

KILPAILUVIRASTO

KILPAILUPOLITIIKAN SUUNNANNÄYTTÄJÄNÄ

KALLE MÄÄTTÄ
SEPPO REIMAVUO



Julkaisija

Kilpailu- ja kuluttajavirasto

Puhelinvaihe: 029 505 3000

Sähköposti: kirjaamo@kkv.fi

Julkaisutilaukset: viestinta@kkv.fi

PDF-versio julkaisusta: www.kkv.fi/julkaisut

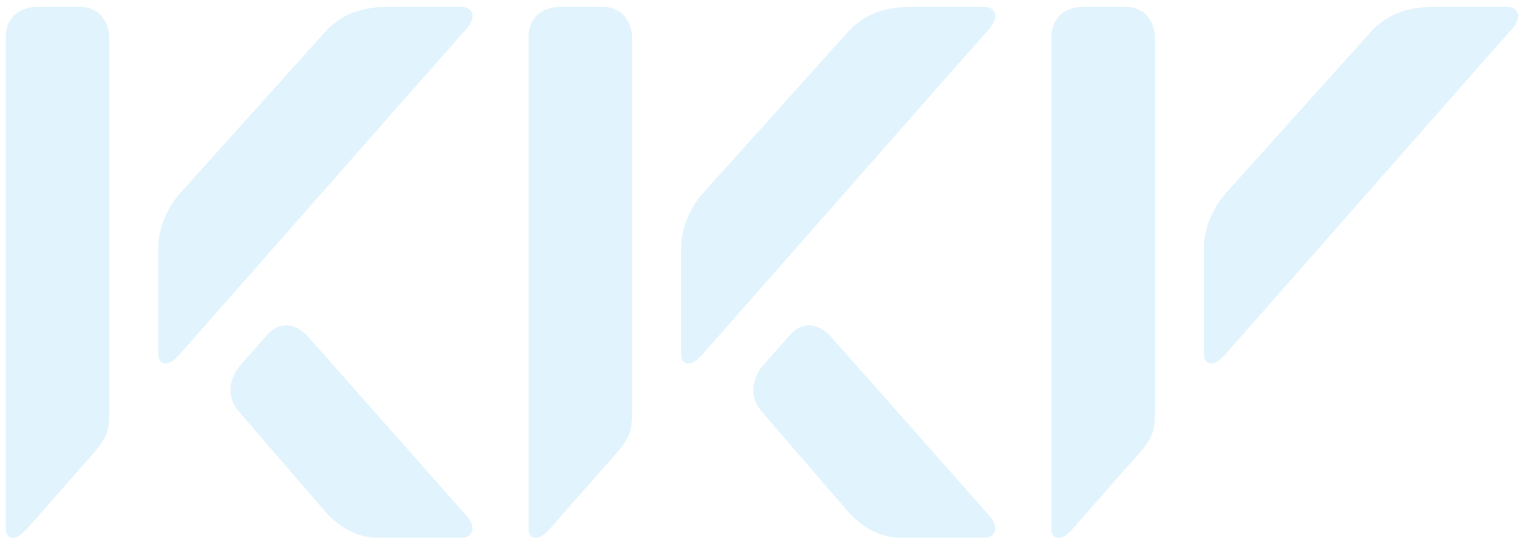
ISSN-L 2323-6922

ISSN-L 2323-6922 (painettu)

ISSN 2323-6930 (pdf)

ISBN 978-952-6684-17-8 (painettu)

ISBN 978-952-6684-16-1 (pdf)



KALLE MÄÄTTÄ JA SEPPO REIMAVUO

KILPAILUVIRASTO

KILPAILUPOLITIIKAN SUUNNANNÄYTTÄJÄNÄ

KILPAILU- JA KULUTTAJAVIRASTON SELVITYKSIÄ 4/2015



ESIPUHE

Kilpailuvirasto aloitti toimintansa 1.10.1988. Tämän jälkeen noin neljännesvuosisadan aikana maamme kilpailupolitiikassa tapahtui lukuisia käännekohtia, jotka muuttivat myös yhteiskuntaamme olennaisesti. Vuoden 2013 alussa Kilpailuvirasto yhdistettiin Kuluttajavirastoon: syntyi Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV). Tässä teoksessa käsitellään pääasiassa ajanjaksoa 1988–2012 eli Kilpailuviraston toimikautta. Teoksessa analysoidaan muun muassa sitä, miten Kilpailuvirasto linjasi toimikautensa aikana kotimaista kilpailupolitiikkaa ja minkälaiset reunaehdot, kuten Euroopan integraatio, vaikuttivat kilpailupolitiikan kehitykseen Suomessa noin neljännesvuosisadan aikana.

