasten riski tulkinnanvaraisuudesta on siis allokoitava sopimuksen laatijalle.<sup>137</sup> Tehokkuus ja oikeudenmukaisuus eivät siis väijäämättä ole toistensa kanssa ristiriidassa, vaan ne voivat hyvinkin puoltaa samansuuntaisia lainsäädännöllisiä ratkaisuja.

Yleisellä tasolla on puolestaan tuotavissa esille myös se, että kuluttajien keskuudessa vallitseva *luottamus* tai luottamuksen puute on avainasemassa markkinoiden toimivuuden kannalta<sup>138</sup>. Esimerkiksi uusien innovaa- tioiden läpilyönti saattaa hankaloitua olennaisesti, elleivät kuluttajat koe näitä innovaatioita omikseen. Tältä osin lainsäädännöllisin toimin voidaan vahvistaa kuluttajien luottamusta ja näin ollen edistää innovatiivista toimintaa ja samalla usein uusien yritysten markkinoille tuloa.<sup>139</sup>

Huomionarvoinen näkökohta on lisäksi se, ettei kuluttajansuojalaki muodosta irrallista saareketta oikeus- järjestelmässä. Sen vuoksi on tärkeä panna merkille kuluttajansuojalain ja kilpailulain välinen suhde lain soveltamistasolla. Esimerkiksi se, että kilpailunrajoituksen katsotaan olevan kilpailuoikeudellisesti sallittu, ei suinkaan tarkoita sen automaattista sallittavuutta kuluttajansuojalain perusteella. Kysymys voi olla muun muassa tilanteesta, jossa elinkeinonharjoittajan menettelyä ei katsota kilpailulain vastaiseksi, koska elinkei- nonharjoittaja ei ole määrävässä markkina-asemassa.<sup>140</sup> Mikään ei kuitenkaan estä, että sanottu menettely katsotaan kuluttajansuojalain vastaiseksi.<sup>141</sup> Tästä näkökulmasta siis kuluttajaoikeudelliset keinot voivat luon- tevasti täydentää kilpailuoikeudellisia keinoja.

Oma lukunsa on se, että kilpailulaki ja kuluttajansuojalaki voivat tarjota lainsäädäntömalleja toisilleen<sup>142</sup>. Esi- merkiksi kilpailulainsäädännössä on jo pitkään sovellettu hallinnollista seuraamusmaksua eli ns. kilpailunrik- komismaksua. Tätä taustaa vasten on kysyttävissä, eikö vastaavanlainen seuraamusmaksu voisi olla sisällytet- tävissä myös kuluttajansuojalakiin?<sup>143</sup> Toisaalta kuluttajansuojan puolella on voimassa ryhmäkanne<sup>144</sup>; voisiko tämä toimia puolestaan mallina sille, että kilpailuoikeudessakin otettaisiin käyttöön ryhmäkanne?

137 Määttä (2009), s. 182.

138 Ks. myös TaVM 9/2012 vp – HE 108/2012 vp.

139 Ks. myös Määttä (2009), 38–41, jossa käsitellään epävarmuuden minimointia markkinoilla erilaisin lainsäädännöllisin keinoin.

140 Määttä (2006), s. 10 av. 27.

141 Ks. erityisesti KKO:2006:6 (ään.), jossa oli kysymys sitovien alennusten arvioinnista kuluttajansuojalain perusteella. Ks. sitovista alennuksista kilpailuoikeudessa esimerkiksi Kuoppamäki (2003), s. 923–944.

142 Näin myös Muris (2002).

143 Näin Peltonen (2005). Yleisemminkin tendenssinä lainsäädäntökäytännössä on ollut hallinnollisten seuraamusmaksujen enenevä käyttö.

144 Ks. lähemmin HE 154/2006 vp.

## 4 MARKKINAT EIVÄT AINA TOIMI KULUTTAJIEN EDUKSI

### 4.1 Lähtökohta: Markkinoilla on kaksi puolta

Tavanomaisesti viitataan siihen, että kilpailupolitiikka keskittyy tarjontapuolen häiriöihin markkinoilla, kun taas kuluttajapolitiikka keskittyy kysyntäpuolen häiriöihin<sup>145</sup>. Toisaalta tämä työnjako ei ole aina näin kategorinen. Eräissä tapauksissa näet myös kilpailupolitiikalla vaikutetaan kysyntäpuolelle, ja tällöin kilpailu- ja kuluttajapolitiikka lähentyvät toisiaan<sup>146</sup>. Esimerkiksi *sitominen* voi rajoittaa välittömästi kuluttajien valintamahdollisuuksia, koska nämä eivät voi hankkia hyödykettä sellaisenaan vaan niputettuna<sup>147</sup>. Toisin sanoen sitomisen katsominen määräävän markkina-aseman väärinkäytöksi voi palvella välittömästi kuluttajien etuja.

Myös *määrähinnoittelun* yhteydessä voivat yhdistyä kilpailun edistäminen ja kuluttajien edut, molempien osalta tosin osittain omasta näkökulmastaan. Kilpailunäkökulmasta määrähinnoittelua voidaan pitää arveluttavana, jos näin rajoitetaan vähittäiskaupan hinnoitteluvapautta. Kuluttajansuojan näkökulmasta määrähinnoittelu voi puolestaan vääristää kuluttajien valintamahdollisuuksia, koska määrähinnoittelun piirissä olevien tuotteiden voittomarginaalit kasvavat, mikä luo kannustimen markkinoida voimakkaasti juuri näitä tuotteita vähittäismyyntiportaassa, vaikka ne eivät olisi sen parempia kuin muut vastaavat tuotteet.<sup>148</sup>

Edelliset esimerkit kuvastavat sitä, että perinteisesti kilpailunrajoituksena pidetty käyttäytyminen saattaa muodostaa yhtä lailla ongelmallisen toimenpiteen kuluttajansuojan näkökulmasta. Näin ollen perinteisten kilpailunrajoitustenkaan osalta kilpailu- ja kuluttajaoikeus eivät aina ole täysin erillisiä, vaan toinen toisiaan paikoin leikkaavia kokonaisuuksia. Toisaalta esimerkit kuvastavat sitä, että näissäkin tapauksissa taustamotiivaatio käyttäytymiseen puuttumiseksi painottuu eri tavalla.

Käytännössä esiintyy luonnollisesti myös tapauksia, joissa kilpailupolitiikalla ei pystytä korjaamaan tarjontapuolen markkinahäiriöitä, jolloin kuluttajansuojan tehtäväksi voi jäädä kysyntäpuolella aiheutuneiden häiriöiden minimointi. Esimerkiksi *K.J. Cseres* (2009) on kiinnittänyt kriittisesti huomiota siihen, että tietyissä tapauksissa politiikkatoimet parantavat kyllä markkinoiden toimivuutta yhdeltä puolelta, toisin sanoen joko kysyntä- tai tarjontapuolta, mutteivät markkinoiden toimivuutta kokonaisuutena. Lähtökohtaisesti vaikka terve ja toimiva kilpailu tarjoaa perustan kuluttajien etujen huomioon ottamiseksi ja edistämiseksi<sup>149</sup>, kuluttajien edut eivät kaikilla markkinoilla toteudu<sup>150</sup>.

Puheena oleva kysymyskokonaisuus liittyy myös sekä valtavirta- että psykologiseen taloustieteeseen. Perinteisen käsityksen mukaan kysyntäpuolen markkinahäiriöt liittyvät markkinoiden rakenteeseen ja toisaalta kuluttajien saatavilla olevaan informaatioon. Sen sijaan psykologisen taloustieteen mukaan kysyntäpuolen markkinahäiriöillä voi olla muitakin lähteitä. Tässä yhteydessä on korostettu erityisesti kognitiivisten harhojen ja heuristiikkojen merkitystä.<sup>151</sup> Yleisemminkin on siis todettavissa, että pelkkä tarjontapuolen kiiwas kilpailu ei edesauta parhaalla mahdollisella tavalla hyvinvoinnin maksimointia, jos kysyntä takeltelee psykologisista tai muista markkinahäiriöistä, kuten informaatioasymmetriasta, johtuen<sup>152</sup>.

145 Ks. esimerkiksi Leary (2005) ja Brill (2010).

146 Brill (2010) mainitsee esimerkkinä yllä mainitusta sen, että kilpailupolitiikassa saatetaan eräissä tapauksissa puuttua kuluttajien korkeisiin vaihtokustannuksiin.

147 Haracoglou (2007), s. 179. Ks. lähemmin sitomisesta määräävän markkina-aseman väärinkäyttömuotona Kuoppamäki (2003), s. 866–881, joka tähdentää sitä, että sitominen voi kohdistua kilpailijoihinkin.

148 Haracoglou (2007), s. 184.

149 Ks. esimerkiksi Muris (2002).

150 Office of Fair Trading (2008), s. 4.

151 OECD (2007), s. 6.

152 OECD (2007), s. 8.

## 4.2 Markkinat, joilla kilpailun hyödyt eivät välity kuluttajille

Kilpailupolitiikassa oletuksena on, että kilpailu itsessään hyödyttää kuluttajia; kilpailupaineen heikkeneminen puolestaan vahingoittaa kuluttajien etuja.<sup>153</sup> Tästä on helppo vetää se johtopäätös, ettei kilpailupoliittisessa analyysissä tarvitse kiinnittää huomiota siihen, välittyvätkö edut kuluttajille, vaan riittävää on varmistaa kilpailun esteiden purkaminen<sup>154</sup>. Markkinat eivät kuitenkaan aina toimi näin ihanteellisella tavalla.

Kuluttajansuojaongelmat aktualisoituvat usein markkinoilla, joilla toimii paljon pienyrityksiä, eikä näiden ongelmien taustalla ole siis varsinaisesti kilpailun puute<sup>155</sup>. Toiseksi on markkinoita, joita voidaan luonnehtia toimimattomiksi (*dysfunctional markets*), joilla kilpailun toimivuudesta huolimatta edut kilpailusta eivät välity kuluttajille.<sup>156</sup> Esimerkiksi *K.J. Cseres* (2008) on analysoinut sitä, miten kilpailu on hyödyttänyt kuluttajia sellaisilla markkinoilla, kuten telemarkkinoilla, jotka on avattu kilpailulle. Hänen mukaansa deregulaatio ei olisi kantanut odotetussa määrin hedelmää.<sup>157</sup> Cseresin analyysi keskittyy kysyntäpuolen markkinahäiriöihin, ts. epäsymmetriseen informaatioon, kohtuuttomiin kauppatapoihin, kohtuuttomiin vakiosopimusehtoihin, korkeisiin etsintä- ja vaihtokustannuksiin sekä epätäydelliseen päätöksentekoprosessiin. Kansainväliset tutkimukset viittaavat myös siihen, että kilpailulle avatuilla sektoreilla kuluttajat eivät ole suinkaan hyödyntäneet täysimääräisesti mahdollisuuksiaan yritystä vaihtamalla. Ajoittain on jopa käynyt niin, että kuluttajat ovat siirtyneet sellaisten yritysten asiakkaisiksi, jotka tarjoavat hyödykkeitä kalliimmalla kuin aikaisempi toimittaja.<sup>158</sup> Nämä näkökohdat antavat perustaa vaatimukselle siitä, että kategorisesta kilpailupoliittisesta näkökulmasta olisi irtauduttava ja analysoitava nykyistä useammin empiirisesti, hyötyvätkö kuluttajat tosiasiallisesti kilpailusta<sup>159</sup>.

Esimerkkinä markkinoiden toimimattomuudesta on viitattu muun muassa verkostotoimialoihin<sup>160</sup>. Toimimattomien markkinoiden ongelmaan on törmätty kotoisessakin lainsäädäntökäytännössä. Hallituksen esityksen HE 231/2005 vp mukaan teleyritysten vakiosopimusehdoissa todettiin olevan epäkohtia ja myös eräitä kuluttajansuojalain vastaisia sopimusehtoja. Ongelmat vaikuttivat kaiken lisäksi samantyyppisiltä kaikissa tutkituissa teleyrityksissä, minkä perusteella päädyttiin siihen, *ettei kilpailukaan riittänyt turvaamaan kuluttajan asemaa* kaikissa asiakysymyksissä. Kuluttaja ei siis voinut siirtymällä operaattorilta toiselle välttää mainittuja epäkohtia. Niinpä viestintämarkkinalainsäädäntöä uudistettiin epäkohtien poistamiseksi.<sup>161</sup>

Toimimattomien markkinoiden analyysissä on ensi vaiheessa pystyttävä *tunnistamaan* asianomaiset markkinat. Tätä voivat edesauttaa esimerkiksi viranomaisten valvontatoiminnassaan tekemät havainnot sekä kuluttajien ilmoitukset. Toimimattomat markkinat voidaan jäljittää myös yhteistyössä muiden viranomaisten tai yksityisen sektorin organisaatioiden kanssa. Kysyntäpuolella voi olla useita signaaleja siitä, että markkinat eivät toimi. Esimerkkeinä on mainittavissa suuri määrä kuluttajien ilmoituksia, alhainen tai epätarkoituksenmukainen asiakassuhteiden vaihtuvuus, hätköidyt ja harkitsemattomat päätökset sekä kuluttajien lyhytjänteinen käyttäytyminen.<sup>162</sup> Kysyntäpuolen markkinahäiriöt vaihtelevat markkinoilta toisille. Ongelmien on todettu aktualisoituvan erityisesti, jos tuotteet ovat monimutkaisia, hankinnat tapahtuvat

153 Yllä mainittuun viittaa esimerkiksi Haracoglou (2007), s. 175.

154 Vrt. kuluttajajohdytyperiaate, joka on yksi edellytys sille, että elinkeinonharjoittajien sopimien kilpailunrajoitusten kiellosta voidaan poiketa. Kilpailulain 6 §:n 2 kohdan mukaan tällaisen rajoituksen on jätettävä kuluttajille kohtuullinen osuus rajoituksen tuottamista hyödyistä. Tosin tässä kuluttajilla viitataan asiakkaisiin, ei pelkästään loppukuluttajiin.

155 Ks. esimerkiksi Haupt (2003), s. 1138.

156 Ks. lähemmin OECD (2004). Ks. myös Office of Fair Trading (2008), s. 49–53, jossa käsitellään kilpailun mahdollisia kielteisiä vaikutuksia.

157 Vrt. OECD (2008a), s. 2.

158 Cseres (2008), s. 79.

159 Eräissä yhteyksissä kilpailua on luonnehdittu välttämättömäksi, muttei riittäväksi edellytykseksi kuluttajien etujen toteutumiseksi, Haracoglou (2007), s. 179.

160 Ks. esimerkiksi Cseres (2009). Ks. myös Waterson (2003).

161 Ks. myös Määttä (2009), s. 50.

162 OECD (2007), s. 5.

harvoin, informaatio on ristiriitaista, helppo markkinoille tulo ja sieltä poistuminen on mahdollistanut epäasianmukaisen toiminnan tai jos tosiasialliset tai koetut vaihtokustannukset ovat olleet suuret suhteessa asia-kassuhteen muutoksesta saataviin hyötyihin.<sup>163</sup>

Toimimattomien markkinoiden yksilöinnin jälkeen on analysoitava, mitkä syyt ovat ilmiön taustalla. Kysymys saattaa olla esimerkiksi tarjontakapeikoista tai kuluttajien valintamahdollisuuksien rajoituksista. Aitoa valinnanvapautta voi rajoittaa myös kulutushyödykkeiden luottamushyödykkeen luonteisuus, toisin sanoen kuluttajat eivät tiedä edes kulutushyödykkeen käytettyään, kuinka laadukas hyödyke tosiasiallisesti on ollut.

