



Konkurrensverkets riktlinjer

**PRÖVNING AV PÅFÖLJDS-  
AVGIFTENS STORLEK**

## **Konkurrensverkets riktlinjer**

Prövning av påföljdsavgiftens storlek

**Design** Harri Heikkilä  
**Layout** Antti Hovila  
**Översättning** Barbro Lindblom  
**ISSN / ISSN-L** 1795-1143

# Innehåll

1 Prövning av påföljdsavgiftens storlek vid Konkurrensverket .....	6
2 Allmän- och specialpreventiv verkan .....	6
3 Påföljdsavgiftens storlek.....	6
4 Maximibelopp.....	11
5 Påföljdsavgifternas nivå.....	11



## 1 Prövning av påföljdsavgiftens storlek vid Konkurrensverket

En näringsidkare eller en sammanslutning av näringsidkare som bryter mot bestämmelserna i 5 eller 7 § eller i artikel 101 eller 102 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ska åläggas att betala en påföljdsavgift, om inte förfarandet ska anses vara obetydligt eller om det annars anses omotiverat att bestämma en påföljdsavgift för att trygga konkurrensen (KL 12 § 1 mom.).

Påföljdsavgift kan bestämmas också för en näringsidkare eller en sammanslutning av näringsidkare till vilken den näringsverksamhet som var delaktig i överträdelsen har övergått till följd av ett företagsförvärv eller något annat företagsarrangemang (KL 12 § 2 mom.).

Påföljdsavgiften bestäms av marknadsdomstolen på framställning av Konkurrensverket. (KL 12 § 3 mom.).

Nedan beskrivs de omständigheter som Konkurrensverket beaktar vid bestämmandet av storleken på den påföljdsavgift som verket gör en framställning om.

## 2 Allmän- och specialpreventiv verkan

Utgångspunkten vid fastställandet av påföljdsavgift är att påföljdsavgiften ska ha en tillräcklig allmän- och specialpreventiv verkan (RP 88/2010 rd, s. 63). Detta uppnås endast om påföljdsavgiftens belopp är sådant att det förbjudna begränsandet av konkurrensen inte är lönsamt för de näringsidkare som deltar i konkurrensbegränsningen. Att påföljdsavgiften är tillräckligt stor har därmed två funktioner:

- Påföljdsavgiften är en förvaltningsrättslig sanktion av straffnatur för den näringsidkare som brutit mot konkurrenslagen.
- Påföljdsavgiften ska effektivt förhindra att någon åstadkommer, fortsätter med och upprepar en konkurrensbegränsning.

## 3 Påföljdsavgiftens storlek

Påföljdsavgiftens belopp baserar sig på en helhetsbedömning, och när det bestäms ska hänsyn tas till bl.a. överträdelsens art och omfattning, det klandervärda i gärningen samt överträdelsens varaktighet (KL 13 §).

13 § i konkurrenslagen motsvarar med vissa preciseringar 7 § 2 mom. i lagen om konkurrensbegränsningar.

### 3.1 Art

I regeringens proposition till ny konkurrenslag definieras inte närmare vad som avses med överträdelsens art. I rättspraxis har man fäst uppmärksamhet vid allvaret i överträdelsen.

Vid bedömningen av överträdelsens art fäster Konkurrensverket uppmärksamhet t.ex. vid om det är fråga om en ren (naken), allvarlig eller principiellt betydande konkurrensbegränsning. Vid bedömningen beaktas även i hur stor utsträckning förfarandet används och hur omfattande ekonomisk verksamhet som berörs av begränsningen. Vid bedömningen granskas även näringsidkarnas storlek, marknadsinflytande och ställning på marknaden. Vid den här bedömningen används bl.a. omsättningssiffror för företagen och marknaden.<sup>1</sup>

### 3.2 Omfattning

I regeringens proposition till konkurrenslag definieras inte närmare vad som avses med överträdelsens omfattning. I den rättspraxis som utvecklats har en överträdelsens geografiska omfattning bedömts särskilt med avseende på om överträdelsen är riksomfattande eller lokal.