Kilpailulainsäädäntö ei ole suoraviivaisesti ohjannut kilpailupolitiikan kehitystä Suomessa. Pikemminkin se on tarjonnut viitekehikon Kilpailuviraston toiminnalle, ja kilpailupolitiikka kilpailuvalvonnan osalta on muodostunut viraston arkipäivässä. Myös kilpailun edistämistoiminnassa lainsäädännöllinen viitekehikko on ollut väljä, joten tämän toiminnan puitteissa kilpailupolitiikan linjanvetoja on voitu vetää hyvin vapaasti. Kansainvälinen toiminta ja sidosryhmäyhteistyö ovat myös olleet Kilpailuviraston toiminnan arkipäivää vuodesta 1988 alkaen; painopiste näissä toiminnoissa on osittain muuttunut, osittain säilynyt ennallaankin.

Kilpailuviraston neljännesvuosisataa koskevan selvityksen ovat laatineet kilpailuasiainneuvokset Kalle Määttä ja Seppo Reimavuo. Erityiskiitos kirjan valmistumisesta kuuluu Kilpailuviraston ensimmäiselle ylijohtajalle Matti Purasjoelle, jota haastateltiin kirjaa varten useita kertoja. Hänen ohellaan teosta varten haastateltiin pääjohtaja Rauni Hagmania, apulaispääsihteeri Mari Kiviniemeä, asianajaja, varatuomari, KTM Mika Pohjosta, pääjohtaja Asta Sihvonon-Punkkaa sekä varatuomari Kristian Tammivuorta.

Kirjan valmistumisessa ovat avustaneet myös monet asiantuntijat: erikoistutkija Kaarlo Helkamo, verkkotiedottaja Antti Hovila, pääjohtaja Juhani Jokinen, viestintäpäällikkö Päivi Kari, toimistos sihteeri Virve Kopra, apulaisjohtaja Rainer Lindberg, korkeakouluharjoittelija Jade Malmi, ylijohtaja Timo Mattila, erikoistutkija Jan Nybondas, tutkimuspäällikkö Tiina Saarinen, tutkimuspäällikkö Maarit Taurula, erikoistutkija Sari Valliluoto, erikoistutkija Liisa Vuorio ja erikoistutkija Sofia Ylieskola.

KKV kiittää lämpimästi kirjan tekijöitä, haastateltuja sekä kirjan tekemisessä avustaneita henkilöitä. Ilman heidän merkittävää panostaan tämä kirja ei olisi tässä.