### 4.3 Etsintä- ja vaihtokustannukset sekä rajoitettu rationaalisuus markkinoiden toimivuuden koetinkivinä

Toisenlaista näkökulmaa käsillä olevaan problematiikkaan kuvaa *Peter Møllgaard* (2011a), joka on korostanut kolmen syyn johtavan siihen, että kuluttajat eivät pysty aktivoimaan kilpailua markkinoilla: kysymys voi olla etsintäkustannuksista, vaihtokustannuksista tai rajoitetusta rationaalisuudesta. *Etsintäkustannukset* ovat rahallisia, psykologisia ja fyysisiä esteitä etsittäessä liiketoimen toista osapuolta ja mieleisiä hyödykkeitä. Tässä suhteessa on pidetty tärkeänä, että kuluttajia informoidaan mahdollisimman hyvin yrityksistä ja kulutushyödykkeistä kuitenkin siten, että hallinnollinen taakka pysyy kohtuullisena. *Vaihtokustannukset* ovat rahallisia, psykologisia ja fyysisiä kustannuksia siirtymisestä toisen elinkeinonharjoittajan asiakkaaksi. Tässä suhteessa on pidetty tärkeänä, että kuluttajapolitiikalla estetään keinotekoisten vaihtokustannusten muodostuminen. *Rajoitetulla rationaalisuudella* on viitattu tilanteisiin, joissa tuotteet tai sopimusehdot ovat niin monimutkaisia, että kuluttajien on vaikea hahmottaa, mikä sopimusehtojen sisältö on<sup>164</sup>.

Informaation kokoamisen ja vertailun funktiona on vähentää etsintäkustannuksia. *Peter Møllgaard* (2011a) on jakanut *etsintäkustannusten vähentämiskeinot* kolmeen ryhmään. Ensinnäkin hän viittaa nettisivustojen hintavertailuihin. Haasteina tässä suhteessa on muun muassa se, että kuluttajat eivät hyödynnä nettisivustoja niin laajalti kuin voisivat sekä se, että yritykset voivat manipuloida nettisivustoja. Toinen keskeinen instrumentti on hintainformaation standardisointi sen vuoksi, että kuluttajille mahdollistuu hankintapäätösten tekeminen mahdollisimman helposti ja luotettavasti. Tässä suhteessa erityisen tärkeää on esimerkiksi se, että hinnat ilmoitetaan kaikki mahdolliset hinnannlisät sisältävinä. Lisäksi tärkeänä instrumenttina on nostettu esille laadun informointi ja sääntely.<sup>165</sup>

Keskeisessä asemassa on se, että vaihtokustannukset pystytään pitämään matalina. *Peter Møllgaardin* (2011a) kirjallisuuskatsaukseen perustuvan selvityksen mukaan tältä osin kolme seikkaa on avainasemassa: Ensinnäkin kuluttajilla tulee olla oikeus irtisanoa sopimus tietyllä varoitusajalla, jotta he voivat vaihtaa hyödykkeen toimittajaa parempaan. Haasteena ovat luonnollisesti pitkäkestoiset sopimukset. Toiseksi vaihtokustannuksia alentaa se, jos tietyt tuotteen ominaisuudet, kuten puhelinnumerot, ovat siirrettävissä. Lisäksi vaihtokustannusten alentamiseksi olisi huolehdittava kuluttajia koskevan informaation siirrettävyydestä. Muussa tapauksessa kuluttajan nykyisellä kauppakumppanilla on eräänlainen informaatiomonopoli puolellaan.<sup>166</sup>

Kansainväliset tutkimukset osoittavat, että asiakkaat vaihtavat yritystä hyvin vaihtelevasti siitä riippuen, minkälaisista tuotteista on kysymys. Esimerkiksi Iso-Britanniassa tehdyn tutkimuksen mukaan liikennevakuutuksen osalta vaihtohalukkuus on ollut sängen suurta, mutta pankkipalvelujen osalta varsin pientä. Vaihtohalukkuus on heijastunut valtavirtataloustieteen ennustamalla tavalla myös siihen, miten kannattava kukin toimiala on ollut. Esimerkiksi liikennevakuutuksessa vakuutusyhtiön muuttaminen edellytti ainoastaan 10–15 minuutin puhelinsoittoa. Vakuutusyhtiön vaihtaminen ei heikentänyt myöskään niitä etuja,

163 OECD (2007), s. 5.

164 Toisaalta psykologinen taloustiede olisi ulotettavissa myös rajoitettuun tahdonvoimaan ja rajoitettuun oman edun tavoitteluun rajoitetun rationaalisuuden ohella.

165 Møllgaard (2011a), s. 3–4.

166 Ks. tarkemmin Møllgaard (2011a), s. 5.

joita vakuutusentaja oli saavuttanut aikaisemmassa asiakassuhteessa. Sen sijaan pankin vaihtaminen oli jo prosessina työläs. Kaiken lisäksi uusi pankki ei välttämättä ottanut huomioon asiakkaan aikaisempaa positiivista mainetta asioidensa hoidossa.<sup>167</sup>

Tarkastellaan vaihtokustannuksia hieman laajemmin.<sup>168</sup> Vaihtokustannukset nousevat korkeiksi esimerkiksi tilanteessa, jossa kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välillä on pitkäaikainen sopimus tai tilanteessa jossa kuluttaja joutuu maksamaan korkean sopimussakon sopimuksen ennenaikaisesta irtisanomisesta. Myös muut seikat, jotka vaikeuttavat sopimuksen irtisanomista, ovat omiaan nostamaan vaihtokustannuksia. Tässä voidaan viitata esimerkiksi siihen, että tietyissä maissa sopimuksen irtisanominen voi tapahtua suullisesti, mutta toisissa maissa irtisanomisen on tapahduttava kirjallisesti.<sup>169</sup> Näissä tilanteissa on kiinnitettävä huomiota siihen, onko vaihtokustannuksille esitettävissä kantavia taloudellisia perusteluja vai onko kyse keinotekoisista järjestelyistä, joilla hankaloitetaan kuluttajien liikkuvuutta markkinoilla<sup>170</sup>. Korkeiden vaihtokustannusten vuoksi kilpailupaine markkinoilla vähenee, minkä on todettu koituvan myös kuluttajien haitaksi. Erityisesti tätä on pidetty ongelmallisena markkinoilla, jotka on avattu kilpailulle.<sup>171</sup> Vaihtokustannuksissa ei ole kysymys pelkästään lakisäätöiden velvollisuuksien aiheuttamista kustannuksista. Kysymys voi olla myös siitä, että sääntelyllä ei puututa elinkeinotoiminnassa muodostuneisiin korkeisiin vaihtokustannuksiin.<sup>172</sup> Tämän näkökohdan tasapainottamiseksi on syytä huomata, että kilpailu- ja kuluttajansuojalainsäädäntö kuitenkin tiettyyn pisteeseen saakka mahdollistaa korkeisiin vaihtokustannuksiin puuttumisen. Oma lukunsa on se, että psykologiset vaihtokustannukset ovat omiaan luomaan liiallista asiakaskollisuutta.<sup>173</sup>

Seuraavasta kuntokeskusten sopimusehtoja koskevasta kuluttajaoikeudellisesta linjauksesta ilmenee hyvin pyrkimys pitää vaihtokustannukset alhaisina.<sup>174</sup>

Irtisanomisen pitää käydä kuluttajan kannalta riittävän helposti. Sopimuksen irtisanomiseksi tulee riittää irtisanomisilmoitus kirjallisesti tai muutoin todisteellisesti. Mikäli yritys ilmoittaa yhteystietonaan myös sähköpostiosoitteen, tulee irtisanominen voida suorittaa tähän sähköpostiosoitteeseen. Yrityksen henkilökunta ei myöskään voi kieltäytyä vastaanottamasta henkilökohtaisesti toimitettua irtisanomisilmoitusta ja antamasta siitä kirjallista kuittausta. Jos sopimuksen irtisanominen esimerkiksi edellyttää käytännössä ajan varaamista tietylle henkilölle tai henkilökohtaista käyntiä salilla tiettyyn aikaan päivästä, voidaan tätä pitää kohtuuttomana, koska se voi tarpeettomasti pitkittää kuluttajan irtipääsyä sopimuksesta.

Lisäksi huomioon on otettava se, etteivät elinkeinonharjoittajat voi käyttää hyväksi kuluttajien rajoitettua rationaalisuutta. Tältä osin instrumentit ovat *Peter Møllgaardin* (2011a) mukaan jaettavissa kolmeen ryhmään: Ensinnäkin elinkeinonharjoittajien tekemien tarjousten tulee voimassa tietty minimimääräaika, jotta kuluttajille mahdollistuu tarvittavan lisäinformaation hankkiminen. Toiseksi hintavertailujen tekeminen liikkeissä tulee olla mahdollista. Tässä suhteessa on tärkeä edellyttää, että elinkeinonharjoittaja ilmoittaa kulutushyödykkeiden hinnan kaikin puolin asianmukaisesti. Kolmanneksi kuluttajalla on oltava oikeus irtisanoa kulutushyödykkeen kauppaa koskeva sopimus tai palauttaa tavara elinkeinonharjoittajalle ja saada maksamansa kauppahinta takaisin.<sup>175</sup>

167 Ks. lähemmin Waterson (2003).

168 Ks. laajemmin vaihtokustannuksista esimerkiksi Office of Fair Trading (2003).

169 Ks. esimerkiksi OECD (2009), s. 139.

170 Ks. lähemmin OECD (2009), s. 139.

171 Ks. lähemmin OECD (2009), s. 139.

172 OECD (2009), s. 139–140.

173 OECD (2008a), s. 5, jossa viitataan tele- ja rahoituspalveluihin.

174 Lainaus koskee toistaiseksi voimassa olevan sopimuksen irtisanomista.

175 *Møllgaard* (2011a), s. 4–5. Toisaalta reunaehtona on otettava harkinta-ajan mahdollinen johtaminen moraaliseen uhkapeliin (*moral hazard*).

## 5 MITÄ KILPAILUPOLITIikka JA KULUTTAJAPOLITIikka VOIVAT HYÖTYÄ TOISISTAAN

### 5.1 Mitä kuluttajapolitiikka voi hyötyä kilpailupolitiikasta

Edellä on jo jossain määrin hahmotettu sitä, etteivät kilpailu- ja kuluttajapolitiikka ole toisistaan irrallisia politiikkalohkoja. Tarkastellaan aluksi sitä, mitä kuluttajapolitiikka voi hyötyä kilpailupolitiikasta.<sup>176</sup> Ensinnäkin kuluttajapolitiikkaa on perinteisesti todettu leimaavan sääntelyoptimismin, toisin sanoen markkinahäiriöihin on puututtu herkästi oikeudellisen sääntelyn keinoin. Kilpailupolitiikka auttaa tässä suhteessa havaitsemaan, että markkinamekanismit saattavat ajoittain korjata nämä häiriöt ja että kuluttajien oppimisprosessi markkinoilla voi osaltaan edistää tätä markkinamekanismien toimintaa<sup>177</sup>.

*Mainekustannukset* markkinakurin muotona kuvaavat tätä problematiikkaa. Pelko mainekustannuksista eli maineen menettämisestä on omiaan pidättelemään elinkeinonharjoittajia hyvän tavan vastaisista ja sopimattomista menettelytavoista varsinkin olosuhteissa, joissa kaupankäynti on jatkuvaa<sup>178</sup>. Kaiken lisäksi mainekustannusten merkitys markkinaohjauksen muotona on omiaan kasvamaan teknologisen kehityksen, so. erityisesti Internetin myötä. Mainekustannusten merkitystä ei pidä vähätellä, koska ne ovat usein – vaikkakaan eivät aina – taloudellisesti merkittävämpiä kuin varsinaisista oikeudellisista seuraamuksista aiheutuvat kustannukset<sup>179</sup>.

Markkinamekanismi ei kuitenkaan aina ole ratkaisu markkinahäiriöihin, vaan oikeudellista sääntelyä vääjäämättä tarvitaan. Näin ollen keskeiseksi muodostuu sen analysointi, millä edellytyksin oikeudellinen sääntely puoltaa paikkaansa ja milloin taas voidaan luottaa markkinamekanismin huolehtivan ongelmista. Ratkaisu ei löydy sen paremmin sääntelyoptimismista kuin sääntelypessimismistäkään<sup>180</sup>, vaan jostakin siltä väliltä. Toisin sanoen markkinahäiriöihin puuttumista on arvioitava tapauskohtaisesti ottaen huomioon kunkin tapauksen erityispiirteet sekä mahdollisuuksien mukaan hyödyntäen kustannus-hyötyanalyysiä arvion tekemisessä julkisvallan intervention tarpeesta ja tarkoituksenmukaisuudesta.

Toiseksi vaikka oikeudelliseen sääntelyyn päädyttäisiinkin, on samalla otettava huomioon kokonaisvaltaisesti ne haitat, joita interventioista aiheutuu. Kysymys voi olla erityisesti sääntelyn aiheuttamista *kilpailuhaitoista*, mutta myös muista tehokkuuseduista, joita oikeudellisen sääntelyn myötä menetetään. Tällöin on mahdollista samalla arvioida sitä, kuinka vakavia markkinoille tulon esteitä sääntely aiheuttaa, miten sääntely vaikuttaa innovatiivisuuteen sekä luoko sääntely maaperää kartelleille.<sup>181</sup> Kilpailun edistämisen ja kuluttajansuojan näkökulmien yhdistäminen muodostaa tässä mielessä mahdollisuuden kokonaisvaltaiseen ja siten myös objektiiviseen arvioon julkisvallan intervention tarkoituksenmukaisuudesta. Tämä on selvä edistysaskel enemmän tai vähemmän nurkkakuntaiseen näkökulmaan verrattuna.

Kolmanneksi syvälinen markkinadiagnoosi edesauttaa olennaisesti sitä, että *sääntelyn vaikutukset voidaan ennakkoon arvioida mahdollisimman oikein*<sup>182</sup>. Tässä mielessä on erittäin tärkeä panna merkille, että vaikutusarviointi koskee koko lainsäädäntöprosessia aivan lainvalmistelun alusta lain vaikutusten jälkiseurantaan. Lähtökohtana on nykytilan huolellinen arviointi, jonka perusteella voidaan havaita markkinaongelmien

176 Office of Fair Trading (2009), s. 9–10. Ks. myös Muris (2005).

177 Ks. esimerkiksi Akerlöf (1970).

178 Ks. myös Office of Fair Trading (2008), s. 10.

179 Esimerkiksi valtatie varrella oleva ravintola, jossa samat kuluttajat eivät toistuvasti asioi, ei maineen menettämisestä paljolti hätkähdä. Sen sijaan kirkonkylän ravintolalle, jossa asiakkaat toistuvasti asioivat, maineen menettäminen voi muodostua kohtalokkaaksi, Ks. myös Office of Fair Trading (2008), s. 12 av.17.

180 Sääntelypessimistien mukaan markkinat kyllä toimivat, mutta oikeudellinen sääntely ei.

181 Office of Fair Trading (2009), s. 10.

182 Office of Fair Trading (2009), s. 10. Ks. myös TaVM 9/2012 vp – HE 108/2012 vp.

mittaluokka ja ilmenemismuodot sekä tehdä päätelmiä sääntelyn tarpeesta. Toiseksi on keskeistä arvioida kattavasti erilaisten sääntelyvaihtoehtojen tai näiden yhdistelmien vaikutuksia, ei siis pelkästään jo etukäteen lukkoon lyödyn toteuttamisvaihtoehdon vaikutuksia. Tähän liittyy elimellisesti myös kansainvälisten kokemusten hyödyntäminen vaihtoehtovertailussa. Kolmanneksi lainsäädännön hienosäädöllä valmisteluprosessin loppuvaiheessa voi olla myös olennaisia vaikutuksia siihen, minkälaisiksi vaikutukset lopulta muodostuvat. Lisäksi merkittävien lainsäädäntöuudistusten kohdalla keskeisessä asemassa on lainsäädännön vaikutusten jälkiseuranta.

