



Kilpailuviraston suuntaviivat

**SEURAAMUSMAKSUN
MÄÄRÄN ARVIOINNISTA**

Kilpailuviraston suuntaviivat
seuraamusmaksun määrän arvioinnista

Kilpailuvirasto julkaisi lokakuussa 2011 uuteen kilpailulakiin (948/2011) liittyen neljät uudet suuntaviivat lain soveltamisesta. Suuntaviivat koskevat yrityskauppavalvontaa (1/2011), sakkovapautus- eli leniency-menettelyä (2/2011), seuraamusmaksun määrän arviointia (3/2011) ja priorisointia kilpailunrajoitusasioiden käsittelyssä (4/2011).

Suuntaviivat löytyvät myös tablettitietokoneille optimoituina pdf-tiedostoina osoitteesta www.kilpailuvirasto.fi kohdasta Lainsäädäntö ja ohjeet. Tiedoston voi siirtää tablettiin esimerkiksi lähettämällä sen itselleen sähköpostitse ja avaamalla sen tabletin pdf-lukuohjelmalla. Tekstiin sinisellä merkityt sanat ovat sähköisessä versiossa linkejä.

Yrityskauppavalvontaan ja sakkovapautukseen liittyvät suuntaviivat julkaistaan myös painettuina. Julkaisutilaukset: tiedotus@kilpailuvirasto.fi

Kaikista suuntaviivoista julkaistaan sähköisessä muodossa myös ruotsinkieliset versiot, ja ainakin yrityskauppavalvonta- ja sakkovapautussuuntaviivoista myös englanninkieliset versiot. Käännökset julkaistaan niiden valmistuttua viraston verkkosivujen ruotsin- ja englanninkielisillä sivuilla.

Ulkoasu	Harri Heikkilä
Taitto	Antti Hovila
ISSN / ISSN-L	1795-1143

Sisällys

1 Seuraamusmaksu	6
2 Erityis- ja yleisestävä vaikutus	6
3 Seuraamusmaksun suuruus	6
4 Enimmäismäärä	11
5 Seuraamusmaksutaso	11

1 Seuraamusmaksu

Elinkeinonharjoittajalle tai näiden yhteenliittymälle, joka rikkoo kilpailunrajoituslain 5 tai 7 §:n tai Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen artiklojen 101 tai 102 säännöksiä, määrätään seuraamusmaksu, jolle menettelyä ole pidettävä vähäisenä tai seuraamusmaksun määräämistä kilpailun turvaamisen kannalta muutoin pidetä perusteettomana (KL 12 §:n 1 mom.).

Seuraamusmaksu voidaan määrätä myös sellaiselle elinkeinonharjoittajalle tai näiden yhteenliittymälle, jolle rikkomukseen osallistunut elinkeinotoiminta on siirtynyt yrityskaupan tai muun yritysjärjestelyn seurauksena (KL 12 §:n 1 mom.).

Seuraamusmaksun määrää Kilpailuviraston esityksestä markkinaoikeus. (KL 12 §:n 2 mom.).

Jäljempänä kuvataan niitä seikkoja, joita Kilpailuvirasto ottaa huomioon esitettävän seuraamusmaksun suuruutta määritettäessä.

2 Erityis- ja yleisestävä vaikutus

Lähtökohtana seuraamusmaksun määräämisessä on, että sillä tulee olla riittävä erityis- ja yleisestävä vaikutus (HE 88/2010 vp, s. 58). Tämä saavutetaan vain, jos seuraamusmaksun suuruus on sellainen, ettei kielletty kilpailunrajoittaminen ole rajoitukseen osallistuville elinkeinonharjoittajille kannattavaa. Riittävän suurella seuraamusmaksulla on näin ollen kaksi tehtävää:

Seuraamusmaksu on kilpailulakia rikkoneelle elinkeinonharjoittajalle rangaistuksen luonteinen hallinto-oikeudellinen sanktio.

Seuraamusmaksun tulee tehokkaasti estää kilpailunrajoitukseen ryhtyminen, sen jatkaminen sekä uusiminen.

3 Seuraamusmaksun suuruus

Seuraamusmaksun suuruus perustuu kokonaisarviointiin, ja sitä määrittäessä on otettava huomioon rikkomuksen laatu ja laajuus, moitittavuuden aste sekä rikkomuksen kestoaika (KL 13 §).