Helsingissä lokakuussa 2015

Juhani Jokinen
Pääjohtaja

SISÄLLYS

1	Johdanto	11
1.1	Kysymyksenasettelusta	11
1.2	Kilpailuvirastosta	14
1.2.1	Kilpailuviraston lainsäädännölliset ja toiminnalliset lähtökohdat	14
1.2.2	Kilpailuviraston organisaation muutokset olivat jatkuvia	15
1.2.3	Kilpailuviraston organisaatio 31.12.2012	18
1.2.4	Organisaatio on muutakin kuin vaihtuvia organisaatiokaavioita	20
2	Katsaus kilpailuoikeuden kehitykseen	23
2.1	Miten Kilpailuviraston toiminta-aika on jaoteltavissa	23
2.2	Uusi kilpailupolitiikka käynnistyy	24
2.3	Väärinkäyttöperiaatteesta kohti kieltoperiaatetta	28
2.4	Yrityskauppa- ja valvontalain esinmarssi	29
2.5	Kilpailunrajoituslain eurooppalaistuminen	31
2.6	Kilpailunrajoituslaista kilpailulakiin	34
2.7	Säädösmuutokset eivät kerro kaikkea	36
2.8	Kilpailupolitiikka hallitusohjelmissa	37
3	Mikään ei synny tyhjästä: aika ennen vuotta 1988	41
3.1	Lainsäädäntö kehittyi vaiheittain	41
3.2	Hintavalvonnasta kohti kilpailuyhteiskuntaa	44
3.3	Kilpailulainsäädännön ja Kilpailuviraston perusta valettiin usealla eri tavalla	47
4	Yritysten väliset kilpailunrajoitukset jatkuvana haasteena	51
4.1	Kartellit ja niiden purkutalkoot	51
4.2	Vuoden 1992 uudistus muodollisena taitekohtana	53
4.3	Poikkeusluvut osaksi kilpailuvalvontaa vuoden 1992 uudistuksen myötä	56
4.3.1	Poikkeuslupasääntelyn ja -käytännön lähtökohtia	56
4.3.2	Lähempiä näkökohtia poikkeuslupakäytännöstä	57
4.3.3	Poikkeuslupakäytännön vaikutus muuhun kilpailuvalvontaan	59
4.4	Vertikaaliset kilpailunrajoitukset	61
4.5	Puuttumattomuustodistuksesta säädettiin vuonna 1998	64
4.6	Poikkeusluvista ja puuttumattomuustodistuksista luovuttiin vuoden 2004 uudistuksen yhteydessä	64
4.7	Lain vastaisella yritysten yhteistyöllä oli monenlaiset ilmenemismuodot ja monenlaiset seuraamukset	66
4.8	Asfaltti- ja metsäkartellit Suomen kilpailuvalvonnan käännekohtina	69
5	Määrävän markkina-aseman väärinkäytön sääntely haki ja löysi muotonsa	73
5.1	Alkuperäisen kilpailunrajoituslain vivahteikkuus	73
5.1.1	Alun perin sovellettiin väärinkäyttöperiaatetta, ei kieltoperiaatetta	73
5.1.2	Määrävän markkina-aseman väärinkäytönkin tartuttu aluksi projektimuotoisesti	74
5.2	Määrävän markkina-aseman väärinkäytönkin tartuttu aluksi projektimuotoisesti	74
5.3	Väärinkäyttöperiaatteesta kieltoperiaatteeseen	75
5.4	Vuoden 1992 uudistus viitoitti suuntaa nykyiselle määrävän markkina-aseman väärinkäytön kontrollille	77
5.5	Myös 2000-luvun taite oli aktiivista määrävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskevalla rintamalla	81
5.6	Määrävän markkina-aseman väärinkäyttö on ollut esillä usein ja monimuotoisesti	82

6	Yrityskauppasääntely ennen ja jälkeen 1998	87
6.1	Yrityskauppasääntely ennen yrityskauppaavalvontaa koskenutta vuoden 1998 uudistusta.....	87
6.1.1	Ilmoitusvelvollisuus	87
6.1.2	Kesko/Tuko -tapaus.....	88
6.1.3	Ulkomaisten yritysostojen seuranta	89
6.2	Yrityskauppaavalvonta sai pitkälti nykyisen muotonsa 1.10.1998 voimaan tulleella uudistuksella ...	90
6.3	Alkuvaiheen kokemuksia yrityskauppaavalvonnasta	92
6.4	Yrityskauppapäätösten lukumäärä on vähentynyt selvästi vuosien saatossa.....	94
6.5	Ehdollisesti hyväksytyjen yrityskauppojen lukumäärä on tasaantunut.....	95
6.6	Yrityskaupat markkinaoikeudessa	96
6.7	Yrityskauppaavalvonta uudistui 1.11.2011	97
7	Seuraamusten tyypit, rakenne ja taso ovat muuttuneet radikaalisti.....	101
7.1	Alkuperäisen kilpailunrajoituslain rangaistussäännökset eivät toimineet	101
7.2	Rangaistusseuraamuksesta hallinnolliseen seuraamusmaksuun.....	102
7.3	Hallinnollisella seuraamusmaksulla ei alkutaipaleellaan ollut sanottavaa pelotevaikutusta.....	104
7.4	Seuraamusmaksu muutti olennaisesti muotoaan vuoden 2004 uudistuksessa	106
7.5	Seuraamusmaksut nousivat uudelle tasolle.....	107
7.6	Ovatko sakkovapautushakemukset koituneet kartellien tuhoksi	110
7.7	Kiinnijäämisriskin kannalta muutkin keinot kuin leniency ovat avainasemassa	112
7.8	Seuraamusmaksuesitykset ovat kilpailuvalvonnassa vain jäävuoren huippu.....	114
7.9	Kilpailuviraston tekemät seuraamusmaksuesitykset	116
8	Kilpailun edistäminen yhtenä kulmakivenä	119
8.1	Kilpailun edistämisen lähtökohtia	119
8.2	Kilpailun edistämisen tarve on nostettu esille kilpailuvalvonnan rinnalla alusta alkaen	120
8.3	Aloitteet aktiivisena toimintamuotona.....	126
8.4	Lausunnot reaktiivisena toimintatapana	128
8.5	Mihin näkökohtiin aloitteissa ja lausunnoissa kiinnitettiin huomiota	129
8.5.1	Lausuntojen ja aloitteiden sisällöstä	129
8.5.2	Lausuntojen huomioon ottaminen hallituksen esityksissä	133
8.6	Merkittäviä kilpailun avaamiseen liittyneitä uudistuksia.....	135
8.7	Selvitykset	136
8.8	Työryhmät, kuulemiset ja suositukset.....	138
8.9	Aina ei voi voittaa	140
9	Kansainvälinen yhteistyö	145
9.1	Kansainvälinen yhteistyö on ollut monipuolista ja laajaa	145
9.2	Pohjoismainen yhteistyö	146
9.3	Eurooppalainen yhteistyö on tiivistymistään tiivistynyt	148
9.4	OECD on ollut herätteiden antaja ja tärkeä keskustelufoorumi	151
9.5	International Competition Network (ICN).....	152
9.6	Yhteistyötä on harjoitettu YK:nkin puitteissa	153
9.7	Venäjä-yhteistyöllä on pitkät juuret.....	153
9.8	Kilpailuvirasto valmensi Viron kilpailuviranomaisia	153
9.9	Kilpailuvirasto on saanut kansainvälistä kiitosta.....	154