Förutom den geografiska omfattningen bedömer Konkurrensverket även överträdelsens ekonomiska omfattning. I detta sammanhang granskas t.ex. storleken på den marknad som varit föremål för överträdelsen och näringsidkarnas omsättning på denna marknad.<sup>2</sup>

1 Exempel ur EU-rättspraxis: Mål T 127/04, 6.5.2009, punkt 93: Det är vidare obestriddligen så att omsättningen för ett företag eller på en marknad, såsom kriterium för att bedöma hur allvarlig en överträdelse är, med nödvändighet är ett osäkert och ofullständigt kriterium. Genom omsättningen görs ingen åtskillnad mellan vare sig de sektorer där mervärdet är högt och dem där mervärdet är lågt, eller mellan de företag som är lönsamma och dem som är mindre lönsamma. Trots att omsättningen till sin natur är ungefärlig, anses den för närvarande av gemenskapslagstiftaren, kommissionen och EG domstolen emellertid vara ett lämpligt kriterium i konkurrensrätten för att bedöma de berörda företagens storlek och ekonomiska styrka (se bland annat domen i de ovan i punkt 64 nämnda förenade målen *Musique diffusion française* m.fl. mot kommissionen, punkt 121; artikel 15.2 i förordning nr 17, skäl 10 samt artiklarna 14 och 15 i rådets förordning (EG) nr 139/2004 av den 20 januari 2004 om kontroll av företagskoncentrationer (EUT L 24, s. 1)).

2 Exempel ur EU-rättspraxis: Mål C 510/06 P, 19.3.2009, punkt 74: Det är i det sammanhanget lämpligt att vid fastställandet av böterna beakta såväl företagets totala omsättning, som är en indikation, om än ungefärlig och ofullständig, på företagets storlek och ekonomiska styrka, som den del av företagets omsättning som härrör från de varor som är föremål för överträdelsen och som ger en god anvisning om överträdelsens omfattning. Varken den ena eller den andra av dessa siffror får dock ges en oproportionerlig betydelse i förhållande till andra bedömningskriterier, och ett lämpligt bötesbelopp kan alltså inte fastställas genom en enkel beräkning grundad på den totala omsättningen från försäljningen av den aktuella produkten (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovan nämnda målet *Archer Daniels Midland och Archer Daniels Midland Ingredients* mot kommissionen, punkt 100).

### 3.3 *Det klandervärda i gärningen*

Graden av klandervärdighet kan beskrivas exempelvis genom den roll som näringsidkaren eller sammanslutningen av näringsidkare spelat i överträdelsen, upprepning av överträdelsen, eventuella åtgärder för att få överträdelsen att upphöra, överträdelsens skadlighet för samhället och den nytta som erhållits genom överträdelsen (RP 88/2010 rd, s. 63).

De i propositionen nämnda omständigheterna som beskriver graden av klandervärdighet har redan före konkurrenslagets ikraftträdande använts i rättspraxis för att bestämma påföljdsavgiftens storlek. Följande exempel kan ges på hur graden av klandervärdighet bedömts i kartellärenden.

#### 3.3.1 *Näringsidkarens roll i överträdelsen*

Näringsidkarens roll i överträdelsen beskrivs bl.a. av om han spelat en ledande roll i kartellen eller varit initiativtagare till den. Uppmärksamhet fästs också vid om en näringsidkare varit aktiv i kartellen, gått med i kartellen på eget initiativ och utövat påtryckningar på andra (HFD 2009:83, punkterna 1202, 1217 och 1262).

Vid bedömningen beaktas även bl.a. om näringsidkaren har en relativt liten marknadsandel eller om näringsidkarens överträdelser geografiskt och tidsmässigt är mindre omfattande jämfört med de viktigaste aktörerna i kartellen (HFD 2009:83, punkt 1280).

I rättspraxis har man också fäst uppmärksamhet vid om företaget har marknadsinflytande och därav följande reell möjlighet att väsentligt påverka den ifrågavarande marknads funktion och andra (konkurrenrande) bolags ställning (HFD 2009:83, punkt 1202).

#### 3.3.2 *Uppprepning*

Om ett bolag tidigare ålagts att betala påföljdsavgift för likartad verksamhet och fortsatt med den förbjudna verksamheten har detta i rättspraxis ansetts vara en faktor som höjer påföljdsavgiften (MD 614/2009).

#### 3.3.3 *Eventuella åtgärder för att få överträdelsen att upphöra*

Vid bedömningen av graden av klandervärdighet beaktar Konkurrensverket inte som en förmildrande omständighet att näringsidkaren upphör med överträdelsen efter att Konkurrensverket förrättat inspektion eller vidtagit någon annan utredningsåtgärd. Den nämnda omständigheten inverkar på påföljdsavgiftens storlek när överträdelsens varaktighet bestäms.