Kilpailulain 13 § vastaa eräin täsmennyksin kilpailunrajoituslain 7 §:n 2 momenttia.

3.1 Laatu

Kilpailulakia koskevassa hallituksen esityksissä ei tarkemmin määritellä, mitä rikkomuksen laadulla tarkoitetaan. Oikeuskäytännössä on kiinnitetty huomiota rikkomuksen vakavuuteen.

Rikkomuksen laatua arvioitaessa Kilpailuvirasto kiinnittää huomiota esimerkiksi siihen, onko kyseessä paljas (alaston), vakava tai periaatteellisesti merkittävä kilpailunrajoitus. Arvioinnissa otetaan huomioon myös se, kuinka laajasti kyseinen menettelytapa on ollut käytössä ja kuinka merkittävään taloudelliseen toimintaan rikkomus liittyy. Arvioinnissa tarkastellaan myös elinkeinonharjoittajien kokoa, markkina-voimaa ja asemaa markkinoilla. Tässä arvioinnissa käytetään mm. yritysten ja markkinoiden liikevaihtolukuja.¹

3.2 Laajuus

Kilpailulain hallituksen esityksessä ei tarkemmin määritellä, mitä rikkomuksen laajuudella tarkoitetaan. Oikeuskäytännössä on vakiintuneesti arvioitu rikkomuksen maantieteellistä laajuutta erityisesti sen mukaan, onko kyseessä valtakunnallinen vai alueellinen rikkomus.

Kilpailuvirasto arvioi maantieteellisen laajuuden lisäksi rikkomuksen taloudellista laajuutta. Tässä yhteydessä tarkastellaan esimerkiksi rikkomuksen kohteena olevien markkinoiden kokoa ja niiltä elinkeinonharjoittajille kertynyttä liikevaihtoa.²

¹ Esimerkki EU-oikeuskäytännöstä: Asia T 127/04, 6.5.2009, kohta 93: Seuraavaksi on todettava, että on kiistatonta, että tietyt yrityksen tai tiettyjen markkinoiden liikevaihto on rikkomisen vakavuuden arviointiperusteena väistämättä välttämättä ja epätäydellinen. Kyseisen perusteen avulla ei ole mahdollista erottaa toisistaan sellaisia aloja, joilla syntyy runsaasti lisäarvoa, sellaisista aloista, joilla syntyy niukasti lisäarvoa, eikä kannattavia yrityksiä vähemmän kannattavista yrityksistä. On kuitenkin todettava, että huolimatta liikevaihdon likimääräisestä luonteesta niin yhteisön lainsäätäjät kuin komissio ja yhteisöjen tuomioistuinkin pitävät sitä nykyään kilpailuoikeuden osalta riittävänä perusteena arvioitaessa asianomaisten yritysten kokoa ja taloudellista voimaa (ks. esim. edellä 64 kohdassa mainitut yhdistetyt asiat Musique française v. v. komissio, tuomion 121 kohta; asetuksen N:o 17/15 artiklan 2 kohta ja yrityskeskittymien valvonnasta 20.1.2004 annettun neuvoston asetuksen (EY) N:o 139/2004 (EUVL L 24, s. 1) johdanto-osan 10 perustelukappale ja 14 ja 15 artikla).

² Esimerkki EU-oikeuskäytännöstä: Asia C 510/06 P, 19.3.2009, kohta 74: Näin ollen sakon määrittämiseksi on mahdollista ottaa huomioon paitsi rikkomisen tehneen yrityksen kokonaisliikevaihto, vaikka se olisikin vain likimääräinen ja epätäydellinen osoitus yrityksen koosta ja sen taloudellisesta vallasta, myös se osa liikevaihdosta, joka tulee kilpailusääntöjen rikkomisen kohteena olevista tavaroista ja joka on näin ollen omiaan osoittamaan rikkomisen laajuutta. Kummallekaan näistä luvuista ei pidä antaa sellaista merkitystä, joka olisi suhteeton verrattuna muihin arvioinnissa huomioon otettaviin seikkoihin, ja asianmukaisen sakon suuruuden määrittäminen ei näin ollen voi olla pelkän kyseisen tuotteen myynnistä saatuan liikevaihtoon perustuvan laskelman tulos (ks. vastaavasti em. asia Archer Daniels Midland ja Archer Daniels Midland Ingredients v. komissio, tuomion 100 kohta).