Vaikutusarviointiin liittyen Suomessa on säädösvalmisteluohjeita, kuten "Hallituksen esitysten laatimisohjeet" (OM 2004:4) ja erityisesti vuodelta 2007 "Säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeet" (OM 2007:6). Ongelmana on kuitenkin ollut se, ettei puheena olevien säädösvalmisteluohjeiden noudattamista ole valvottu tehokkaasti. Jotta kilpailun edistäminen sekä kuluttajien edut tulevat asianmukaisesti huomioon otetuiksi, ennakkollisen säädösehdotusten vaikutusarvioinnin painoarvoa on aiheellista korostaa aikaisempaa enemmän.

Vaikutusarviointiohjeissa on todettu, että hallituksen esityksen perusteluihin tulee kirjata seuraavat seikat:<sup>183</sup>

1. Mitkä ovat vaikutusarvioinnin keskeiset tulokset?
2. Miten arviointi on suoritettu?
3. Mitä tietolähteitä arvioinnissa on käytetty?
4. Miten asiantuntijoita tai sidosryhmiä on kuultu vaikutuksista?
5. Mihin oletuksiin arviointi perustuu?

Hallituksen esityksissä olisi myös selostettava, miten lain tavoitteiden toteutumista aiotaan seurata<sup>184</sup>. Jälkiseurantaa tulee korostaa muun muassa, koska näin mahdollistuu se, että lainsäädäntöä voidaan ryhtyä korjaamaan heti, kun seurannassa on havaittu epäkohtia. Myös Euroopan unionissa on tähdennetty lainsäädännön jälkiseurannan organisoinnin merkitystä<sup>185</sup>. Lainsäädännön vaikutusten seuranta voimaantulon jälkeen ei ole kuitenkaan ollut maassamme säännönmukaista.<sup>186</sup> Sen sijaan eduskunnan valiokuntakäsittelyssä on useissa tapauksissa korostettu lainsäädännön jälkiseurannan tarvetta. Tässä voidaan viitata liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintöön LiVM 4/2012 vp, jossa valiokunta piti tärkeänä, että puhelinmarkkinointikieltoa koskevan säännöksen erilaisia vaikutuksia sekä hyötyjä ja haittoja seurataan ja arvioidaan kattavasti, ja tarvittaessa valmistellaan jo ennen lain kolmen vuoden voimassaoloajan päättymistä mahdollisesti tarvittavat säännösmuutokset. Tämän johdosta hyväksyttiinkin lausuma, jossa eduskunta edellytti, että valtioneuvosto toimittaa liikenne- ja viestintävaliokunnalle selvityksen matkapuhelinliittymien puhelinmarkkinointia koskevan kiellon vaikutuksista viimeistään vuoden 2013 loppuun mennessä.<sup>187</sup>

Jälkiseurannan organisointi puoltaa vahvasti paikkaansa tilanteissa, joissa kilpailu- ja kuluttajaviranomaiset ovat erimielisiä säädösehdotuksen vaikutuksista. Kysymys voi olla esimerkiksi siitä, että vaikutukset riippuvat lain toimeenpanoon liittyvistä, etukäteen epävarmoista seikoista<sup>188</sup>. Jälkiseurannan tarve on myös sitä kiistattomampi, mitä dynaamisemmasta ja vaikeammin hallittavasta sääntelyn kohteesta on kysymys. Lisäksi kokonaan uudenlaisen lainsäädännön osalta vaikutusten jälkiseurannan organisointi on tarpeellista.<sup>189</sup> Oma jännitteensä vaikutusarviointien tekemisessä muodostuu tosin siitä, priorisoidaanko arviointia tehtäessä val-

183 OM 2007:6, s. 11.

184 OM 2004:4, s. 10.

185 European Commission (2009), s. 4 ja Euroopan komissio (2010), s. 4. Tällöin on viitattu myös siihen, että vain muutamat jäsenvaltiot suorittavat jälkiarviointia. Ks. myös OECD (2005) ja OECD (2007).

186 Ks. esimerkiksi Rantala (2011), s. 146.

187 Mainittakoon täsmällisyyden vuoksi, että asianomaisessa hallituksen esityksessä HE 144/2011 vp ei ollut mainintoja jälkiseurannan organisoinnista.

188 Ks. myös European Commission (2009), s. 14, jossa korostetaan yleisesti vaikutusarvioinnin tärkeyttä, jos hanke on kiistanalainen.

189 Yleisemminkin jälkiseurantaa voidaan pitää suositeltavana aina, kun lainsäädännön vaikutusten voidaan olettaa olevan olennaiset.



tavirtaloustiedettä vai psykologista taloustiedettä. Esimerkki valaiskoon asiaa: Perinteisen lähestymistavan mukaan yritysten lukumäärän kasvu luo paremmat edellytykset sille, että kuluttajat hyötyvät kilpailusta. Sen sijaan psykologisen taloustieteen tutkimustulosten valossa asia ei ole näin yksinkertainen. Eräät tutkimukset viittaavat näet siihen, että kuluttajat tekevät tehokkaimmat valinnat markkinoilla, joilla ei ole paljoakaan yrityksiä. Tätä on perusteltu informaation ylikuormitusta koskevalla teoriolla.<sup>190</sup>

Lisäksi kilpailupolitiikka voi osaltaan vauhdittaa sitä, että kuluttajapolitiikassakin enemmän otetaan huomioon taloustieteen tarjoamat mahdollisuudet kuluttajaongelmien analyysissä ja ratkaisemisessa<sup>191</sup>. Valtaosassa läpikäytyä kirjallisuusaineistoa, jossa analysoidaan kilpailu- ja kuluttajapolitiikan integroitavuutta ja integrointia, onkin korostettu taloustieteellisen lähestymistavan painoarvoa. Toisaalta tämän vastapainoksi on heti todettava, etteivät ekonomistitkaan suinkaan tiedä kaikkea markkinoista ja kilpailusta<sup>192</sup>. Samalla on syytä korostaa, että esimerkiksi Kuluttajaviraston lausunnoissa on taloustieteellisiä näkökohtia otettu varsin laajasti huomioon; ero Kilpailuviraston lausuntoihin on ollut pikemminkin siinä, että Kuluttajavirasto on painottanut kysyntäpuolta, so. kuluttajien asemaa, kun taas Kilpailuvirasto on korostanut tarjontapuolta. Lisäksi on aiheellista viitata OECD:n julkaisuun “*Consumer Policy Toolkit*”, jonka pohjavire on vahvasti taloustieteellinen.

Yksinkertainen esimerkki taloustieteen hyödyntämisestä ja hyödynnettävyydestä valaiskoon asiaa: Osa kuluttajien ostamista hyödykkeistä on etsintähyödykkeitä. Näiden osalta kuluttajat voivat havaita kulutushyödykkeen laadun jo ennen sen käyttämistä. Sen sijaan kokemushyödykkeet ovat hyödykkeitä, joiden laadun kuluttajat voivat havaita vasta sen jälkeen, kun he ovat käyttäneet hyödykkeen. Lisäksi on olemassa luottamushyödykkeitä, joiden laatu ei paljastu kuluttajille vielä senkään jälkeen, kun he ovat käyttäneet hyödykkeen.<sup>193</sup> Esimerkiksi oikeudellisia palveluja, sijoitusneuvontaa ja terveystaloustieteellisiä palveluja on luonnehdittu luottamushyödykkeiksi<sup>194</sup>. Tämä jaottelu ei ole vain esitystekninen, vaan mainittu esitysjärjestys kuvastaa samalla sitä, kuinka olennainen julkisvallan intervention tarve kunkin hyödykkeen kohdalla on.<sup>195, 196</sup>

Tähdittäessä kokonaisvaltaiseen markkina-analyysiin esimerkiksi toimimattomia markkinoita silmällä pitäen on niin kilpailu- kuin kuluttaja-aspekti otettava huomioon.<sup>197</sup> Näin ollen nämä ulottuvuudet eivät tästä näkökulmasta suinkaan ole toistensa kanssa ristiriidassa, vaan täydentävät toisiaan.<sup>198</sup> Toisaalta tämä edellyttää sitä, että kuluttajansuoja-analyysissä tulisi painottaa aikaisempaa enemmän taloustiede- ja vaikutusperusteista lähestymistapaa<sup>199</sup>. Tässä mielessä kuluttajapolitiikka hyötyisi siis kilpailupolitiikassa omaksumasta lähestymistavasta, jossa taloustiede- ja vaikutuspainotteisuus ovat olleet tuttuja jo pitkään<sup>200</sup>. Tosin kuluttajansuojaankin on jo kiinnitetty huomiota jossain määrin oikeustaloustieteen (*law and economics*) piirissä<sup>201</sup>. Taloustieteilijöiden kiinnostus kuluttajansuojakysymyksiä kohtaan on ollut kuitenkin nousussa erityisesti psykologisen taloustieteen (*behavioral economics*) kehityksen myötä<sup>202</sup>. Viimeksi mainittu lähes-

190 Wilson & Waddams Price (2005).

191 Office of Fair Trading (2009), s. 10.

192 Ks. esimerkiksi Carlton (2007).

193 Ks. myös Office of Fair Trading (2008), s. 8–16.

194 OECD (2008a), s. 4.

195 Tosin kunkin hyödyketyypin osaltakin intervention tarve vaihtelee. Esimerkiksi kalliiden, harvoin ostettavien kokemushyödykkeiden kohdalla intervention tarve on yleisesti suurempi kuin halpojen, usein ostettavien kokemushyödykkeiden kohdalla.

196 Informaation merkitystä kuvastaa hyvin esimerkki Sveitsistä. Siellä on havaittu, että lääketieteellisiä operaatioita tehdään selvästi enemmän tavalliselle väestölle (vähemmän informoidut henkilöt) kuin lääkäreille ja heidän perheenjäsenilleen (hyvin informoidut henkilöt), Emons (1997). Ks. myös Schneider (2007).

197 Ks. myös OECD (2007), s. 4.

198 Ks. esimerkiksi OECD (2004), s. 6–7.

199 Näin myös Cseres (2009).

200 Kilpailuasioissa taloustiede- ja vaikutuspainotteisuus on heijastunut myös oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa. Ks. esimerkiksi Leivo et al. (2012), jossa hyödynnetään laajalti taloustieteellistä argumentointia sekä Oinonen (2012), jossa problematisoidaan kvantitatiivisen analyysin hyödyntämistä yrityskauppavalvonnassa.

201 Ks. esimerkiksi Beales & Craswell & Salop (1981) ja Haupt (2003). Ks. lisäksi Vickers (2003) ja Armstrong (2012).

202 Office of Fair Trading (2008), s. 5–6. Toisaalta yllä mainittu on osasyynä sen pohdinnalle myöhemmin, minkälaisia haasteita psykologinen taloustiede luo kilpailu- ja kuluttajapolitiikan integroinnille.

tymistapa on huomionarvoinen myös siksi, että kilpailu- ja kuluttajapolitiikan integrointia on lähestytty eräissä puheenvuoroissa nimenomaan psykologisen eikä suinkaan perinteisen taloustieteen näkökulmasta<sup>203</sup>. Kiistattoman jännitteensä luokin se, että valtavirtataloustieteen ja psykologisen taloustieteen implikaatiot saattavat poiketa olennaisesti toisistaan<sup>204</sup>.

Kilpailu- ja kuluttajapolitiikan integroinnin välttämätön edellytys on markkinoiden syvälinen tuntemus<sup>205</sup>. Markkinadiagnoosi tarjoaakin perustan sille, että löydetään oikeat ongelmat ja oikeanlaiset keinot markkinoille ilmenneiden ongelmien ratkaisemiseksi.<sup>206</sup> Markkina-analyysi saattaa johtaa alkuperäisten käsitysten olennaiseen muuttumiseen, kuten seuraavat esimerkit Iso-Britanniasta osoittavat: Alun perin oletettiin, että yleisötapahtumien lipunmyynnin ongelmat olivat perua kilpailun puutteesta. Tarkempi analyysi kuitenkin paljasti, että kysymys olikin vajavaisesta informoinnista ja kauppatavoista. Näin ollen kilpailupoliittisten keinojen sijasta asiaan puututtiin kuluttajapoliittisin keinoin.<sup>207</sup> Pankkitilipalvelujen osalta huomion kohteena olivat puolestaan alun perin kohtuuttomat sopimusehdot, mutta tarkemmassa analyysissä havaittiin, että perimmältään oli kysymys muun muassa korkeista vaihtokustannuksista.<sup>208</sup> Lainaturvavakuutuksia koskeva tutkimus lähti liikkeelle kuluttajien tekemistä kanteluista, mutta tarkemmassa analyysissä havaittiin, että kysymys oli kilpailun puutteesta asianomaisilla markkinoilla<sup>209</sup>. Asuntorakentamisen analyysi lähti puolestaan liikkeelle oletetuista kilpailun esteistä markkinoilla. Tarkempi analyysi kuitenkin osoitti, ettei alalla vallinnut sanottavastikaan kilpailuongelmia. Keskeiset ongelmat piilivät sen sijaan tuotannon viivästyttämisessä ja siinä, miten asunnossa olevat virheet korjattiin sen jälkeen, kun asukkaat olivat jo muuttaneet asuntoon.<sup>210</sup> Lauttaliikenteen osalta alkuoletus oli se, että alaa olisivat leimanneet kilpailuongelmat. Tarkemmin asiaa analysoitaessa tehtiin kansainvälisiä hintavertailuja, jotka osoittivat, ettei hintataso Iso-Britanniassa poikennut vertailumaista. Lopulta päädyttiin siihen, että kysymys oli kuluttajansuojaongelmasta.

Edellä mainitusta on opittavissa ensinnäkin se, kuinka keskeisessä asemassa markkina-analyysien tekemisen yhteisvirastossa tulisi olla. Toiseksi kansainvälisten kokemusten valossa on myös selvää, että ilman asianmukaista markkinadiagnoosia lääkitys markkinahäiriöihin voi osoittautua vääräksi. Markkina-analyysi saattaa paljastaa myös sen, minkälaisiin markkinoihin viranomaisten on erityisesti kiinnitettävä huomiota. Valaistaan asiaa esimerkillä: Ongelmien taustalla voi olla muun muassa se, kuinka liikkuvia kuluttajat markkinoilla ovat esimerkiksi etsintäkustannusten korkeudesta johtuen. Tämä taas vaihtelee olennaisesti tarkasteltavien markkinoiden mukaan. Esimerkkinä voidaan mainita autonrenkaiden markkinoita koskeva kansainvälinen tutkimus, jonka mukaan 71 prosenttia kuluttajista oli ”vihkiytynyt” hankkimaan renkaat ainoastaan yhdeltä ja samalta toimittajalta<sup>211</sup>. Myöskään hautausoimistopalveluiden hankinnassa kuluttajat eivät tavanomaisesti tee laajoja markkinoiden kartoituksia.<sup>212</sup> Edellä mainittu osoittaa siis osaltaan suuntaa sille, minkälaisiin toimialoihin viranomaisten on kiinnitettävä erityistä huomiota. Mitä vähemmän kuluttajat ylläpitävät markkinakuria, sitä suurempi panos tarvitaan viranomaisilta.

203 Ks. esimerkiksi Pautler (2008).

204 Ks. myös Salinger (2010), s. 80.

205 Näin myös Muris (2005), s. 176.

206 Yllä mainittua on korostanut myös Office of Fair Trading (2009), s. 4–5. Markkinatutkimuksiin liittyen on korostettu datan kokoamista markkinoista, huolellista analyysiä sekä joustavaa keinovalikoiman käyttöä.

207 Office of Fair Trading (2009), s. 18.

208 Office of Fair Trading (2009), s. 18.

209 Office of Fair Trading (2009), s. 19. Kuluttajavirasto on kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen epäkohtaan, että lainaturvavakuutuksen kytkentä lainantajaan estää kilpailuttamisen.