### 3.3.4 Överträdelsens skadlighet för samhället och den nytta som erhållits genom överträdelsen

Konkurrensverket har som utgångspunkt att överträdelser som leder till framställning om påföljdsavgift är skadliga för samhället.

Konkurrensverket ska inrikta sina resurser så att det i första hand ingriper mot sådana konkurrensbegränsningar som är av betydelse med tanke på en fungerande konkurrens, samhällsekonomin och det allmänna intresset samt mot de mest allvarliga konkurrensbegränsningarna (RP 88/2010 rd, s. 79).

Det finns också överträdelser som är så allvarliga eller principiellt betydande att det inte är möjligt att avstå från att göra en framställning om påföljdsavgift, trots att överträdelsen inte är särskilt skadlig för samhället.

Att utreda omfattningen av den skada som kartellen orsakat eller å andra sidan att utreda den ekonomiska fördel som kartellmedlemmarna uppnått är ingen förutsättning för bestämmande av påföljdsavgift. Däremot kan de ovan nämnda omständigheterna påverka storleken på den påföljdsavgift som bestäms (RP 88/2010 rd, s. 63, HFD 2009:83, punkt 1174).

Påföljdsavgiften är en förvaltningsrättslig sanktion av straffnatur som åläggs en näringsidkare för förfarande som strider mot konkurrenslagen. Den fördel som uppnås genom konkurrensbegränsningen är en central faktor när en näringsidkare överväger om det lönar sig att begå överträdelsen och fortsätta med den eller upprepa den. Att omfattningen av den skada som överträdelsen orsakat eller den fördel som uppnåtts genom överträdelsen inte utreds undanröjer dock inte straffbarheten och inte heller det att påföljdsavgiften ska ha en tillräcklig specialpreventiv verkan. Enligt rättspraxis kan utredningen av de ovan nämnda omständigheterna emellertid påverka storleken på den påföljdsavgift som bestäms.

### 3.4 Varaktighet

Överträdelsens varaktighet definieras för varje enskild näringsidkare.

I fråga om kartellers totala varaktighet konstateras i rättspraxis att när det gäller den tid som verksamheten anses ha pågått, ska det anses tillräckligt att de framlagda bevisen hänför sig till faktiska omständigheter som ligger tillräckligt tätt inpå varandra för att man rimligen ska kunna konstatera att den ifrågavarande överträdelsen av konkurrensreglerna har pågått utan avbrott från den tidpunkt då kartellen påstås ha inletts till den tidpunkt då den har upphört (HFD 2009:83, punkt 985).

### 3.5 Andra omständigheter som påverkar påföljdsavgiftens storlek

Förteckningen i 13 § i konkurrenslagen över omständigheter som ska beaktas vid helhetsbedömningen är inte uttömmande (RP 88/2010 rd, s. 63). Vid helhetsbedömningen av enskilda fall beaktar Konkursverket t.ex. följande omständigheter.

I finländsk rättspraxis har man fäst uppmärksamhet vid företagets omsättning. Man har även beaktat storleken på näringsidkarens omsättning på den marknad som var föremål för överträdelsen under det sista överträdelseåret (HFD 2009:83, punkt 1202). På samma sätt som ovan beskrivits med hänvisning till EU-rättspraxis tillämpar även Konkursverket motsvarande omsättningssiffror vid bedömningen av överträdelsens art och ekonomiska omfattning. Omsättningssiffrorna för såväl de enskilda näringsidkarna som den marknad där överträdelsen skett beskriver inte bara marknadsinflytandet utan även verksamhetens volym och betydelse.

Vid prövningen av påföljdsavgiftens storlek vid vertikala överträdelser inkluderar Konkursverket i situationer med så kallad dubbel återförsäljning<sup>3</sup> i den omsättning som genererats på marknaden där överträdelsen skett dels den omsättning som försäljningen via distributörer genererar till leverantören, dels den omsättning som leverantörens egen återförsäljning genererar.

OI rättspraxis har man även fäst uppmärksamhet vid om den näringsidkare som gjort sig skyldig till överträdelsen har en omsättning av betydande storlek.<sup>4</sup> Allmän- och specialpreventiva orsaker förutsätter att en kännbar påföljdsavgift bestäms för att det inte ska vara ekonomiskt lönsamt att bryta mot lagen.