3.3 *Moitittavuuden aste*

Rikkomuksen moitittavuuden astetta voivat kuvastaa esimerkiksi elinkeinonharjoittajan tai näiden yhteenliittymän osallisuuden luonne rikkomuksessa, rikkomuksen uusiminen, mahdolliset toimenpiteet rikkomuksen lopettamiseksi, rikkomuksen vahingollisuus yhteiskunnalle ja rikkomuksella saavutettu hyöty (HE 88/2010 vp, s. 58).

Hallituksen esityksessä mainittuja moitittavuuden astetta kuvaavia seikkoja on oikeuskäytännössä käytetty seuraamusmaksun suuruuden määrittämisessä jo ennen kilpailulain voimaantuloa. Moitittavuuden asteen arvioinnista kartelliasioissa voidaan antaa seuraavat esimerkit.

3.3.1 *Osallisuuden luonne*

Osallisuuden luonnetta kuvaa mm. elinkeinonharjoittajan johtajuus tai aloitteellisuus kartellissa. Huomiota kiinnitetään myös kartellissa toimimisen aktiivisuuteen, liittymisen omaehtoisuuteen ja muiden painostamiseen (KHO 2009:83, kohdat 1202, 1217 ja 1262).

Toisaalta arvioinnissa otetaan huomioon mm. elinkeinonharjoittajan markkinaosuuden suhteellinen pienuus tai sen rikkomusten suppeampi alueellinen ja ajallinen ulottuvuus verrattuna kartellin keskeisimpiin toimijoihin (KHO 2009:83, kohta 1280).

Oikeuskäytännössä on kiinnitetty huomiota myös siihen, onko yrityksellä markkinavoimaa ja siitä seuraavaa todellista mahdollisuutta vaikuttaa olennaisesti kyseisten markkinoiden toimivuuteen ja muiden (kilpailija)yhhtiöiden asemaan (KHO 2009:83, kohta 1202).

3.3.2 *Uusiminen*

Yhtiölle aikaisemmin samantapaisesta toiminnasta määrättyä seuraamusmaksua ja kielletyn toiminnan jatkamista on oikeuskäytännössä pidetty seuraamusmaksua korottavana tekijänä (MAO 614/2009).

3.3.3 *Mahdolliset toimenpiteet rikkomuksen lopettamiseksi*

Moitittavuuden astetta arvioitaessa Kilpailuvirasto ei ota lieventävänä seikkana huomioon sitä, että elinkeinonharjoittaja lopettaa rikkomuksen Kilpailuviraston tarkastuksen tai muun selvittämistoimen jälkeen. Mainittu seikka vaikuttaa seuraamusmaksun suuruuteen rikkomuksen kestoa määritettäessä.

3.3.4 Rikkomuksen vahingollisuus yhteiskunnalle ja sillä saavutettu hyöty

Kilpailuvirasto pitää lähtökohtanaan, että seuraamusmaksuesityksen tekemiseen johtavat rikkomukset ovat vahingollisia yhteiskunnalle.

Kilpailuviraston on suunnattava voimavaransa niin, että se puuttuu ensisijaisesti kilpailun toimivuuden, kansantalouden ja yleisen edun kannalta merkittäviin kilpailunrajoituksiin sekä kaikkein vakavimpiin kilpailunrajoituksiin (HE 88/2010 vp, s. 75).

On myös rikkomuksia, jotka ovat laadultaan niin vakavia tai periaatteellisesti merkittäviä, ettei seuraamusmaksun tekemättä jättäminen ole mahdollista, vaikka rikkomuksen vahingollisuus yhteiskunnalle olisi vähäinen.

Kartellista aiheutuneen vahingon määrän tai toisaalta kartellista siihen osallistuneille aiheutuneen taloudellisen hyödyn selvittäminen ei ole edellytyksenä seuraamusmaksun määräämiselle. Sen sijaan mainitut seikat voivat vaikuttaa määrättävän seuraamusmaksun suuruuteen (HE 88/2010 vp, s. 59, KHO 2009:83, kohta 1174).