10	Sidosryhmäyhteistyö.....	155
10.1	Kilpailuviraston sidosryhmät	155
10.2	Kauppa- ja teollisuusministeriöstä työ- ja elinkeinoministeriöön	157
10.3	Kilpailuneuvostosta markkinaoikeuteen.....	158
10.4	Lääninhallituksista aluehallintovirastoihin.....	159
10.5	Viestintävirasto telemarkkinoiden yhteistyökumppanina.....	162
10.6	Energiavirasto energiamarkkinoiden yhteistyökumppanina	163
10.7	Elinkeinoelämä Kilpailuviraston keskeisenä sidosryhmänä	164
10.8	Suomen Kilpailuoikeudellinen Yhdistys ry.....	164
10.9	Tiedeyhteisö oli keskeinen sidosryhmä koko toiminta-ajan	165
10.9.1	Kilpailututkimus näkyi vahvasti jo Kilpailuviraston alkutaipaleella	165
10.9.2	Kilpailuoikeudellinen tutkimus lähti liikkeelle vuosituhannen vaihteessa.....	167
10.9.3	Kilpailuinstituutti	168
10.9.4	Ajatus riippumattomasta kilpailuneuvostosta jäi ajatukseksi	168
10.10	Tiedotusta laajalla skaalalla ja monella rintamalla.....	169
10.10.1	Kilpailuviraston vuosikirjat	169
10.10.2	Kilpailuviraston uutisista Kilpailu-uutisiin.....	169
10.10.3	Tiedotteet ajankohtaisina tietoisuina.....	170
10.10.4	KIVI-päivät ja seminaarit	170
10.10.5	Vuoden Kilpailijoita valittiin aikansa	172
10.11	Kuinka toimivaa sidosryhmäyhteistyö oli.....	173
11	Vuoden 2012 jälkeen – kilpailupolitiikan välineistö laajeni ja virasto-organisaatiomuuttui	175
11.1	Kilpailu ja kuluttajat löysivät toisensa, taas kerran.....	175
11.2	Kilpailuneutraliteettivalvontaa tehostettiin	176
11.3	Päivittäistavarakauppaa koskevaa dominanssikynnystä arvioitiin uudelleen	177

1 JOHDANTO

1.1 Kysymyksenasettelusta

Kilpailuvirasto sai heti perustamisensa jälkeen osakseen laajaa julkisuutta, joka oli valtaosin positiivista. Kääntöpuolena oli se, että virastoon kohdistui myös suuria odotuksia.¹ Yhdestä näkökulmasta kysymyksenasettelu tiivistyykin siihen, miten Kilpailuvirasto vastasi huutoonsa eli pystyikö se täyttämään ne odotukset, joita siihen kohdistui. Toisaalta tätä kysymyskokonaisuutta täydennetään kahdella lisänäkökohdalla: Miten Kilpailuvirasto syntyi vuonna 1.10.1988? Miksi Kilpailuvirasto fuusioitui vuonna 1.1.2013 Kuluttajaviraston kanssa? Toisin sanoen miksi ympyrä sulkeutui viimeksi mainittuna ajankohtana ja päädyttiin tavallaan lähtöpisteeseen? Toisaalta kysymyksenasettelu on haastava, koska Suomessa historiantutkijat eivät juuri ole kiinnittäneet huomiota kilpailupolitiikkaan. Kuitenkin lainsäädäntö ja muu institutionaalinen ympäristö sekä se keskustelu, joka lainsäädännöstä ja yleensä kilpailusta ja kilpailunrajoituksista käytiin, ovat hyvin keskeisiä, jotta voidaan ylipäätään ymmärtää markkinoilla esiintyviä kilpailunrajoituksia.²