210 Office of Fair Trading (2009), s. 18–19.

211 Waterson (2003).

212 Office of Fair Trading (2008), s. 26 av.45.

## 5.2 Mitä kilpailupolitiikka voi hyötyä kuluttajapolitiikasta

Ensinnäkin integraation on katsottu mahdollistavan paremmin syvällisemmän argumentoinnin, jolloin myös kuluttajille koituvat haitat sekä kuluttajien ja yritysten väliset suhteet tulevat avoimemmin huomioon otetuiksi.<sup>213</sup> Tähän liittyy se, miten kuluttajat tosiasiallisesti käyttäytyvät, eivätkä arviot perustu pelkästään oletukseen rationaalisista kuluttajista. Esimerkkinä tässä suhteessa on mainittu numerotiedotuspalvelujen avaaminen Iso-Britanniassa kilpailulle, minkä oletettiin johtavan kuluttajien hyötyihin, mutta mikä johtikin sekaannuksiin ja ylettömään määrään palveluita, jotka kuluttajat kokivat vaikeiksi käyttää ja verrata toisiinsa.<sup>214</sup> Samalla tähän liittyy osittain sen tosiasian tunnustaminen, että kuluttajien käyttäytymistä leimaavat kognitiiviset rajoitteet.

Toiseksi, integraatiota painottava lähestymistapa ottaa kattavammin huomioon myös kilpailun epätoivottavat vaikutukset, kuten sen, että aggressiivinen hintakilpailu saattaa heikentää hyödykkeiden laatua<sup>215</sup>. Samalla näin lisääntyy empiirinen evidenssi siitä, miten korjaavat toimet, kuten lainsäädäntö, toimivat tosiasiallisesti.<sup>216</sup> Empiirisen evidenssin näkökulmasta on ensiarvoisen tärkeää, että viranomaisilla on ikään kuin ”tuntosarvet” siihen, mikä vallitseva tilanne markkinoilla on. Tässä suhteessa ei voi olla korostamatta liikaa kuluttajansuojaviranomaisten, mukaan lukien aluehallintoviranomaisten, tuntumaa markkinoiden toimivuuteen.

Kolmanneksi, kilpailupoliittiset instrumentit eivät aina yksinomaan riitä siihen, että kilpailu lähtee markkinoilla liikkeelle. Tällaisessa tilanteessa kuluttajapoliittiset instrumentit saattavat hyvinkin vauhdittaa kilpailua esimerkiksi tiedonantovelvoitteiden ja valistuskampanjoiden muodossa.<sup>217</sup> Kuluttajansuojasääntely ei siis tästäkään näkökulmasta ole hallinnollista taakkaa, eli hiekkaa talouselämän rattaissa, vaan ensiarvoisen tärkeä keino edistää kilpailua.

Lisäksi kilpailu- ja kuluttajaviranomaiset kattava organisaatio nauttii suurempaa yleisön luottamusta ja kannatusta kuin kapea-alaisempi organisaatio.<sup>218</sup> Kuluttajien kantelut saattavat myös antaa impulsseja ryhtyä tutkimaan tiettyjä kilpailuongelmia, joista kilpailuviranomaiset muutoin olisivat tietämättömiä.<sup>219</sup> Ensin mainitun osalta keskeiseen asemaan nousee kuitenkin se, kuinka yhtenäisesti yhdistetty virasto toimii.

## 5.3 Viranomaistoiminnan organisointi ja integrointi sillanrakentajana

Kansainvälisesti ei ole selvästi vallalla sen paremmin vaihtoehto, jossa kilpailu- ja kuluttajaviranomaiset olisivat sijoittuneet samaan virastoon kuin vaihtoehto, jossa nämä toimisivat erillisissä virastoissa<sup>220</sup>. Toisaalta jossain määrin on ollut havaittavissa kehitystä siihen suuntaan, että erillisiä virastoja on yhdistetty toisiinsa. Esimerkiksi Tanskassa tällainen uudistus toteutettiin 1.9.2010, ja Hollannissa uudistus toteutettiin samanaikaisesti kuin Suomessa eli vuoden 2013 alussa.

Virastojen yhdistäminen on toisaalta pidettävä erillään siitä, että kilpailu- ja kuluttajaviranomaiset aidosti toimisivat yhteistyössä toistensa kanssa markkinoiden toimivuuden turvaamiseksi. Esimerkiksi *Iso-Britanniassa* kilpailu- ja kuluttajaviranomaiset ovat olleet samassa virastossa 1970-luvulta saakka, mutta vasta viime vuosikymmenen loppupuolella siellä havahduttiin siihen, että kilpailu- ja kuluttajapolitiikalla voi olla annettavaa toisilleen. Toisaalta Iso-Britanniassa on parhaillaan käynnissä uudistus, jossa kilpailu- ja kuluttaja-asiat ollaan organisoimassa uudelleen; integraatiovaiheesta on siirrytty ”disintegraatiovaiheeseen”.

213 Office of Fair Trading (2009), s. 10.

214 Office of Fair Trading (2009), s. 10.

215 Ks. myös TaVM 9/2012 vp – HE 108/2012 vp.

216 Office of Fair Trading (2009), s. 11.

217 Office of Fair Trading (2009), s. 11. Ks. myös TaVM 9/2012 vp – HE 108/2012 vp.

218 Ks. myös HE 108/2012 vp.

219 Office of Fair Trading (2009), s. 11.

220 Office of Fair Trading (2009), s. 14. Ks. myös Waller (2005), s. 633 kylläkin Yhdysvaltain osavaltioita koskien.

Aloitetaan *virastointegraatiosta*; toisin sanoen kilpailu- ja kuluttajaviranomaiset on yhdistetty yhdeksi virastoksi ilman, että virastojen yhdistämiseen on sisällytetty pyrkimystä sisällölliseen yhteistyöhön. Tällä on voinut olla hallinnollisia tms. etuja, mutta sisällöllisiä etuja kilpailu- ja kuluttajapolitiikan harjoittamisessa tällöin ei ole siis tavoiteltu. Tässä voidaan viitata esimerkiksi Iso-Britanniaan, jossa ennen integroidumpaa kilpailu- ja kuluttajapolitiikkaa oli havaittavissa muun muassa, että ekonomistit työskentelivät lähinnä kilpailukysymysten parissa. Kilpailu- ja kuluttajapuolella olivat kullakin omat teoriansa ja periaatteensa, keinovalikoimansa sekä menettelytapansa juttujen valitsemiseksi ja priorisoimiseksi. Erillinen osasto vastasi markkina-analyysien tekemisestä nojaten aina tarvittaessa sekä kuluttajansuoja- että kilpailupuolen asiantuntemukseen. Tämä muodosti samalla ainoan todellisen linkin kilpailu- ja kuluttajaosastojen välille.<sup>221</sup>

Onko Suomessa vuoden 2013 alussa voimaantullutta uudistusta luonnehdittava ensisijaisesti virastointegraatioksi, vaikka valmistelun yhteydessä on korostettu myös sitä, että niin kilpailu- kuin kuluttajaviranomaisten tehtävänä on huolehtia markkinoiden toimivuudesta? Toisaalta uudistukseen ei millään muotoa sisälly elementtejä, jotka estäisivät kilpailu- ja kuluttajapolitiikan syvällisemmän integraation.

Virastointegraatiollakin on kiistatta haasteensa, jota kotimaisessa keskustelussa kuvasi uudistuksen valmisteluvaiheessa huoli kuluttaja-asiamiehen riippumattomuudesta uudessa organisaatiossa. Eduskunnan talousvaliokunta totesi kuitenkin tähän liittyen seuraavaa:

Talousvaliokunnan näkemyksen mukaan uuden virastolain säännökset, erityisesti pääjohtajan otto-oikeuden rajoitus ja kuluttaja-asiamiehen tehtävät, on sillä tavoin määritelty, ettei kuluttaja-asiamiehen asemaan tule heikennystä nykytilaan nähden. Myöskään kysymys kuluttaja-asiamiehen tosiasiallisesta mahdollisuudesta tehtäviensä hoitoon resurssien allokoinnin siirtyessä viraston pääjohtajan toimivaltaan ei ole talousvaliokunnan näkemyksen mukaan ongelma. Vaikka virkojen sijoittaminen eri toimintayksiköihin kuuluukin muodollisesti pääjohtajan toimivaltaan, tulevat viraston resurssien käyttöä koskevat linjaukset TEM:n konsernistrategiasta ja viraston tulossopimuksesta, kuten nykyisinkin.<sup>222</sup>

Toista toimintalinjaa voidaan kutsua *politiikkaintegraatioksi*; toisin sanoen uudistuksella pyritään paitsi integroimaan viranomaiset yhdeksi virastoksi myös sisällöllisiin etuihin kilpailu- ja kuluttajapolitiikan harjoittamisessa. Tähän sisältyy muun muassa se, että virastossa on selkeä käsitys missiosta, jota toiminnalla pyritään edistämään<sup>223</sup>. Kilpailu- ja kuluttajapolitiikassa onkin tähdittävä nimenomaan politiikkaintegraatioon, mikäli uudessa virastossa halutaan kokonaisvaltaisesti parantaa markkinoiden toimivuutta. Toisaalta politiikkaintegraatio ei kansainvälisesti ole kovin pitkälle edennyt toimintavaihtoehto niissä virastoissa, joissa kilpailu- ja kuluttajaviranomaiset toimivat yhdessä<sup>224</sup>. Käytettävissä olleen aineiston perusteella missään yhdistyneessä virastossa ei kaikkia toimintoja ole suinkaan integroitu toisiinsa. Esimerkiksi Iso-Britanniassa yrityskauppalvonta-asiat on käsitelty omissa ryhmässään johtuen erityisesti näiden juttujen luonteesta<sup>225</sup>.

Aidon politiikkaintegraation etuina on mainittavissa ensinnäkin se, että yhdistyneen viraston *keinovalikoima* markkinahäiriöihin puuttumiseksi on laaja<sup>226</sup>, ja että tätä voidaan yhteistyön sujuessa hyvin käyttää integroidulla tavalla. Toisaalta tätä ei pidä ymmärtää siten, että keinovalikoimaa ei olisi tarpeen edelleen tarkistaa tai laajentaa. Esimerkkinä mainittakoon hallinnollisen seuraamusmaksun käyttöönoton mahdollistaminen kuluttajansuojarikkomusten sanktiona. Toiseksi mitä pienemmästä virastosta on kysymys, sitä suuremmalla todennäköisyydellä siinä ei onnistuta synnyttämään *kriittistä massaa*.<sup>227</sup> Kolmanneksi yhdistetty virasto mah-

221 Office of Fair Trading (2009), s. 14.

222 TaVM 9/2012 vp – HE 108/2012 vp.

223 Näin Muris (2005).

224 Toisaalta on ajateltavissa, että sisällöllinen toimintojen integrointi voisi tapahtua ilmeisesti, että viranomaiset yhdistetään yhteen ja samaan virastoon.

225 Office of Fair Trading (2009), s. 15. Mielenkiintoista kyllä, Iso-Britanniassa jopa kartellijuttujen osalta tapahtui integroitumista siinä mielessä, että kartelliryhmä vastasi rikosjutuista, koskivatpa nämä kilpailu- tai kuluttajansuojarikkomuksia.

226 Office of Fair Trading (2009), s. 21.

227 Office of Fair Trading (2009), s. 22.

dollistaa erillisvirastoja paremmin sofistikoitujen asioiden priorisoinnin ja suunnittelun<sup>228</sup>. Lisäksi yhdistetty virasto tuottaa etuja siinä muodossa, että sillä on enemmän sidosryhmiä ja myös *vaikutusvaltaa* julkissektorin sisällä. Esimerkiksi kilpailupoliittiset toimenpidesuositukset eivät aina “myy” parhaalla mahdollisella tavalla, mutta jos suosituksia tukevat samalla kuluttajat ja kuluttajansuojaviranomaiset, tilanne voi muuttua radikaalisti.<sup>229</sup>

Sivuuttaa ei pidä myöskään sitä, että elinkeinoelämän piirissä kilpailu- ja kuluttaja-asiat nivoutuvat usein yhteen. Integroitu lähestymistapa tarjoaa tästäkin näkökulmasta tarkoituksenmukaisemman tavan reagoida markkinahäiriöihin kuin erillisissä virastoissa olisi mahdollista.<sup>230</sup> Esimerkiksi keskittyminen pelkästään siihen, että sopimusehdot kuluttajakaupassa ovat kohtuuttomat, kertoo vasta oireesta, ei varsinaisesta sairaudesta. Samalla kuluttajaviranomaiset ovat jatkuvassa kilpajuoksussa altavastaajina, kun he pyrkivät valvomaan sopimusehtojen kohtuullisuutta/kohtuuttomuutta ja kun kohtuuttomia sopimusehtoja joudutaan sovitteluun.<sup>231</sup> Kaiken lisäksi ongelmana on sääntelyn tulkinnanvaraisuus ja prosessien pituus.

Haasteita toimintojen integroinnissa ristiriidattomaksi kokonaisuudeksi toki käytännössä on. Tätä kuvatkoon muun muassa se, että Kilpailuvirasto ja Kuluttajavirasto ovat painottaneet ajoittain lausunnoissaan erilaisia näkökantoja, mikä on johtanut myös erilaisiin johtopäätöksiin lakiesitysten tarkoituksenmukaisuudesta. Esimerkiksi vakuutusmeklareiden palkkionottokieltoa koskevaa lakiesitystä koskien Kilpailuvirasto tähdensi vaikutusta markkinoille tuloon ja kilpailuneutraliteettia<sup>232</sup>, kun taas Kuluttajavirasto korosti perusasetelman selkeyttä elinkeinonharjoittajan ja kuluttajien kesken<sup>233</sup>; Kuluttajavirasto korosti lisäksi luotettavuuden tärkeyttä palvelujen tarjonnassa<sup>234</sup>. Kilpailuvirasto oli kriittinen palkkionottokieltoa kohtaan, kun taas Kuluttajavirasto oli asian suhteen myönteisellä kannalla. Mainitunlaisen asetelman voi luonnollisesti nähdä haastavana vastaisessa advocacy-toiminnassa. Toisaalta periaatteellisella tasolla näkökulmien yhteensovittaminen ei ole ylivoimaista; lakiehdotuksen potentiaaliset vaikutukset tulee ottaa kokonaisuudessaan huomioon ja lopullisen kannanoton tulisi määräytyä kustannus-hyötyanalyysille ominaisen kokonaisarvioinnin perusteella.

Kilpailuvirasto ja Kuluttajavirasto ottivat kiintoisalla tavalla tahoillaan kantaa myös indeksiehdon käytön rajoittamisesta annetun lain voimassaoloajan mahdollisesta jatkamisesta<sup>235</sup>. Molemmat virastot ottivat – kylläkin omista näkökulmistaan – kantaa indeksiehtolain kumoamisen vaikutuksiin. Tältä osin viitattiin muun muassa kuluttajien tosiasiallisiin käyttäytymismalleihin, sopimusehtokäytäntöihin, transaktiokustannuksiin, hallinnolliseen taakkaan, oikeudelliseen epävarmuuteen, kilpailukeinojen käyttöön ja kilpailuneutraliteettiin. Painotukset lausunnoissa olivat luonnollisesti erilaiset, kun Kilpailuviraston huomio suuntautui tarjontapuolen toimivuuteen ja Kuluttajaviraston huomio loppukuluttajien asemaan. Toisaalta nimenomaan nämä näkökulmat yhdistämällä olisi mahdollista yltää kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan siitä, miten kyseinen uudistus – ja uudistukset yleisemminkin – vaikuttaisivat markkinoiden toimivuuteen. Tästäkään näkökulmasta ei siis tulisi liikaa tuijottaa virastojen erilaisia painotuksia lausunnoissa, vaan nähdä ne toinen toisiaan täydentävinä argumentteina.

228 Office of Fair Trading (2009), s. 22.

229 Office of Fair Trading (2009), s. 22. Ks. myös TaVM 9/2012 vp – HE 108/2012 vp.

230 Office of Fair Trading (2009), s. 12.

231 Kohtuuttomista sopimusehdoista ja niiden sovittelusta säädetään kuluttajansuojalain 3 ja 4 luvuissa.

232 Ks. tarkemmin Kilpailuvirasto Dnro 303/72/2008, 10.4.2008.

233 Ks. myös KUV/2075/09/2012, 3.5.2012, jossa Kuluttajavirasto puolsi pikaluottolainsäädännön muuttamista ehdotetulla tavalla, koska kysymyksessä oli ennakoitavuuteen ja oikeusvarmuuteen liittyvillä perusteilla selkeämpi vaihtoehto.