Seuraamusmaksu on elinkeinoharjoittajalle kilpailulain vastaisesta menettelystä määrättävä rangaistuksen luonteinen hallinto-oikeudellinen sanktio. Kilpailunrajoituksella saavutettava hyöty on keskeinen tekijä elinkeinoharjoittajan arvioidessa, kannattaako rikkomukseen ryhtyä ja sitä jatkaa tai uusia. Rikkomuksella aiheutetun vahingon määrän tai sillä saavutetun hyödyn selvittämättä jääminen ei kuitenkaan poista rangaistavuutta, eikä sitä, että seuraamusmaksulla tulee olla riittävä erityisestä vaikutus. Oikeuskäytännön mukaan mainittujen seikkojen selvittäminen voivat kuitenkin vaikuttaa määrättävän seuraamusmaksun suuruuteen.

3.4 Kesto

Rikkomuksen kesto määritellään elinkeinoharjoittajakohtaisesti.

Kartellien kokonaiskeston osalta oikeuskäytännössä todetaan, että ajallisen keston osalta riittävänä on pidettävä sitä, että esitetyt todisteet liittyvät ajallisesti riittävän läheisiin tosiseikkoihin, jotta voidaan kohdella todeta, että kyseinen kilpailusääntöjen rikkomus on jatkunut keskeytymättä väitetyt kartellin alkamisajankohdan ja päättymisajankohdan välillä (KHO 2009:83, kohta 985).

3.5 Muut seuraamusmaksun suuruuteen vaikuttavat seikat

Kokonaisarvioinnissa huomioon otettavien seikkojen luettelo kilpailulain 13 §:ssä ei ole tyhjentävä (HE 88/2010 vp, s. 58). Kilpailuvirasto ot-

taa tapauskohtaisessa kokonaisarvioinnissa huomioon esimerkiksi seuraavia seikkoja.

Kotimaisessa oikeuskäytännössä on kiinnitetty huomiota yritysten liikevaihtoon. Huomioon on otettu myös rikkomuksen kohteena olevilta markkinoilta elinkeinonharjoittajalle viimeisenä rikkomusvuotena kertyneen liikevaihdon määrä (KHO 2009:83, kohta 1202). Kuten edellä EU-oikeuskäytäntöön viitaten selostettiin, Kilpailuvirasto käyttää vastaavia liikevaihtolukuja arvioidessaan rikkomuksen laatua ja taloudellista laajuutta. Sekä yksittäisten elinkeinonharjoittajien että rikkomuksen kohteena olevien markkinoiden liikevaihtoluvut kuvaavat paitsi markkinavoimaa myös toiminnan volyyymiä ja merkittävyyttä.

Vertikaalisista rikkomuksista esitettävän seuraamusmaksun määrää arvioidessaan Kilpailuvirasto lukee niin sanotuissa kaksoisjakelutilanteissa³ rikkomuksen kohteena olevilta markkinoilta kertyneeseen liikevaihtoon sekä sen liikevaihdon, joka toimittajalle kertyy jakelijoiden kautta tapahtuneesta myynnistä että toimittajan omasta jälleenmyynnistä kertyvän liikevaihdon.

Oikeuskäytännössä on kiinnitetty huomiota myös rikkomukseen syyllistyneen elinkeinonharjoittajan merkittävän suureen liikevaihtoon.⁴ Yleis- ja erityisestävät syyt edellyttävät tuntuvan seuraamusmaksun määräämistä, jotta vältytään siltä, että lain rikkominen muodostuisi taloudellisesti kannattavaksi.

Aina liikevaihdon määrä ei kuitenkaan anna riittävää kuvaa rikkomuksen kohteena olevasta toiminnasta ja sen laajuudesta. Näin saattaa olla esimerkiksi aatteellisten yhteisöjen tai toimialayhdistysten tapauksessa. Tällaisissa tilanteissa seuraamusmaksun suuruudelle asetettu 10 prosentin enimmäismäärä lasketaan yhteisön tuottojen perusteella. Tuotoiksi katsotaan myös yhteisön saamat jäsenmaksut (HE 88/2010 vp, s. 59).