Tässä teoksessa käsitellään pääasiassa ajanjaksoa 1988–2012 eli Kilpailuviraston toimikautta. Tämän jälkeen kilpailuasiat siirtyivät Kilpailu- ja kuluttajaviraston kilpailuasioiden vastuualueelle. Teoksessa analysoidaan muun muassa sitä, miten Kilpailuvirasto linjasi toimintakautensa aikana kotimaista kilpailupolitiikkaa. Minkälaiset reunaehdot, kuten Euroopan integraatio, vaikuttivat kilpailupolitiikan kehitykseen Suomessa noin neljännesvuosisadan aikana eli vuosina 1988–2012? Toisaalta sivuuttaa ei pidä merkittäviä uudistuksia, jotka ovat tapahtuneet tämän ajanjakson jälkeen. Mikä on ollut Kilpailuviraston merkitys kilpailupolitiikan kehityksessä? Jo tässä yhteydessä voidaan todeta, että kilpailupolitiikan kehitys ei ole ollut mitenkään deterministisistä (kuten ei minkään yhteiskuntapolitiikan lohkon kehitys)³. Toisaalta kilpailupolitiikassa on ollut havaittavissa varsin selkeästi tietyt kehityspiirteet, kuten se, että kilpailulainsäädäntö ja sen soveltamiskäytäntö ovat asteittain tiukentuneet.

Toisaalta *Susanna Fellmanin* (2010) mukaan muutoksia kilpailupolitiikassa ja kilpailulainsäädännössä ei voida ymmärtää tutkimalla niitä irrallisina ilmiöinä, vaan niitä on tarkasteltava osana muita talouspoliittisia tavoitteita ja toimenpiteitä. Hyvänä esimerkkinä voidaan mainita vuoden 1973 laki, joka konkreettisesti oli osa laajempaa lakipakettia, jossa toinen osa oli laki kilpailunedistämisestä ja toinen laki hintavalvonnasta, ja siten lainsäädäntö oli osa inflaationvastaista taistelua 1970-luvulla. Tätä on syytä täydentää sillä, että Suomella oli Euroopan kanssa vapaakauppasopimus eli EEC-sopimus vuodesta 1973 lähtien⁴.

Tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan keskitytä pelkästään sellaisiin tiedonintresseihin, jotka ovat ominaisia historiatutkimukselle. Historia voi näet myös opettaa niin hyvässä kuin pahassa. Esimerkkinä voidaan mainita 1990-luvun alun julkisen sääntelyn purkuhanke, jossa kartoitettiin eri hallinnonaloilla julkisia kilpailunrajoituksia, jotka estivät, rajoittivat tai vääristivät elinkeinonharjoittamisen vapautta ja aiheuttivat turhia kustannuksia kuluttajille⁵. Hankkeessa kartoitettiin myös yritykset, jotka olivat päässeet määräävään markkina-asemaan julkisen sääntelyn suojassa. Eikö tällainen hanke olisi hyvä toteuttaa taas jossain vaiheessa taikka jopa niin, että tietynlaiset hankkeet päivitetäisiin määräajoin, jotta nähtäisiin samalla, mihin suuntaan kilpailupolitiikka on kokonaisuutena menossa?

Kilpailulainsäädäntö ei ole suinkaan suoraviivaisesti ohjannut kilpailupolitiikan kehitystä Suomessa. Pikemminkin se on tarjonnut viitekehikon Kilpailuviraston toiminnalle, ja kilpailupolitiikka *kilpailuvalvonnan*

1 Ks. esimerkiksi Niskanen (1989).

2 Fellman (2010).

3 Näin myös Fellman (2010), jonka mukaan vaikka tämän päivän näkökulmasta näyttää selvältä, että Suomen kilpailulainsäädäntö on tullut yhä enemmän kilpailua edistäväksi, olisi liian yksinkertaista tulkita lainsäädännön kehitystä tasaisena kehityspolkuna, jossa asteittain on siirrytty kartellien sallimisesta – tai jopa niiden suosimisesta – tämän päivän kieltoperiaatteeseen nojaavaan lainsäädäntöön. Se tietysti näyttää tältä kun ”lopputulosta” tarkastellaan. Vaikka lain peruseriaatteet (valvonta, väärinkäyttö, julkisuus) pysyivätkin samoina aina vuoteen 1992 saakka, keskustelu sen periaatteista, sisällöstä, tavoitteista ja vaikutuksista oli hyvin kiiwas joka kerta, kun lainsäädäntö tuli uudelleen käsittelemään.