234 Ks. tarkemmin KUV/4408/48/2008, 10.4.2008.

235 Ks. tarkemmin Kilpailuvirasto 520/14.00.20/2012, 19.7.2012 ja KUV/3883/09/2012, 7.8.2012.

## 6 PSYKOLOGINEN TALOUSTIEDE KULUTTAJAPOLITIIKASSA JA KILPAILUPOLITIIKASSA

Kuluttajansuojan analysoinnissa psykologinen taloustiede on saanut vahvasti jalansijaa<sup>236</sup>. Sen sijaan kilpailupolitiikassa ja kilpailuoikeudellisessa ratkaisutoiminnassa tällä lähestymistavalla ei ole ollut vielä huomattavaa merkitystä. Tämä piirre voi luoda osaltaan jännitettä kilpailu- ja kuluttajapolitiikan välille, mutta toisaalta se voi myös rikastuttaa perinteistä argumentointia.<sup>237</sup> Toisaalta *Christine Jolls et al.* (1998) ovat tunnustaneet, että nimenomaan kilpailuoikeudessa ja -politiikassa perinteinen taloustiede on osoittautunut hyödylliseksi ja toimivaksi työkalupakiksi.

Psykologisen taloustieteen värittämää kilpailupoliittista keskustelua on joka tapauksessa jossain määrin käyty ja erityisesti aivan viime vuosina tämä keskustelu on kansainvälisesti aktivoitunut. Esimerkiksi *Nicolas Petitin* ja *Norman Neyrinckin* (2010) mukaan EU-oikeuskäytännössä olisi määrävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskevissa jutuissa asianomainen näkökulma otettu jo huomioon. *Maurice E. Stucke* (2012b) on puolestaan väittänyt psykologisen taloustieteen olevan jo taloustieteen valtavirtaa. Lisäksi erällä markkinoilla psykologisten markkinahäiriöiden on todettu johtavan vääristymiin kilpailutilanteessa<sup>238</sup>. Oma lukunsa on kuitenkin se, kuinka hyvin tämä on osattu ottaa huomioon kilpailupolitiikassa ja kilpailuoikeudellisessa ratkaisutoiminnassa.<sup>239</sup>

Lisäksi on eräitä puheenvuoroja, joissa psykologista taloustiedettä on avattu samanaikaisesti kilpailun ja kuluttajansuojan suuntaan. Kognitiivisten harhojen ja heuristiikkojen maailmassa kilpailu ei välttämättä päädykään kuluttajien hyväksi. Esimerkiksi yritykset voivat pyrkiä luomaan vaikutelman matalista hinnoista, vaikka tosiasiallisesti hinnat eivät olisikaan kovin alhaisia. Tässä yhteydessä on viitattu myös siihen, että yritykset kyllä alentavat näkyvää osaa tuotteiden hinnasta, mutta nostavat heikosti havaittavissa olevaa hinnan osaa.<sup>240</sup> Kuvaavan esimerkin tilanteesta, jossa hinta on jakautunut näkyvään ja heikosti havainnointavaan osaan, tarjoaa korkeimman oikeuden ratkaisu KKO:2011:65:

Teleoperaattori oli markkinoinut matkapuhelinliittymää televisiomainoksella, jossa oli ilmoitettu näkyvästi liittymän kuukausimaksu ja liittymän hankkimisesta johtuva määräaikainen puheaikaa ja tekstiviestejä koskeva hintaetu. Muut liittymän käyttökustannukset sekä sanotun hintaedun rajoitukset oli esitetty pienellä, vähän aikaa näkyvillä olleella tekstillä.

Psykologisen taloustieteen viesti on yksinkertaistettuna se, että huomiota ei tule kiinnittää vain perinteisiin markkinahäiriöihin, kuten epätäydelliseen kilpailuun ja epäsymmetriseen informaatioon, vaan myös *psykologisiin markkinahäiriöihin*.<sup>241</sup> Kuluttajilla onkin todettu empiirisissä tutkimuksissa olevan taipumus tehdä systemaattisesti virhearviointeja.<sup>242</sup> Kysymys ei siis ole yksittäisten ihmisten yksittäisistä virheellisistä päätöksistä vaan laajasti käyttäytymistä leimaavista virhearvioinneista. Toisaalta vaikka tässä yhteydessä puhutaankin kuluttajista, ei se tarkoita sitä, ettei asialla olisi olennaista merkitystä myös kilpailupoliittiselta kannalta. Esimerkiksi jos erilaiset kognitiiviset harhat ja heuristiikat ovat omiaan pidättelemään kuluttajia tuotteiden tai yritysten vaihtamisesta, on myös kilpailupoliittisia käsitteitä tarkistettava tai ainakin hienosäädettävä<sup>243</sup>.

236 Ks. esimerkiksi Salinger (2010), s. 66.

237 Ks. myös Cseres (2009).

238 Ks. esimerkiksi OECD (2007), s. 5, jossa viitataan luottokortteihin.

239 Ks. esimerkiksi Garces (2010), Rose (2010) ja Salinger (2010).

240 Bar-Gill (2012), s. 14. Ks. myös Thaler (1999).

241 Ks. esimerkiksi OECD (2007), s. 5.

242 Ks. esimerkiksi Bar-Gill (2012), s. 17. Ks. myös Heidhues et al. (2012), s. 50–51, jotka viittaavat useisiin tutkimuksiin, joissa on havaittu kuluttajilla olevan väärä käsitys muun muassa siitä, minkälaisia vahinkoja kotivakuutus kattaa.

243 Taloustieteellisemmin ilmaisten yllä mainittu sisältää sen, että vaihtokustannuksiin on perinteisten transaktiokustannusten ohella sisällytettävä psykologiset kustannukset.

Psykologisen taloustieteen mukaan kilpailutilanteessa tähdätään koetun kuluttajahyödyn maksimointiin, ei niinkään tosiasiallisen kuluttajahyödyn maksimointiin<sup>244</sup>. Kaiken lisäksi kansainväliset tutkimustulokset viittaavat siihen, että psykologiset markkinahäiriöt mahdollistavat odottamattoman korkeiden hintojen perimisen kuluttajilta. Toisaalta terve ja toimiva kilpailu on toisinaan kuitenkin omiaan tasapainottamaan tilannetta markkinoilla.<sup>245</sup> Tässä mielessä psykologiset markkinahäiriöt ovat verrattavissa korkeisiin vaihtokustannuksiin, jotka ajan myötä saattavat aleta. Joissakin tapauksissa kilpailu siis korjaa kuluttajien käyttäytymisen vääristymät, muttei suinkaan aina<sup>246</sup>. Esimerkiksi yrityksillä voi olla kannustin monimutkaistaa tuotteita, sopimusehtoja ja hinnoittelukäytäntöjä, mikä puolestaan heikentää kuluttajien edellytyksiä verrata kulutushyödykkeitä toisiinsa ja heikentää siten kilpailupainetta.<sup>247</sup> Tätä taustaa vasten kuluttajan valinnanvapaudella on olennainen psykologinen ulottuvuutensa, jota ei pitäisi sen paremmin lainsäädännössä kuin soveltamiskäytännössä sivuuttaa.

Valtavirtataloustiede lähtee liikkeelle oletuksista, jotka psykologinen taloustiede haastaa sillä perusteella, että kuluttajat eivät markkinoilla käyttäydy perinteisessä talusteoriassa oletetulla tavalla. Esimerkiksi kuluttajien preferenssit eivät ole psykologisen lähestymistavan mukaan vakaat, koska niihin vaikuttaa koko joukko kognitiivisia harhoja, ml. se minkälaisessa viitekehikossa valintamahdollisuudet kuluttajille esitetään.<sup>248</sup> Psykologinen taloustiede on haastanut tämän johdosta ja muutoinkin monia perinteisiä käsityksiä siitä, miten esimerkiksi kuluttajansuoja olisi tarkoituksenmukaista järjestää. Pelkästään kuluttajien tiedon lisääminen ei johda tavoiteltuun lopputulokseen muun muassa informaation prosessoinnista aiheutuvien ongelmien (so. kognitiivisten rajoitteiden) vuoksi ja siksi, että kuluttajat ovat välinpitämättömiä lisäinformaation suhteen. Lisäksi informaatio ei yksin riitä, vaan erityistä huomiota on kiinnitettävä siihen muotoon, jolla informaatio esitetään<sup>249</sup>. Tiedonantovelvoitteiden osalta on korostettu muun muassa sitä, että huomiota ei pitäisi kiinnittää niinkään tuotteiden ominaisuuksia koskevaan informaatioon kuin siihen, millä tavoin kuluttajan tulisi käyttää tuotetta<sup>250</sup>.

Kilpailupolitiikan osalta on joka tapauksessa aiheellista kurkistaa tiettyjen vakiintuneiden käsitysten ja oletusten taakse. Yksi tällainen potentiaalisesti kritiikille altis kysymys ovat *vaihtokustannukset* ja se, mitkä tekijät vaikuttavat näiden kustannusten korkeuteen. Vaihtokustannuksia analysoidessa on huomiota kiinnitettävä muunlasiinkin hyödykkeiden tai myyjien vaihtamista vaikeuttaviin seikkoihin kuin aikaan ja rahamääräisiin suureisiin. Erityisen tärkeitä ovat psykologiset kustannukset<sup>251</sup>. Tällöin on pantava merkille erityisesti se, että ihmisillä on taipumus pitäytyä aikaisemmissa valinnoissaan. Tätä kutsutaan status quo -harhaksi. Tässä yhteydessä on aiheellista viitata *John T. Gourvillen* (2003) tutkimustuloksiin siitä, millä edellytyksin kuluttajat ovat valmiita vaihtamaan markkinoilla tuotteesta toiseen. Ensinnäkin uuden tuotteen on oltava *selkeästi* nykyistä parempi, jotta kuluttaja vaihtaa tuotetta. Toiseksi kuluttajilla on erilaiset *referenssipisteet*, mikä osaltaan vaikuttaa tuotteiden vaihtohalukkuuteen. Lisäksi yksi ominaispiirre kuluttajilla on *tappion kaihtaminen*: he kokevat pahemmaksi luopumisen tietystä jo hallussa olevasta edusta kuin hyödyn siitä, että he saavat vastaavan uuden edun. Ruoho ei siis ole tässä mielessä vihreämpää aidan toisella puolen.

Mikä merkitys psykologisen taloustieteen mukaisilla toimintaohjeilla olisi markkinoiden toimivuuteen? Tältä osin kaiken kattavaa ja yleistettävissä olevaa vastausta ei ole annettavissa. Esimerkki valaiskoon kuitenkin yhtä puolta asiasta. Psykologisen oikeustaloustieteen valossa kuluttajansuojalain säännösten pakottavuutta voidaan perustella ensinnäkin kuluttajia vaivaavalla *optimismiharhalla*. Kuluttajat olettavat, ettei heidän kohdalleen osu vahinkoja, vaikka he jopa tietäisivät, missä määrin niitä kuluttajakaupassa keskimäärin tapahtuu. Toisaalta tavaran mahdolliset virheet saattavat pidätellä kuluttajia hankinnoista sen vuoksi, että he kaihtavat

244 Bar-Gill (2012), s. 14.

245 Ks. esimerkiksi Heidhues et al. (2012), s. 44–45 ja siinä viitatu lähteet.

246 Ks. esimerkiksi Bar-Gill (2012), s. 14.

247 Bar-Gill (2012), s. 14.

248 Ks. esimerkiksi Cseres (2009).

249 Ks. esimerkiksi Peltonen (2008), s. 2 ja Bar-Gill (2012), s. 33.

250 Ks. lähemmin Bar-Gill (2012), s. 14–15.

251 Vaikka yllä puhutaan psykologista kustannuksista, niiden arvottaminen ei ole yhtä lailla helppoa kuin yleisesti kustannusten arvottaminen.

tappioita. Tällä tarkoitetaan sitä, että kuluttajat reagoivat herkemmin tappioihin kuin voittoihin.<sup>252</sup> Pakottava virhesääntely kuluttajankaupassa voi tässä suhteessa parantaa markkinoiden toimintaa ja kääntyä siis myös elinkeinonharjoittajien eduksi.<sup>253</sup>

Edellä mainittu johdattaa samalla myös kysymykseen siitä, miten perinteisen taloustieteen ja psykologisen taloustieteen toiminta- tai lainsäädäntösuositukset poikkeavat toisistaan. Esimerkiksi kannattaako priorisoida kuluttajien informointia tuotteiden laadusta vai sitä, että tuotteille säädetään minimilaatuvaatimukset? Perinteisen käsityksen mukaan tiedonantovelvollisuuksista säätäminen olisi parempi vaihtoehto, koska kuluttajille jätettäisiin näin lopullinen päätösvalta siitä, minkälaisen tuotteen hän hankkii.<sup>254</sup> Psykologinen taloustiede on haastanut tämän näkemyksen. Tällöin on korostettu erityisesti optimismiharhaa, jonka johdosta pelkkä informaatio-ohjaus ei riitä ratkaisuksi markkinoilla vallitsevaan ongelmaan. Mainitun kognitiivisen harhan korjaamiseksi onkin esitetty informaatio-ohjauksen sijasta juuri minimilaatuvaatimuksia, jotka olisivat tiukemmat kuin tilastollisesti olisi perusteltua säätää.<sup>255</sup> Viimeksi mainittu johtaa jännitteeseen perinteisen ja psykologisen taloustieteen kesken *vähimmän haitan periaatteesta* johtuen. Tämän periaatteen mukaan lainsäädäntö on toteuttava siten, että kilpailua vääristetään niin vähän kuin suinkin, samalla kuitenkin tinkimättä lain tavoitteiden saavuttamisesta. Tällöin on kiinnitetty huomiota muun muassa juuri tuotteiden laatuvaatimuksiin, joiden ei tulisi olla tasoltaan korkeammat kuin ne, joita hyvin informoidut kuluttajat valitsisivat.<sup>256</sup>

Optimismiharha tarjoaa muutoinkin esimerkin kognitiivisesta harhasta, jolla voi olla vaikutusta markkinoiden toimivuuteen. Tämä kognitiivinen harha voi heijastua esimerkiksi siihen, että lainanottajat yliarvioivat kykynsä suoriutua lainan takaisinmaksusta. Toisin sanoen he olettavat pystyvänsä suorittamaan velan lyhennykset paremmin kuin tilastollisesti arvioiden olisi mahdollista.<sup>257</sup> Ongelmiin ajaututaan tilanteessa, jossa kannustinjärjestelmä lainanantajan puolella on vääristynyt, toisin sanoen tällä on liiallinen kannustin luotottaa asiakasta, vaikka asiakkaan takaisinmaksukyky on kyseenalainen. Tällaisessa tapauksessa markkinamekanismi ei ohjaa lainanantoa ja -ottoa terveellä ja toimivalla tavalla, joten interventio muodossa tai toisessa puoltaa paikkaansa.

Yksi heikkous kuluttajien päätöksenteossa, joka samalla heijastuu markkinoiden toimivuuteen, koskee *inter-temporaalisia valintoja*, toisin sanoen valintoja, jotka vaikuttavat pitkälle tulevaisuuteen. Kuinka monella on esimerkiksi hankittuna kuntosalikortti, mutta sitä ei kuitenkaan tule käytettyä?<sup>258</sup> Kuinka moni tupakoija haluaisikaan lopettaa tupakoinnin, muttei kuitenkaan lopeta? Tämän päivän nautinto näet heijastuu haittoina vasta kaukana tulevaisuudessa<sup>259</sup>. Nämä esimerkit kuvastavat yhtä puolta siitä, minkälaisia hankaluuksia kuluttajan valintaa koskevan doktriinin läpiviemisessä käytännössä on.