Yksin toimialayhdistykselle esitettävän seuraamusmaksun riittävän yleis- ja erityisestävän vaikutuksen saavuttaminen yhdistyksessä toteutetuissa rikkomuksissa on vaikeaa, koska yhdistyksen tuotot ovat usein alan liiketoimintaan nähden pieniä. Kilpailuvirasto voi tutkia myös toimialayhdistyksen jäsenten toimintaa rikkomuksen aikaansaamisessa ja ylläpitämisessä. Tältä osin hallituksen esityksessä todetaan, ettei seuraamusmaksun määrääminen elinkeinonharjoittajien yhteenliittymälle estä sitä, että seuraamusmaksu määrättäisiin myös yksittäisille elinkei-

³ Tilanne, jossa toimittaja osittain kilpailee oman jakelukanavansa kanssa myymällä tavaroita myös itse.

⁴ KHO 11.11.1998, dnro 2498, 3482/1/97 (Valio), KHO 20.12.2001, dnro 3670, 3684 ja 3685/2/00 (Mikkelij), KN 18.5.2001, dnro 150/690/1999 (Elisa), MAO 614/2009 (raakapuun osto).

nonharjoittajille, jotka ovat olleet aikaansaamassa tai ylläpitämässä rikkomusta (HE 88/2010 vp, s. 57).

4 Enimmäismäärä

Seuraamusmaksu saa olla enintään 10 prosenttia kunkin kilpailunrajoitukseen osallistuvan elinkeinonharjoittajan tai näiden yhteenliittymän liikevaihdosta siltä vuodelta, jona elinkeinonharjoittaja tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä viimeksi osallistui rikkomukseen (KL 13 §).

Säännöksen tavoitteena on varmistaa, että määrättävä seuraamusmaksu ei ole kohtuuton suhteessa elinkeinonharjoittajan liiketoiminnan kokoon ja maksukykyyn (HE 88/2010 vp, s. 59).

Seuraamusmaksun enimmäismäärää määrättäessä otetaan huomioon se taloudellinen kokonaisuus, johon kilpailunrajoitukseen osallistuva elinkeinonharjoittaja tai näiden yhteenliittymä kuuluu. Taloudellisella kokonaisuudella voidaan tarkoittaa esimerkiksi konsernia. Jos seuraamusmaksua on esitetty esimerkiksi rikkomukseen osallistuneelle tytäryhtiölle ja sen emoyhtiölle, 10 prosentin enimmäismäärä lasketaan konsernin maailmanlaajuisesta liikevaihdosta (HE 88/2010 vp, s. 59).

5 Seuraamusmaksutaso

Unionin oikeuden yleisperiaatteen mukaisesti jäsenvaltiot ovat velvollisia perustamaan seuraamusjärjestelmän, jossa unionin oikeuden rikkomisesta määrättävät seuraamukset ovat tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia (Komission tiedonanto yhteistyöstä kilpailuviranomaisten verkostossa kohta 2 ja asia 68/88, komissio v. Kreikka, yhteisöjen tuomioistuimen tuomio, Kok. 1989, s. 2965, kohdat 23–25).

Kotimainen oikeuskäytäntö erityisesti vakavimpina kilpailunrajoituksina pidettävien kartellien osalta koskee pääosin rikkomuksia, jotka on tehty ennen 1.5.2004 voimaan tullutta kilpailunrajoituslain muutosta (318/2004). Mainitun lainuudistuksen yhteydessä kiinnitettiin huomiota Suomessa vallitsevaan seuraamusmaksutasoon. Hallituksen esityksessä todetaan, että EY:n kilpailuviranomaisten verkoston toimivuuden ja EY:n kilpailusääntöjen yhdenmukaisen soveltamisen kannalta on kuitenkin tärkeää, että kansalliset sanktiot ovat yhteismitallisia (HE 11/2004, vp, s. 16). Edelleen KRL:n 7 §:n 2 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että muutoksella, jolla luovuttiin kaksiportaisesta seuraamusmaksun määrän sääntelystä, on tarkoitus yhdenmukaistaa kansallista sanktiotasoa EY-sääntelyn kanssa (HE 11/2004, vp, s. 35).

Kilpailuvirasto ottaa mainitut lainsäätäjän kannanotot sekä viimeaikaisen kotimaisen oikeuskäytännön seuraamusmaksutasosta huomioon seuraamusmaksuesityksiä tehdessään.