4 Viraston ensimmäinen ylijohtaja Matti Purasjoki tähdensi EEC-sopimuksen merkitystä.

5 Kilpailuvirasto 4.11.1991. Hallituksen toimenpiteet kustannustasoa alentavan työmarkkinaratkaisun yhteydessä, muistio.

osalta on muodostunut viraston arkipäivässä. Myös *kilpailun edistämistoiminnassa* tämä lainsäädännöllinen viitekehikko on ollut erittäin väljä, joten tämän toiminnan puitteissa kilpailupolitiikan linjanvetoja on voitu vetää hyvin vapaasti. Kansainvälinen toiminta ja sidosryhmäyhteistyö ovat myös olleet Kilpailuviraston toiminnan arkipäivää vuodesta 1988 alkaen; painopiste näissä toiminnoissa on osittain muuttunut, osittain säilynyt ennallaankin.

Ulkoisten vaikutteiden merkitys esimerkiksi kilpailulainsäädännön ja sen soveltamiskäytännön kehityksessä on ollut merkittävä. Viraston alkutaipaleella keskeisessä asemassa oli OECD, mutta pian keskeisemmän vaikutteiden antajan roolin tarjosi EY, sittemmin EU⁶. Muun muassa siitä johtuen, että yhteisöläisäädäntö on Suomea sitovaa ja Suomi on pieni avoin talous, on kilpailupolitiikan kehitystäkin analysoitava *kansainvälisessä kontekstissa*. Kansainvälisten mallien hyödyntäminen ei ole kuitenkaan yksinkertainen prosessi, vaan riippuu osaltaan siitä institutionaalisesta ympäristöstä, jossa kulloinkin toimitaan.⁷ Toiseksi vaikka pykälätason linjaukset omaksuttaisiinkin ulkomailta, viranomaisille ja tuomioistuimille saattaa jäädä huomattavasti harkintavaltaa lainsäädäntöä sovellettaessa. Tämä korostuu erityisesti silloin, kun laki on kirjoitettu joustavasti. Tässä yhteydessä onkin syytä korostaa, että kilpailulainsäädäntö on perinteisesti kirjoitettu varsin joustavaan muotoon. Tosin lainsäädännön joustava muotoilu ei kerro kaikkea. Kansallisen lakitekstin ohella on nimittäin otettava huomioon muitakin oikeuslähteitä lainsäädäntöä sovellettaessa. Lisäksi kilpailupolitiikan suuret linjat ovat ajoittain olleet välttämättömiä, ja tällöin välttämättömyydestä on tullut hyve. Esimerkkinä voidaan mainita kotimaisten yritysten suuret ongelmat, joita onnistuttiin lieventämään sillä, että mahdollistettiin ulkomaisille yrityksille niiden ostaminen, jolloin suuremmissa yksiköissä pystyttiin hyödyntämään mittakaavaetuja sekä erikoistumisen etuja⁸.

Edellä mainittu muodostaa sillan siihen, minkälaisia lähteitä Kilpailuviraston historiaa läpikäydessä on voitu käyttää. Ensinnäkin apua on ollut ns. virallislähteistä eli *perinteisistä oikeuslähteistä*. Tähän kokonaisuuteen kuuluvat erityisesti oikeustapaukset ja lainvalmistelutyöt. Toinen osa materiaalia on koostunut *tutkimuskirjallisuudesta*. Tässä suhteessa voidaan mainita erityisesti ne – kylläkin harvat – kansalliset tutkimukset, jotka ovat koskeneet kilpailupolitiikan kehitystä maassamme⁹. Kolmannen osan aineistoa ovat muodostaneet Kilpailuviraston *toiminta- ja taloussuunnitelmat*, koska niistä ilmenee paljon sellaisia seikkoja, joista muutoin ei ole paljoltiakaan kirjoitettu. Esimerkiksi ensimmäisessä toimintakertomuksessa vuodelta 1988 todettiin, että Kilpailuvirastosta annetun asetuksen (712/88) 13 §:n mukaan viraston tuli antaa kultakin kalenterivuodelta kauppa- ja teollisuusministeriölle kertomus toimintavuotta seuraavan vuoden maaliskuun loppuun mennessä¹⁰. Neljäntenä osana lähdeaineistoa ovat toimineet Kilpailuviraston vuosikirjat. Ne ovat yhtäältä sisältäneet aikalaistietoa viraston kulloisestakin tilasta ja toimintaympäristöstä, sekä asiantuntijakirjoituksia kulloinkin tärkeistä kilpailupoliittisista teemoista. Viidenneksi Kilpailuviraston viestintä on tuottanut paljon hyödyllistä materiaalia, kuten Kilpailu-uutiset. Nämä ovat tarjonneet kiteytetyn mutta informatiivisen tietopakettin monilukuisesta joukosta teemoja. Lisäksi merkittävään rooliin tutkimusaineistoa ovat nousseet haastattelut yhtäältä Kilpailuviraston sisällä ja toisaalta ulkopuolisten kanssa. Keskustelut ovat avanneet näkökulmia, jotka tutkimuksessa muutoin olisivat jääneet pahasti piiloon. Erityisesti viraston ensimmäisen ylijohtajan *Matti Purasjoen* kanssa käydyt useat haastattelut ovat avartaneet tätä teosta monella tavalla.