*Likinäköisysharha (myopia)* tarkoittaa sitä, että välittömille hyödyille ja kustannuksille annetaan päätöksenteossa huomattavan suuri painoarvo, mutta pitkällä tulevaisuudessa aktualisoituville hyödyille ja kustannuksille ei anneta painoarvoa juuri lainkaan. Näin ollen esimerkiksi vapaaehtoiset eläkevakuutukset ovat helposti alimitoitettuja, mikä puhuu siis sen puolesta, että eläkevakuutusten on oltava pakollisia.<sup>260</sup> Tämä esimerkki kuvastaa samalla tilannetta, jossa psykologisista markkinahäiriöistä johtuen kuluttajien edut eivät pääse täysimääräisesti toteutumaan, vaikka kilpailu eläkevakuutusyhtiöiden välillä olisi tervettä ja toimivaa. Käytännössä likinäköisysharhan on havaittu muodostuneen ongelmaksi erityisesti tele- ja rahoitusmarkkinoilla<sup>261</sup>.

252 Ks. erityisesti Tversky & Kahneman (1991).

253 Määttä (2009), s. 70.

254 Ks. esimerkiksi Cseres (2009).

255 Jolls & Sunstein (2006), s. 207.

256 Ks. yllä mainittuun liittyen laajemmin OECD (2009).

257 Salinger (2010), s. 73.

258 Ks. esimerkiksi Heidhues et al. (2012), s. 49.

259 Tältä osin voidaan puhua myös *rajoitetusta tahdonvoimasta*.

260 Ks. esimerkiksi OECD (2008a), s. 5.

261 Ks. esimerkiksi OECD (2007), s. 5.



Erilaisia kognitiivisia harhoja ja heuristiikkoja on erittäin paljon, joista tässä yhteydessä on kiinnitetty ja kiinnitetään vielä huomiota vain muutama. *Ylikuottamusharhan* on havaittu olevan erityisen voimakas rahoituspalvelujen kohdalla.<sup>262</sup> *Kehysharhoja (framing biases)* voidaan hyödyntää siinä, miten informaatio “tarjoillaan” kuluttajille. Toisin sanoen kuluttajien valinnat voivat olla perin erilaiset, vaikka informaatio olisi objektiivisesti arvioiden samansisältöinen, kun se esitetään eri tavalla.<sup>263</sup> Tämä kognitiivinen harha kuvastaa jo yksin sitä vaikeutta, mikä kuluttajan valinnan toteuttamiseen aidosti liittyy. *Vaikeus käsitellä riskejä ja epävarmuutta* leimaa olennaisesti käyttäytymistä. Esimerkiksi vakuutuksia koskevissa päätöksissä kuluttajat toimivat kyllä hyvin pitkälle riskiä kaihtaen, mutta luottokortin käyttämistä on luonnehdittu tutkimuksissa lähinnä piittaamattomaksi.<sup>264</sup>

Toisaalta psykologisella taloustieteelläkin on omat rajoituksensa. Kuten edellä viitattiin, erilaisia kognitiivisia harhoja ja heuristiikkoja on tutkimuksissa kartoitettu erittäin paljon. Tämä on omiaan hankaloittamaan tutkimustulosten hyödyntämistä käytännön kuluttaja- ja kilpailupolitiikassa. Tutkimustulokset ovat myös keskenään jossain määrin ristiriitaisia. Eräissä yhteyksissä on esimerkiksi korostettu sitä, että ihmiset ovat ylioptimistisia, toisissa yhteyksissä taas sitä, että ihmiset ovat ylipessimistisiä. Ristiriitaisten premissien valitessa edellytykset johtopäätösten tekemiselle ovat luonnollisesti hankalat. Psykologisesta taloustieteestä ei olekaan vielä kehittynyt kattavaa teoriaa markkinoiden toimivuuden ja kuluttajien valinnan selittämiseksi. Joka tapauksessa se on kuitenkin osoittanut koko joukon vajavaisuuksia perinteisessä valtavirtateoriassa. Psykologisen taloustieteen tuloksista ei pidä tehdä myöskään liian helposti yleistyksiä, vaan ne on nähtävä *kontekstisidonnaisina*. Toisin sanoen psykologisten markkinahäiriöiden vakavuus ja kuluttajien edellytykset ajan kuluessa korjata käyttäytymistään vaihtelevat markkinoilta toiselle.<sup>265</sup> Tämä korostaa osaltaan sitä, että psykologisen taloustieteen operationalisointi käytännössä toimivaksi lähestymistavaksi edellyttää vahvaa tutkimuksellista kehitystyötä ja empiiristä evidenssiä. Muutoin sääntelystä ja soveltamiskäytännöstä muodostuu “ammuskelua pimeässä”.

Tutkimuksellisia lisähaasteita aiheutuu siitä, että tähän mennessä psykologisessa taloustieteessä on keskitytty analysoimaan etupäässä kuluttajien kognitiivisia harhoja ja heuristiikkoja sekä niiden implikaatioita. Toisaalta on kuitenkin pantava merkille, että psykologiset markkinahäiriöt koskevat periaatteessa kaikkia toimijoita. Näin ollen kokonaisvaltaisessa analyysissä tulisi ottaa huomioon elinkeinonharjoittajien, viranomaisten sekä lainvalmistelussa mukana olevien tahojen kognitiiviset harhat ja heuristiikat.<sup>266</sup> Esimerkiksi viranomaistasolla voidaan kärsiä jälkiviisausharhasta (hindsight bias), ts. kun tietty kuluttajansuojaongelma on markkinoilla havaittu, sen oletetaan olevan huomattavasti yleisempi kuin se tosiasiasa on.

*Christine Jollin* ja *Cass R. Sunsteinin* (2006) mukaan haasteena on se, että edes kansainvälisesti ei ole tutkimustuloksia siitä, miten hyvin psykologisille näkökohdille rakentuva lainsäädäntö on onnistunut tavoitteidensa saavuttamisessa. Asia ei ole ehkä kuitenkaan aivan näin yksinkertainen. Jos näet tiettyjä säännöksiä voidaan perustella kuluttajien rajoitetulla rationaalisuudella, kokemukset vallitsevasta oikeustilasta antavat jo vahvoja viitteitä lainsäädännön toimivuudesta. Tätä näkökantaa vahvistaa vielä se, jos eräissä maissa lainsäädäntö rakentuu psykologisen taloustieteen suositusten varaan, mutta toisissa valtioissa pikemminkin epäsymmetrisen informaation tasapainottamisen varaan. Tällöin vertailevalla analyysillä on mahdollista tutkia, kumpi lähestymistavoista on johtanut toivotumpaan lopputulokseen.

Lisähaasteena psykologisessa taloustieteessä on se, että riskiharhat ja heuristiikat voivat kumota toisensa. Esimerkiksi viranomaisten päätöksentekoon liittyen on usein viitattu jälkiviisausharhaan. Viranomainen saattaa jälkikäteen arvioida, että sattuneen vahingon todennäköisyys on huomattavasti suurempi kuin se on tosiasiallisesti ollut. Tämän vuoksi päädytään liian helposti siihen, että vahingon aiheuttajan katsotaan mene-

262 Ks. esimerkiksi OECD (2008a), s. 5.

263 Ks. esimerkiksi OECD (2008a), s. 5.

264 Ks. esimerkiksi OECD (2008a), s. 5.

265 Bar-Gill (2012), s. 15.

266 Ks. kuitenkin Stucke (2012a), joka analysoi erilaisia tilannekokonaisuuksia, joista osassa myös elinkeinonharjoittajat saattavat olla rajoitetusti rationaalisia.

telleen huolimattomasti ja hänet tuomitaan vahingonkorvausvelvolliseksi.<sup>267</sup> Toisaalta jälkiviisausharha on hyvä suhteuttaa inhimilliselle käyttäytymiselle ajoittain ominaiseen riskin *aliarviointiharhaan*, toisin sanoen vahingon aiheuttaja arvioi vahingon todennäköisyyden pienemmäksi kuin se tosiasia on. Näin ollen – kylläkin yksinkertaistaen – voi sanoa, että yhden tahon jälkiviisausharha “korjaa” toisen osapuolen aliarviointiharhaa.<sup>268</sup>

Psykologisen taloustieteen kannalta perustavaa laatua oleva kysymys on myös se, ovatko luokkahuonekokeissa saadut tulokset relevantteja markkinaympäristössä<sup>269</sup>. Toiseksi jos päädytään siihen, että luokkahuonekokeiden tuloksilla on relevanssia, missä määrin voidaan lähteä siitä, että ihmiset oppivat virheistään, siis myös systemaattisista virhearvioinneistaan. Molempien kysymysten osalta vastaukset ovat olleet jossain määrin ristiriitaisia.<sup>270</sup> Tämä puolestaan indikoi osaltaan sitä, että psykologisen taloustieteen piirissä on edelleen paljon tutkimustyötä tehtävänä, jota toisaalta koko ajan tehdäänkin erittäin aktiivisesti.

On myös aiheellista korostaa, että kuluttajansuojakin rakentuu lähtökohtaisesti *rationaalisuusoletuksen* varaan. Muutoinhan olisi ristiriitaista, että kuluttajansuojalainsäädännöllä pyritään turvaamaan kuluttajille edellytykset järkipäiseen toimintaan<sup>271</sup>, ellei heidän katsottaisi toimivan – ainakin jossain määrin – rationaalisesti. Toisaalta on selvää, ettei yksikään kuluttaja toimi täydellisen rationaalisesti tehden markkinoilla päätöksiä “18 desimaalin tarkkuudella”. Onkin tärkeää, että kuluttajansuojaa, ml. lainsäädännön soveltamiskäytäntöä, arvioidaan sen tosiasiallisten vaikutusten perusteella. Tässä mielessä psykologinen taloustiede voi tarjota harkitusti käytettynä oivan apuvälineen kuluttajansuoja-analyysin syventämiseksi. Toisaalta on syytä korostaa, että psykologinenkin taloustiede tarjoaa lähtökohtaisesti hypoteeseja kuluttajien käyttäytymisestä. Vasta riittävä empiirinen evidenssi kertoo lopulta tosiasiallisista vaikutuksista: jos kartta ja maasto poikkeavat toisistaan, kannattaa uskoa maastoon, jos kuitenkin joskus haluaa perille.

Suosittelavaa on myös se, että valtavirtataloustiedettä ei automaattisesti sivuuteta, vaikka psykologisen taloustieteen tutkimustulokset otettaisiinkin aikaisempaa vakavammin varteen. Esimerkkejä valtavirtataloustieteen hyödyistä ja hyödynnettävyydestä on useita. Tässä voidaan viitata muun muassa *sitruunaongelmaan*, jolle on ominaista yhtäältä, että kuluttajat eivät osaa arvioida hyödykkeen laatua objektiivisesti, ja toisaalta elinkeinonharjoittajilta puuttuvat keinot luotettavasti signaloida hyödykkeen laatua.<sup>272</sup> Tällöin on perinteisesti viitattu käytettyjen autojen kauppaan, mutta ongelmalla on toki lukuisia joukko muitakin ilmentymiä. Esimerkkinä on mainittu asuntokauppa, jossa myyjä panostaa huomattavasti hyvin näkyvien keittiön ja kylpyhuoneen kuntoon ja kunnostamiseen, kun taas vähemmän näkyvät osat huoneistosta voivat jäädä kaupanteossa huomattavassa vähemmälle huomiolle.<sup>273</sup> Käytännössä onkin perusteltua lähteä esimerkiksi kuluttajansuojasääntelyä eritellessä siitä, onko kysymyksessä ensisijaisesti epäsymmetrisen informaation ongelma vai psykologinen markkinahäiriö. Jos kyse on informaatio-ongelmasta, siihen voidaan puuttua erityisesti informaatio-ohjauksella, kun taas psykologisten markkinahäiriöiden korjaamiseen tarvittavat keinot vaihtelevat olennaisesti tapauksesta toiseen<sup>274</sup>.

Psykologinen taloustiede voi tuottaa joka tapauksessa kiistattomia etuja. Tutkimustulokset voivat esimerkiksi parantaa viranomaisvoimavarojen käytön kustannustehokkuutta, koska tällä tavoin tiedostetaan paremmin, millä markkinoilla saattaa piillä vakavimpia kuluttajansuojaongelmia. Esimerkiksi markkinat, joilla hinnoista vain osa on näkyvillä ja loppuosaa niistä piilotellaan, kuvastavat tällaista markkinatilannetta. Myös poikkeuksellisen monimutkaiset sopimusehdot voivat indikoida sitä, että markkinat eivät toimi toivotulla tavalla.

267 Ks. esimerkiksi La Bine & La Bine (1996).

268 Ks. esimerkiksi Määttä (2009), s. 70.

269 Yllä puhutaan luokkahuonekokeista yksikertaisesti siksi, että monet psykologisen taloustieteen tulokset on saatu opiskelijoiden keskuudessa tehdyissä kokeissa ja siis nimenomaan luokkahuoneissa.

270 Ks. esimerkiksi Pautler (2008), s. 88–89.

271 Ks. esimerkiksi HE 79/2000 vp.

272 Sitruunaongelmaa analysoi ensimmäisenä Akerlof (1970).

273 OECD (2007), s. 9.

274 OECD (2007), s. 13. Luonnollisesti informaatio-ongelmat ja psykologiset markkinahäiriöt voivat aktualisoitua yhdessä ja samassa tapauksessa, jolloin myös keinot niiden korjaamiseksi voivat muodostaa vivahteikkaan kokonaisuuden.

Tältä osin lähestymistapa muistuttaa siis kilpailuoikeudesta ja -politiikasta tuttua pohdintaa siitä, minkälaisilla markkinoilla kartelleilla on hedelmällisin kasvualusta<sup>275</sup>. Lisäksi psykologinen taloustiede ei suinkaan vääjäämättä erkaannuta kilpailun edistämistä ja kuluttajansuojaa toisistaan, päinvastoin. Kuluttajien käyttäytymistä kuvaavat tutkimustulokset auttavat näet ensinnäkin jäljittämään markkinoita, joilla psykologiset markkinahäiriöt ovat vakavia ja joissa kaiken lisäksi kilpailu saattaa olla korjaamatta näitä häiriöitä. Perusväittäminen edellä mainittua taustaa vasten onkin: *Kilpailun kuluttajien hyvinvointia edistävä vaikutus voi jäädä toiveajatteluksi olosuhteissa, joita leimaavat vakavat psykologiset markkinahäiriöt*. Tätä taustaa vasten integroidussa kilpailu- ja kuluttajapolitiikassa on kokonaisvaltaisesti otettava huomioon psykologisen taloustieteen tutkimustulokset.

Keskeinen ongelma on myös se, miten psykologiset markkinahäiriöt tulee ottaa huomioon lainsäädäntöä kehitettäessä. *Camerer et al. (2003)* ovat korostaneet *epäsymmetrisen paternalismin* merkitystä olosuhteissa, joissa lainsäädännöllä korjataan psykologisia markkinahäiriöitä. Tällainen lainsäädäntö tarjoaa suuria hyötyjä niille kuluttajille, joiden käyttäytymistä psykologiset markkinahäiriöt vääristävät, mutta vähän tai ei lainkaan haittoja niille, jotka käyttäytyvät markkinoilla rationaalisesti. Toisaalta lainsäädäntötoimissa on korostettu varovaisuutta, jos julkisvallan interventiolla suojataan ”naiiveja” kuluttajia olosuhteissa, joissa osa kuluttajista on hyvin informoituja ja toimii rationaalisesti<sup>276</sup>. Lisäksi psykologisten markkinahäiriöidenkin kohdalla on otettava huomioon niiden suuruusluokka. Jos vaikutukset jäävät vähäisiksi, ei niiden vuoksi kannata ryhtyä lainsäädäntötoimiin.<sup>277</sup> Tässä yhteydessä onkin tähdennetty, että psykologiset markkinahäiriöt eivät läheskään aina johda merkittäviin epätoivottaviin vaikutuksiin, joten niihin puuttuminen lainsäädäntötoimin ei ole perusteltua<sup>278</sup>.