Omsättningens storlek ger dock inte alltid en tillräcklig bild av den verksamhet som överträdelsen gäller och verksamhetens omfattning. Detta kan vara fallet exempelvis i fråga om ideella sammanslutningar eller branschföreningar. I sådana fall fastställs påföljdsavgiftens maxigräns om 10 procent på basis av avkastningen för sammanslutningen. Som avkastning räknas också de medlemsavgifter som sammanslutningen samlat (RP 88/2010 rd, s. 63).

Om Konkursverket vid överträdelser som gjorts i en branschförening gör en framställning om påföljdsavgift enbart för föreningen, är det svårt att ge framställningen om påföljdsavgift en tillräcklig allmän-

<sup>3</sup> En situation där en leverantör delvis konkurrerar med sin egen distributionskanal genom att även sälja varor själv.

<sup>4</sup> HFD 11.11.1998, dnr 2498, 3482/1/97 (Valio), HFD 20.12.2001, dnr 3670, 3684 och 3685/2/00 (S:t Michel), KR 18.5.2001, dnr 150/690/1999 (Elisa), MD 614/2009 (köp av virkesråvara).

och specialpreventiv verkan, eftersom föreningens intäkter ofta är små i förhållande till branschens omsättning. Konkurrensverket kan även utreda vad medlemmarna i branschföreningen gjort för att begå och upprätthålla överträdelsen. Till denna del konstateras det i regeringens proposition att det faktum att en påföljdsavgift bestämts för en sammanslutning av näringsidkare inte hindrar bestämmandet av en påföljdsavgift också för enskilda näringsidkare som har varit delaktiga i överträdelsen genom att begå eller att upprätthålla den (RP 88/2010 rd, s. 62).

#### 4 Maximibelopp

Påföljdsavgiften får för var och en av de näringsidkare eller sammanslutningar av dessa som varit delaktiga i konkurrensbegränsningen vara högst 10 procent av omsättningen för det år näringsidkaren eller sammanslutningen senast var delaktig i överträdelsen (KL 13 §).

Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att den påföljdsavgift som bestäms inte är oskälig i förhållande till volymen hos näringsidkarens affärsverksamhet och näringsidkarens betalningsförmåga (RP 88/2010 rd, s. 63).

Vid fastställandet av påföljdsavgiftens maximibelopp beaktas den ekonomiska helhet till vilken den näringsidkare eller sammanslutning av näringsidkare som deltagit i konkurrensbegränsningen hör. Med ekonomisk helhet avses t.ex. koncern. Om påföljdsavgift föreslagits exempelvis för ett dotterbolag som deltagit i överträdelsen och i en situation som beskrivs i motiveringen till 12 § 1 mom. även för moderbolaget, beräknas maximibeloppet om 10 procent utifrån koncernens globala omsättning (RP 88/2010 rd, s. 63).

#### 5 Påföljdsavgifternas nivå

Enligt allmänna gemenskapsrättsliga principer är medlemsstaterna skyldiga att införa ett system med effektiva, proportionella och avskräckande påföljder för överträdelser av EG-rätten (Kommissionens tillkännagivande om samarbete inom nätverket av konkurrensmyndigheter punkt 2 och mål 68/88, kommissionen mot Grekland, REG. 1989, s. 2965, punkterna 23-25).

Finländsk rättspraxis, särskilt i fråga om karteller som anses utgöra de allvarligaste konkurrensbegränsningarna, gäller huvudsakligen överträdelser som begåtts innan ändringen av lagen om konkurrensbegränsningar (318/2004) trädde i kraft 1.5.2004. I samband med den nämnda lagreformen fästes uppmärksamhet vid påföljdsavgifternas nivå i Finland. I regeringens proposition sägs att med tanke på funktionen av

nätverket för EG:s konkurrensmyndigheter och den enhetliga tillämpningen av EG:s konkurrensregler är det dock viktigt att de nationella sanktionerna är kommensurabla (RP 11/2004 rd, s. 17). I detaljmotive- ringarna till 7 § 2 mom. i KBL sägs vidare att syftet med slopandet av systemet med två gränsbelopp är att harmonisera den nationella nivån av sanktioner med EG:s regler (RP 11/2004 rd, s. 37).

Vid sina framställningar om påföljdsavgift har Konkurrensverket beaktat lagstiftarens nämnda ställningstaganden och senaste finsk rätts- praxis i fråga om påföljdsavgifternas nivå.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> HFD 2009:83, MD 614/2009.