Kilpailuviraston neljännesvuosisataa koskevan tutkimuksen kirjoitustyön alussa saattoi ensinnäkin havaita, kuinka monivaiheinen viraston kehitys on ollut, osin viraston omien toimenpiteiden johdosta, osittain lainsäädännön viitoittamana. Toiseksi kehitys ei ole edennyt sattumanvaraisesti. Kolmanneksi jatkuvasta kehityksistä ja muutostilasta huolimatta tai ehkäpä siitä johtuen on Kilpailuviraston toiminnassa ja kilpailupolitiikassa

6 Näiden rinnalla on mainittava pohjoismaisten kilpailuviranomaisten yhteistyö, jolla on jo pitkä historia.

7 Näitä näkökohtia ovat tuoneet esille Fellman – Itkonen (2007). Nähdäksemme esimerkiksi unionioikeuden omaksuminen ei ole kansallisesti aina yksiselitteistä johtuen kansallisesta säädösympäristöstä ja lain tulkinnassa perinteisesti noudatettavista oikeuslähdeopillisista sitoumuksista.

8 Ks. esimerkiksi Niemi (2004), s. 21–22.

9 Jossain määrin apua on ollut myös oikeuskirjallisuudesta.

10 Myöhemminkin Kilpailuvirastosta annetun asetuksen 12 §:ssä säädettiin, että Kilpailuviraston tuli kultakin kalenterivuodelta antaa kauppa- ja teollisuusministeriölle kertomus toiminnastaan. Toimintakertomus oli annettava toimintavuotta seuraavan vuoden maaliskuun loppuun mennessä.

palattu varsin usein samojen kysymysten äärelle. Tätä kuvastaa seuraava esimerkki. *Martti Purasjoki* korosti Kilpailuviraston ensimmäisessä vuosikirjassa yli 20 vuotta sitten markkinoiden toimivuuden turvaamisen olevan osa talouspolitiikan välineistöä. Kilpailuasiamies *Olavi Väyrynen* eritteli jo vuonna 1972 puolestaan kilpailulainsäädäntöä kuluttajapoliittisesta näkökulmasta¹¹. Sittemmin hallituksen esityksessä HE 108/2012 vp laiksi Kilpailu- ja kuluttajavirastosta tuotiin esille, että kilpailu- ja kuluttajapolitiikan yhteisenä tavoitteena on terveet ja toimivat markkinat. Tämän käsiteparin alun perin ideoi ministeri *Esko Rekola*.¹² Markkinoiden toimivuus on siis ollut avainasemassa ennen Kilpailuviraston perustamista, viraston toimiessa ja sen jälkeen, kun Kilpailuvirasto ja Kuluttajavirasto fuusioitiin.

Harvalla politiikkalohkolla ja oikeudenalalla on tapahtunut niin dramaattisia muutoksia viime neljänneksivuosisadan aikana kuin kilpailupolitiikassa ja -oikeudessa. Siinä samalla on myös Kilpailuviraston rooli muuttunut radikaalisti. Yksi ilmentymä tästä on ollut viraston muuttuminen *kilpailunrajoitusten kirjajasta miljoonasakkojen esittäjäksi* kartelli- ja muissa kilpailunrajoitusasioissa. Ja mikä tärkeintä, suomalainen yhteiskunta on monin osin muuttunut radikaalisti kilpailupolitiikassa tehtyjen uudelleenarviointien ja päätösten ansiosta. Toisaalta monin osin Kilpailuviraston toimintamuodot ovat säilyneet myös ennallaan viraston perustamisesta alkaen. Esimerkiksi kilpailunedistämistoiminnassa institutionaalinen viitekehikko on samanlainen kuin noin neljänneksivuosisata sitten ja myös toimintatavat ovat samanlaiset.