*Cass R. Sunstein (2006)* on tässä yhteydessä käyttänyt jaottelua heikkoon paternalismiin (*weak paternalism*) ja vahvaan paternalismiin (*strong paternalism*). Ensin mainitussa tapauksessa kuluttajia kyllä ohjataan tekemään kannaltaan järkevä päätös, mutta viimekätinen päätösvalta asiassa jää kuitenkin kuluttajille itselleen. Sen sijaan jälkimmäisessä tapauksessa kuluttajilta suljetaan pois tiettyjä valintavaihtoehtoja, jotka eivät olisi heidän etunsa mukaisia. Sunstein argumentoi viitatussa ylivelkaantumista koskevassa artikkelissaan molempien sääntelyvaihtoehtojen puolesta ja myös niitä vastaan. Kilpailupolitiikan näkökulmasta suotavampana lähtökohtaisesti olisi pidettävä heikkoa paternalismia yksinkertaisesti jo siksi, ettei näin kajottaisi kuluttajien valinnan vapauteen<sup>279</sup>.

Käsillä oleva katsaus psykologiseen taloustieteeseen kattaa ainoastaan eräitä satunnaisia esimerkkejä alalta sekä arvioita sen hyödynnettävyydestä. Tämän vuoksi ja ottaen huomioon psykologisen taloustieteen vahvan esiinmarssin viime vuosina alan tutkimuksessa vastedes olisi suositeltavaa Suomessakin tutkia psykologisen taloustieteen implikaatioita kilpailuoikeudessa ja -politiikassa. Esimerkiksi tulisiko yksityisiä kilpailunrajoituksia arvioida toisin psykologisen taloustieteen tutkimustulosten valossa? Millä tavalla psykologinen taloustiede vaikuttaisi kilpailupoliittisiin arvioihin muun oikeudellisen sääntelyn, so. julkisten kilpailunrajoitusten tarkoituksenmukaisuudesta? Minkälainen ja minkä laajuinen jännite valtavirtataloustieteen ja psykologisen taloustieteen välillä vallitsee? Minkälaisia ongelmakohtia ja toisaalta etuja psykologisen taloustieteen soveltamiseen liittyisi? Tässä painotetaan nimenomaan kilpailuoikeudellista ja -poliittista ulottuvuutta, koska psykologinen taloustiede on jo muodostumassa elimelliseksi osaksi kuluttajapolitiikkaa.

275 Ks. viimeksi mainitusta esimerkiksi Motta (2004), s. 142–166.

276 OECD (2007), s. 5.

277 Ks. myös OECD (2008a), s. 5.

278 OECD (2007), s. 11.

279 Yllä mainittu kuvastaa niitä jännitteitä, joita psykologisen taloustieteen ja kilpailupolitiikan yhteensovittamisessa voi olla.

## 7 PÄÄTTEEKSI

Esityksellä on pyritty avaamaan “Pandoran lipasta” ja vastaamaan muun muassa seuraaviin kysymyksiin: Mitä kilpailupolitiikan ja kuluttajapolitiikan integroinnilla tarkoitetaan tai voidaan tarkoittaa? Onko kysymys vain muodollis-hallinnollisesta virastouudistuksesta vai onko sillä mahdollista pyrkiä myös sisällöllisiin päämääriin? Miten hyvin kilpailupolitiikka edistää kuluttajien etuja ja kuinka hyvin kuluttajansuoja edistää kilpailua? Minkälaisilla markkinoilla ja minkä syiden vuoksi hyödyt eivät markkinoilla aina välity kuluttajille? Mitä hyötyä kuluttajapolitiikalla on kilpailupolitiikasta ja kilpailupolitiikalla kuluttajapolitiikasta? Minkälaisia haasteita psykologinen taloustiede luo kilpailupolitiikan ja kuluttajapolitiikan integroinnille?

### 1. Kilpailupolitiikan ja kuluttajapolitiikan integrointia koskevaa analyysiä on syvennettävä.

Tieteellinen ja muu keskustelu kilpailupolitiikan ja kuluttajapolitiikan integroinnista on kansainvälisestäkin vasta alkutaipaleella. Tämä on heijastunut muun muassa siihen, että keskustelu on ollut varsin yleisluonteista ja kilpailupolitiikan ja kuluttajapolitiikan tavoitteistot on siksi saatettu nähdä liiankin helposti yhdenmukaiseksi.<sup>280</sup> Ensinnäkin väittämä siitä, että molemmat politiikkalohkot edistäisivät yhdenmukaisella tavalla kuluttajien hyvinvointia, on jossain määrin asetettavissa kyseenalaiseksi. Myös kuluttajien valinnanvapautta koskeva doktriini on ongelmallinen muun muassa arvioitaessa asiaa psykologisen taloustieteen näkökulmasta. Toisaalta kilpailupolitiikan ja kuluttajapolitiikan integroinnin edellytyksiä tulisi peilata enemmän konkreettisten kysymyksiä vasten. Periaatteellisella tasolla voidaan näet löytää helpostikin yhteisiä nimittäjiä, mutta avainasemassa on kuitenkin lainsäädännön täytäntöönpano.

### 2. Kilpailulainsäädäntö edistää monin tavoin kuluttajien etua ja kuluttajansuojalainsäädäntö kilpailua.

Kuluttajien etuihin viitataan hyvin usein kotimaisissa kilpailuoikeudellisissa lainvalmistelutöissä. Tämä koskee yhtä lailla kilpailulakia – ja aikaisempaa kilpailunrajoituslakia – kuin muutakin kilpailulainsäädäntöä. Tosin aivan selvää ei ole se, mitä perimmältään kuluttajien eduilla tällöin tarkoitetaan, eikä myöskään selvityksiä ole siitä, ovatko kuluttajat aina hyötäneet kilpailulainsäädännön uudistuksista. Toisaalta kilpailunrajoitusten torjunta on monin osin selkeästi edistänyt kuluttajien etuja. Tässä voidaan viitata erityisesti kartelleihin; niiden perimät ylihinnot ovat empiiristen tutkimusten mukaan hyvin korkeita. Eräiltä osin yksityisten kilpailunrajoitusten ja kuluttajien etujen välinen suhde ei ole yhtä lailla selkeä, esimerkkinä voidaan mainita saalistushinnoittelu. Lisäksi on aiheellista viitata siihen, että kilpailun edistämistoiminta voi yksittäistapauksissa luoda jännitteitä kilpailupolitiikan ja kuluttajapolitiikan välille.

Kuluttajansuojan voi monin osin nähdä edistävän kilpailua erityisesti siten, että näin huolehditaan kilpailukeinojen asianmukaisuudesta. Esimerkkeinä voidaan viitata menettelyn sopimattomuutta ja tiedonantovelvollisuutta sekä vertailevaa markkinointia koskevaan sääntelyyn kuluttajansuojalain 2 luvussa. Sopimusehtojen kohtuuttomuutta koskevalla sääntelyllä torjutaan – tapauksesta riippuen – puolestaan epäasianmukaista kilpailukeinojen käyttöä, kilpailuneutraliteettihäiriöitä, vaihtokustannusten keinotekoisista nostamista sekä kuluttajien valinnanvapauden perusteettomia rajoituksia.

### 3. Markkinat eivät aina toimi kuluttajien eduksi.

Siitä huolimatta, että kilpailu yleensä edistää kuluttajien etuja, suinkaan aina näin ei tapahdu. Kansainvälisissä tutkimuksissa on havaittu, ettei kilpailun avaaminen esimerkiksi energia- ja telemarkkinoilla ole hyödyttänyt kuluttajia odotetulla tavalla. Myös Suomessa on jouduttu ryhtymään lainsäädäntötoimiin tilanteissa, joissa kilpailu ei ole turvannut kuluttajien asemaa. Tähän kysymyskokonaisuuteen viitaten on puhuttu toimimattomista markkinoista. Markkina-analysissä on tällöin ensinnäkin pyrittävä tunnistamaan asianomaiset markkinat ja toiseksi erittelemään ne syyt, jotka ilmiön taustalla ovat.

280 Tässä ei voi olla viittaamatta siihenkään, että oikeudellinen käsitteistö ei ole ollut kilpailupolitiikan ja kuluttajapolitiikan välillä yhdenmukainen.

Erityisen huomion kohteeksi on nostettava myös etsintä- ja vaihtokustannukset sekä kuluttajien rajoitettu rationaalisuus arvioitaessa markkinoiden toimivuutta. Etsintäkustannukset voivat olla rahallisia, psykologisia tai fyysisiä esteitä etsittäessä liiketoimen toista osapuolta tai mieleisiä hyödykkeitä markkinoilta. Etsintäkustannusten vähentämiseksi muun muassa hintavertailut ja hintainformaation standardisointi ovat keskeisessä asemassa. Vaihtokustannukset voivat olla puolestaan rahallisia, psykologisia tai fyysisiä kustannuksia pyrittäessä siirtymään toisen elinkeinonharjoittajan asiakkaaksi. Vaihtokustannusten minimoimiseksi on tärkeää huolehtia muun muassa kuluttajien oikeudesta irtisanoutua pitkäkestoisista sopimuksista. Rajoitetun rationaalisuuden ongelma aktualisoituu puolestaan erityisesti tilanteissa, joissa tuotteet tai sopimusehdot ovat hyvin monimutkaisia. Tämän ongelman lieventämiseksi kuluttajille on mahdollistettava muun muassa tarvittavan lisäinformaation hankkiminen ja toisaalta velvoitettava elinkeinonharjoittajat ilmoittamaan kuluhyödykkeiden hinnat kaikin puolin asianmukaisesti.

Selvityksen valossa on aikaisempaa perinpohjaisemmin myös tutkittava, päätyvätkö kilpailun tuottamat hyödyt lopulta kuluttajille vai eivät. Tämän arvion tekemiseen on pyrittävä muun muassa ennakoita lakeja säädettäessä. Myös olennaisten lainsäädännön muutosten jälkikäteinen arviointi on kiistatta tarpeellista. Vastedes olisi myös suositeltavaa, että vaikutusarviointeja tehtäessä otetaan huomioon psykologisen taloustieteen tutkimustulokset.

#### 4. Kilpailupolitiikasta ja kuluttajapolitiikasta voi kiistatta olla hyötyä toisilleen.

Kilpailupolitiikka voi osaltaan auttaa hahmottamaan sitä, että suinkaan aina oikeudellista sääntelyä ei tarvita, vaan markkinat pystyvät itse ratkaisemaan ongelmansa. Toiseksi kilpailupoliittisesta näkökulmasta osataan analysoida sitä, minkälaisia haittoja itse oikeudellinen sääntely aiheuttaa silloin, kun sääntely kuitenkin katsotaan tarpeelliseksi. Kolmanneksi kilpailupolitiikalle on ollut tuttua arvioida ennakkoon sääntelyn vaikutuksia; myös jälkiseurannan painottaminen on otettava tässä yhteydessä huomioon. Lisäksi kilpailupolitiikka voi vauhdittaa taloustieteen tarjoamien työkalujen käyttöönottoa kuluttajaongelmien analysoimisessa ja ratkaisemisessa. Kilpailupolitiikka voi siis kaikilla näillä tavoilla edesauttaa kuluttajapolitiittisen otteen syventämistä.

Toisaalta kuluttajapolitiikka voi monin tavoin edesauttaa kilpailupoliittisen lähestymistavan syventämistä. Ensinnäkin kuluttajapolitiikka auttaa paremmin ja kattavammin hahmottamaan kuluttajien ja yritysten välisiä suhteita sekä kuluttajien tosiasiallista käyttäytymistä. Toiseksi kuluttajapolitiittinen näkökulma edesauttaa kilpailun epätoivottavien vaikutusten havaitsemista. Kolmanneksi kuluttajapolitiittisia instrumentteja voidaan tarvita kilpailun vauhdittamiseksi markkinoilla. Lisäksi yhteistoiminta kuluttajaviranomaisten kanssa saattaa lisätä yleisön luottamusta kilpailuviranomaisten tekemiin aloitteisiin.

#### 5. Taloustieteen asemaa on vahvistettava, mutta minkä taloustieteen?

Siitä huolimatta, että taloustieteen nimiin on tässäkin esityksessä vannottu, ei se ole ongelmaton näkökulma. Yksi ongelma on se, että taloustieteessä on useanlaisia koulukuntia, joiden painotukset voivat poiketa toisistaan hyvinkin olennaisesti. Tämä on ilmennyt erityisesti siinä, mikä painoarvo psykologiselle taloustieteelle on annettava. Vai onko mahdollista, että kilpailupolitiikka rakentuu edelleen perinteiselle taloustieteelliselle doktriinille, vaikka kuluttajapolitiikassa psykologinen taloustiede on saanut jo vahvan jalansijan? Kansainvälinen tutkimus on tällä hetkellä erittäin aktiivista tällä rintamalla, mikä osaltaan saattaa helpottaa kilpailupolitiikan ja kuluttajapolitiikan taloustieteellistä integrointia. Toisaalta kiistanalaisia kysymyksiä on edelleen paljon.

Talustiedepainotteiset argumentit saattavat toki olla muutoinkin ongelmallisia; ne saattavat olla tulkinnanvaraisia, mikä edelleen vaikeuttaa tämän tieteenalan hyödyntämistä. Oma lukunsa on myös se, miten lainsäätäjät ja tuomioistuimet pystyvät ja haluavat omaksua talustiedeväritteisiä argumentteja. Lisäksi taloustiede ei ole suinkaan vielä saavuttanut kehityksensä päätepistettä, vaan tämän päivän totuus saattaa hyvinkin olla huomisen harhaoppia.

## Lähteet:

### Kirjallisuus- ja virallislähteet:

- Akerlof, George (1970). The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *Quarterly Journal of Economics*, 488–500.
- Areeeda, Phillip & Turner, Donald F. (1975). Predatory Pricing and Related Practices under Section 2 of the Sherman Act. *Harvard Law Review* 88(4), 697–733.
- Armstrong, Mark (2008). Interactions between Competition and Consumer Policy. *Competition Policy International*, 97–147.
- Armstrong, Mark (2012). Economic Models of Consumer Protection Policies. *Teoksessa Konkurrenssverket (2012). Pros and Cons of Consumer Protection. Stockholm 2012, 123–147.*
- Averitt, Neil W. & Lande, Robert H. (1997). Consumer Sovereignty: A Unified Theory of Antitrust and Consumer Protection Law. *Antitrust Law Journal*, Vol. 65, 713–756.
- Averitt, Neil W. & Lande, Robert H. (1998). Consumer Choice: The Practical Reason for Both Antitrust and Consumer Protection Law. *Loyola Consumer Law Review*, Volume 10, number 1, 44–63.
- Bar-Gill, Oren (2012). Competition and Consumer Protection: Behavioral Economics Account. *Teoksessa Konkurrenssverket (2012). Pros and Cons of Consumer Protection. Stockholm 2012, 12–43.*
- Beales, H. & Craswell, R. & Salop, S.C. (1981). The efficient regulation of consumer information. *Journal of Law and Economics*, 491–539.
- Bork, R.H. (1978). *Antitrust Paradox: A Policy at War With Itself*. Basic Books.
- Brill, Julie (2010). Competition and Consumer Protection: Strange Bedfellows or Best Friends? *theantitrustsource*, December 2010.
- Camerer, C. & Issacharoff, S. & Loewenstein, G. & O'Donoghue, T. & Rabin, M. (2003). Regulation for Conservatives: Behavioral Economics and the Case for "Asymmetrical Paternalism". *University of Pennsylvania Law Review*, 1211–1254.
- Carlton, Dennis W. (2007). Does Antitrust Need to Be Modernized? *Journal of Economic Perspectives* 21(3), 155–176.
- Cavanillas Mugica, Santiago (1990). Protection of the weak consumer under product liability rules. *Journal of Consumer Policy* 13(3), 299–309.
- Crandall, Robert & Winston, Clifford (2003). Does Antitrust Improve Consumer Welfare? *Journal of Economic Perspectives* 17(4), 3–26.
- Cseres, K.J. (2008). What Has Competition Done for Consumers in Liberalised Markets? *The Competition Law Review* 4(2), 77–121.
- Cseres, K.J. (2009). Competition and consumer policies: starting points for better convergence. *Amsterdam Center for Law & Economics. Working Paper No. 2009-06.*
- Emons, W. (1997). Credence Goods and Fraudulent Experts. *Rand Journal of Economics* 28(1) 1997, 107–119.
- Euroopan komissio (2010). Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle. Järkevää sääntely Euroopan unionissa. Bryssel 8.10.2010. KOM(2010) 543 lopullinen.
- Euroopan komissio (2011). Komission kertomus Euroopan parlamentille, neuvostolle, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle verkkovierailuista yleisissä matkaviestintäverkoissa yhteisön alueella 27 päivänä kesäkuuta 2007 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 717/2007, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EY) N:o 544/2009, toimituksesta. KOM(2011) 407 lopullinen. Bryssel 6.7.2011.
- European Commission (2009). *Impact Assessment Guidelines*. 15 January 2009. SEC(2009)92.
- Garces, Eliana (2010). The Impact of Behavioral Economics on Consumer and Competition Policies. *Competition Policy International*, Volume 6, Number 1, 145–152.
- Giulietti, Monica & Waddams Price, Catherine & Waterson, Michael (2005). Consumer Choice and Competition Policy: A Study of UK Energy Markets. *The Economic Journal* 115(506), 949–968.
- Gomez, Fernando (2003). EC Consumer Protection and EC Competition Law: How related are they? A law and economics perspective. *Working Paper N:o 113*. Barcelona.
- Gourville, John T. (2003). Why Consumers Don't Buy: The Psychology of New Product Adoption. *Harvard Business School Case No. 504-056*.
- Haracoglou, Irina (2007). Competition Law, Consumer Policy and the Retail Sector: the systems' relation and the effects of a strengthened consumer protection policy on competition. *The Competition Policy Review*, Volume 1, Issue 2, 175–208.

- Haunio-Rudanko, Outi (2008). Maksajan rooli markkinoilla muuttuu. Kuluttajavirasto. Kuluttajansuojalaki 30 vuotta. Juhlaliite 2008, s. 16–19.
- Haupt, Stefan (2003). An Economic Analysis of Consumer Protection Law. *German Law Journal*, 1137–1164.
- HE 360/1992 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuluttajansuojalain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 39/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi elinkeinonharjoittajien välisten sopimusehtojen sääntelystä ja markkinatuomioistuimesta annetun lain muuttamisesta.
- HE 138/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle sähkömarkkinalaiksi.
- HE 218/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kuluttajansuojalain 3 ja 4 luvun, varallisuus oikeudellisista oikeustoimista annetun lain 36 §:n, huoneenvuokralain 5 §:n ja maanvuokralain 4 §:n muuttamisesta.
- HE 181/1997 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kuluttajansuojalain ja kuluttajansuojasta kiinteistönvälityksessä annetun lain 2 §:n muuttamisesta.
- HE 243/1997 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kilpailunrajoituksista annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- HE 79/2000 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuluttajansuojalain ja sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa annetun lain 2 §:n muuttamisesta.
- HE 112/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle viestintämarkkinoita koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.
- HE 218/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi sähkömarkkinalain sekä maakaasumarkkinalain 4 luvun 6 §:n muuttamisesta.
- HE 11/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kilpailunrajoituksista annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- HE 127/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi sähkömarkkinalain ja markkinaoikeuslain muuttamisesta.
- HE 231/2005 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle viestintämarkkinalain ja eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä annetun lain muuttamisesta.
- HE 154/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle ryhmäkannelaiksi ja laiksi Kuluttajavirastosta annetun lain muuttamisesta.
- HE 232/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi alkoholilain muuttamisesta.
- HE 32/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuluttajansuojalain 2 luvun muuttamiseksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 88/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kilpailulaiksi.
- HE 144/2011 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi viestintämarkkinalain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä sähköisen viestinnän tietosuojalain 10 ja 24 §:n muuttamisesta.
- HE 108/2012 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Kilpailu- ja kuluttajavirastosta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 197/2012 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kilpailulain muuttamisesta.
- HE 32/2013 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta.
- HE 40/2013 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kilpailulain ja oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 4 ja 16 §:n muuttamisesta.
- Heidhues, Paul & Köszegi, Botond & Murooka, Takeshi (2012). Deception and Consumer Protection in Competitive Markets. Teoksessa *Konkurrensverket* (2012). Pros and Cons of Consumer Protection. Stockholm 2012, 44–76.
- Hobbs, Caswell O. (2004). Antitrust and Consumer Protection – Exploring the Common Ground. Prepared Remarks for the Panel Discussion on “Under One Umbrella: Integrating the Competition and Consumer Protection Missions” at the Federal Trade Commission 90th Anniversary Symposium.
- Jolls, Christine & Sunstein, Cass R. (2006). Debiasing through Law. *Journal of Legal Studies*, 199–241.
- Jolls, Christine & Sunstein, Cass R. & Thaler, Richard (1998). A Behavioral Approach to Law and Economics. *Stanford Law Review*, 50, 1471–1550.
- Jones, Alison & Sufrin, Brenda (2007). *EC Competition Law*. 3rd ed. Oxford University Press.
- Kanniainen, Vesa & Määttä, Kalle (2011). Kartellit teoriassa ja käytännössä. Edilex lakikirjasto/8166.
- Kaplow, Louis & Shavell, Steven (1994). Why the Legal System is Less Efficient than the Income Tax in Redistributing Income? *Journal of Legal Studies*, 667–681.
- Kessler, Friedrich (1943). Contracts and Adhesion: Some Thoughts about Freedom of Contract. *Columbia Law Review*, 629–642.

Komission tiedonanto. Suuntaviivat perustamissopimuksen 81 artiklan 3 kohdan soveltamisesta. (2004/C 101/08)

Komission tiedonanto. Suuntaviivat vertikaalisista rajoituksista. (2010/C 130/01).

Konkurrensverket (2012). Pros and Cons of Consumer Protection. Stockholm 2012.

Kuluttajapolitiittinen ohjelma vuosille 2012–2015. Tervettä ja vastuullista kilpailua kuluttajien hyväksi.

Kuoppamäki, Petri (2003). Markkinavoiman sääntely Suomen ja EY:n kilpailuoikeudessa. Jyväskylä.

Kuoppamäki, Petri (2008). Kilpailun taloustieteen soveltaminen kilpailuoikeudessa. Lakimies 7–8/2008, s. 1077–1105.

La Bine, S.J. & La Bine, G. (1996). Determination of negligence and hindsight bias. *Law and Human Behavior* 1996, 20, 501–516.

Lande, Robert H. (2001). Consumer Choice as the Ultimate Goal of Antitrust. *University of Pittsburgh Law Review*, Volume 62, Issue 3, 503–525.

Leary, Thomas B. (2005). Competition Law and Consumer Protection Law: Two Wings of the Same House. *Antitrust Law Journal*, Vol. 72, 2005, 1147–1151.

Leivo, Kirsi & Leivo, Timo & Huimala, Hanne & Huimala, Mikko (2012). EU:n ja Suomen kilpailuoikeus. Talentum. Helsinki.

Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö 4/2012 vp. LiVM 4/2012 vp – HE 144/2011 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi viestintämarkkinalain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä sähköisen viestinnän tietosuojalain 10 ja 24 §:n muuttamisesta.

Motta, Massimo (2004). *Competition Policy: Theory and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.

Muris, T.J. (2002). The Interface of Competition and Consumer Protection. The Fordham Corporate Law Institute's 29th Annual Conference on International Antitrust Law and Policy, 31 October 2002.

Muris, Timothy J. (2005). Principles for a Successful Competition Agency. *University of Chicago Law Review*, Vol. 72, No. 1, Winter 2005, 165–187.

Määttä, Kalle (2004). Uusi kilpailunrajoituslaki. Edita. Helsinki.

Määttä, Kalle (2006). Ajankohtaista oikeuskäytäntöä kuluttajansuojasta. Artikkelit. Edilex, kesäkuu 2006.

Määttä, Kalle (2009). Oikeustaloustieteellinen näkökulma kotimaiseen lainvalmisteluun. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 242. Helsinki.

Määttä, Kalle (2012). Kilpailu ja sääntely. Artikkelit. Edilex, 2012.

Määttä, Kalle (2013). Kilpailu- ja kuluttajapolitiikan integroinnista ja integroitavuudesta. Kilpailuoikeudellinen vuosikirja 2012. Suomen Kilpailuoikeudellinen Yhdistys ry. Vantaa, s. 73–87.

Møllgaard, Peter (2011a). Active consumers and economic performance. For the Danish Consumer Council and the Danish Competition and Consumer Authority. CEPR – Centre for Economic and Business Research. 15 May 2011.

Møllgaard, Peter (2011b). Aktive forbrugere og økonomisk performance. Centre for Economic and Business Research. Juni 2011.

OECD (2003). *Interface of Competition and Consumer Policies*. OECD.

OECD (2004). *Identifying and Tackling Dysfunctional Markets*. Note submitted by the US Federal Trade Commission. OECD.

OECD (2005). *Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*. OECD.

OECD (2007). *Roundtable on Economics for Consumer Policy. Summary Report*. OECD.

OECD (2008a). *The Economics of Competition and Consumer Policies. Introductory Note*. OECD.

OECD (2008b). *The Interface between Competition and Consumer Policies*. OECD.

OECD (2009). *OECD Reviews of Regulatory Reform. Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence*. OECD.

OECD (2010). *Consumer Policy Toolkit*. OECD 2010.

OECD (2011). *Competition Assessment Toolkit. Volume 1 – Competition Assessment Principles*. OECD 2011.

Office of Fair Trading (2003). *Switching Costs. Economic Discussion Paper 5. Part One: Economic models and policy implications*. OFT 655.

Office of Fair Trading (2008). *Interactions between competition and consumer policy. Economic discussion paper. April 2008. A report prepared for the OFT by Mark Armstrong. OFT991*.

Office of Fair Trading (2009). *Joining up Competition and Consumer Policy. The OFT's approach to building an integrated agency. December 2009. OFT1151*.



- Oikeusministeriön julkaisu 2004:4. Hallituksen esitysten laatimisohteet. Helsinki 2004.
- Oikeusministeriön julkaisu 2007:6. Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Ohjeet. Helsinki 2007.
- Oinonen, Mika (2012). Kvantitatiivisen analyysin hyödyntäminen kilpailuoikeudessa: esimerkkinä yrityskauppavalvonta. *Lakimies* 5/2012, 718–741.
- Pautler, Paul A. (2008). Consumer Protection Policies, Economics, and Interactions with Competition Policy. *Competition Policy International* 4(1), 83–96.
- Peltonen, Anja (2005). Kuluttaja- ja kilpailupolitiikalla on monia liittymäkohtia. *Kilpailuoikeudellinen vuosikirja 2004*. Helsinki.
- Peltonen, Anja (2008). Kuluttajan valinta riippuu lainsäädännöstä. *Kuluttajavirasto. Kuluttajansuojalaki 30 vuotta. Juhlaliite 2008*, s. 2–7.
- Petit, Nicolas & Neyrinck, Norman (2010). Behavioral Economics and Abuse of Dominance: A Proposed Alternative Reading of the Article 102 TFEU Case-Law. *The Global Competition Law Centre Working Papers Series. GCLC Working Paper 02/10*.
- Posner, Richard A. (2005). The Federal Trade Commission: A Retrospective. *Antitrust Law Journal* 72(3), 761–771.
- Rantala, Kati (2011). Lainvalmistelun laatu hallituksen kärkihankkeissa. *Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 255*. Helsinki 2011.
- Rose, Vivien (2010). The Role of Behavioral Economics in Competition Law: A Judicial Perspective. *Competition Policy International, Volume 6, Number 1*, 103–109.
- Salinger, Michael A. (2010). Behavioral Economics, Consumer Protection, and Antitrust. *Competition Policy International, Volume 6, Number 1*, 65–86.
- Schneider, H. (2007). Agency Problems and Reputation in Expert Services: Evidence from Auto Repair. *Mimeo, Cornell*.
- Smuda, Florian (2012). Cartel Overcharges and the Deterrent Effect of EU Competition Law. *ZEW – Centre for European Economic Research Discussion Paper No. 12-050*.
- Stucke, Maurice E. (2012a). Behavioral Exploitation and its Implications on Competition and Consumer Protection Policies. *Teoksessa Konkurrentsverket (2012). Pros and Cons of Consumer Protection. Stockholm 2012*, 77–122.
- Stucke, Maurice E. (2012b). The Implications of Behavioral Antitrust. *University of Tennessee Legal Studies Research Paper No. 192*.
- Sunstein, Cass. R. (2006). Boundedly Rational Borrowing. *The University of Chicago Law Review* 73(1), 249–270.
- Talousvaliokunnan mietintö 9/2012 vp. *TaVM 9/2012 – HE 108/2012 vp*. Hallituksen esitys laiksi Kilpailu- ja kuluttajavirastosta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- Thaler, Richard H. (1999). Mental Accounting Matters. *Journal of Behavioral Decision Making*, 12, 183–206.
- Tversky, A. & Kahneman, D. (1991). Loss Aversion in Riskless Choice: A Reference Dependent Model. *Quarterly Journal of Economics* 106, 1039–1061.
- Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 13/2008. Lainsäädännön hallinnollinen taakka yrityksille – raskaimmat säädösalueet. (Aki Kangasharju – Timo Rauhanen). *Säädösvalmistelun kehittämisyksikkö*. Helsinki.
- Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 4/2009. *Kilpailulaki 2010*. Helsinki.
- Vickers, John (2003). Economics for consumer policy. *British Academy Keynes Lecture. 29 October 2003*.
- Vickers, John (2005). Opening remarks at the European Competition and Consumer Day Conference, London. *Office of Fair Trading, 15 September 2005*.
- Waller, Spencer Weber (2005). In Search of Economic Justice: Considering Competition and Consumer Protection Law. *Loyola University Chicago Law Review, Vol. 36*, 631–639.
- Waterson, M. (2003). The Role of Consumers in Competition and Competition Policy. *International Journal of Industrial Organization* 21(2), 129–150.
- Weiner, David L. & Vining, Aidan R. (2005). *Policy Analysis. Concepts and Practice*. Fourth edition. Pearson Prentice Hall.
- Wilson, Chris M. & Waddams Price, Catherine (2005). Irrationality in Consumers' Switching Decisions: when more firms may mean less benefit. *CCP Working Paper 05/04, ESRC Centre for Competition Policy, University of East Anglia*.

## Tuomioistuinratkaisut sekä Kilpailuviraston ja Kuluttajaviraston lausunnot

Kilpailuvirasto Dnro 575/61/97, 26.8.2003

Kilpailuvirasto Dnro 303/72/2008, 10.4.2008

Kilpailuvirasto Dnro 835/14.00.20/2011, 7.11.2011

Kilpailuvirasto Dnro 520/14.00.20/2012, 19.7.2012

Kilpailuvirasto Dnro 605/14.00.20/2012, 13.8.2012

Kilpailuvirasto Dnro 477/14.00.20/2012, 23.8.2012

KKO:2006:6 (ään.)

KKO:2007:37 (ään.)

KKO:2008:96

KKO:2011:42

KKO:2011:65

KKO:2012:12

KUV/4408/48/2008, 10.4.2008

KUV/2075/09/2012, 3.5.2012

KUV/3883/09/2012, 7.8.2012

KUV/3359/09/2012, 24.8.2012

MT:2001:014

### Lyhenteet:

EU	Euroopan unioni
HE	hallituksen esitys
KKO	korkein oikeus
KUV	Kuluttajavirasto
LiVM	liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö
MT	markkinatuomioistuin
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OFT	Office of Fair Trading
OM	oikeusministeriö
SEUT-sopimus	Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus
TaVM	talousvaliokunnan mietintö
TEM	työ- ja elinkeinoministeriö
vp	valtiopäivät