Tutkimuksessa oma kokonaisuutensa on Kilpailuviraston hallinnon mikrotaso, eli organisaation sisäiset kysymykset. Näin ollen kysymykset johtamisesta, organisaatorakenteista, henkilöstöpolitiikasta, organisaatiokulttuurista ja muista vastaavista seikoista nousevat myös esille¹³. Kilpailuviraston organisaatiosta ja sen kehityksestä tarjotaan siis esityksessä yleiskuva, jotta lukija ylipäänsä tietää, mistä puhutaan puhuttaessa Kilpailuvirastosta. Lisäksi tietyissä organisatorisissa ratkaisuisissa on ollut kysymys vastaamisesta kilpailupolitiikan haasteisiin.

Oliko Kilpailuviraston rooli hallintobyrokrattisen mallin mukainen? Oliko kysymyksessä organisaatio, jolla oli ensisijaisesti vain vastuu tietyn lainsäädännön noudattamisen valvonnasta ja toimeenpanosta ja ainoastaan välillisesti tärkeän yhteiskunnallisen tehtävän suorittamisesta?¹⁴ Kilpailuvirasto ei ollut vain kilpailunrajoituslain ”sokea” toimeenpanija, vaan sen toimenkuva oli huomattavasti monipuolisempi ja myös lainsäädännön toimeenpanotehtävä oli monivivahteinen. Kilpailuviraston toiminnan hengessä ilmeni alusta alkaen ajatus siitä, että virasto ei sen paremmin toimintansa kuin organisaationsa puolesta ole tyypillinen hallintoviranomainen: ”koska kilpailu tapahtuu markkinoilla eikä lakikirjan sivuilla, on viranomais toiminnan painopisteen oltava markkinoiden toimivuuden tarkastelussa.”¹⁵ Myös *Markku Temmes* ja *Tuulikki Petäjänieniemi* (2004) ovat korostaneet tätä: ”Kilpailuvirasto pyrki siis jo perustamisestaan lähtien olemaan aktiivinen vaikuttaja eikä vain sisäänpäin kääntynyt lakien toimeenpanija.” Tämän tutkimuksen tehtävänä on osin ja osaltaan selvittää, missä eri muodoissa tämä kilpailupolitiikkaan vaikuttaminen kaiken kaikkiaan tapahtui ja kuinka hyvin vaikuttamispyrkimyksissä onnistuttiin.

Kilpailuvirasto ei pelkästään syyttäjän tavoin ole tehnyt esityksiä kilpailuneuvostolle ja sittemmin markkinaoikeudelle, vaan olennaisessa asemassa on ollut kilpailunrajoitusten poistaminen neuvotteluteitse. Tässä on syytä tähdentää, että viimeksi mainittu tapa on ollut huomattavasti joustavampi ja nopeampi. Tämä on oikeudellisesti mielenkiintoinen näkökohta, koska useiden näkemysten mukaan kieltoperiaatteesta säätäminen olisi poistanut muodollisen velvollisuuden neuvotteluihin. Toisaalta asia ei ollut tältäkin osin täysin musta-vaalkoinen, koska seuraamusmaksun suuruutta määrättäessä oli oikeuskäytännössä korostettu viraston velvollisuutta ohjata elinkeinonharjoittajia tulkinnanvaraisissa tapauksissa.¹⁶

11 Väyrynen (1972). Pohjoismainen hinta- ja kilpailulainsäädäntö kuluttajapoliittisesta näkökulmasta. Esitys Pohjoismaisen kuluttajajärjestöjen kokouksessa 8.6.72.

12 Yllä mainitun näkökohdan mainitse haastattelussa Matti Purasjoki.

13 Ks. tältä osin Temmes – Petäjänieniemi (2004).

14 Ks. yllä mainitusta luonnehdinnasta Temmes – Petäjänieniemi (2004), s. 47.

15 Kilpailuviraston vuosikirja 1993, s. 4.

16 Ks. viimeksi mainittuun liittyen esimerkiksi Pokela – Hiltunen (2004), s. 213, jotka viittaavat samalla vuosikirjaratkaisuun

Edellä mainittua taustaa vasten on helppo jakaa viraston silloisen ylijohtajan *Juhani Jokisen* esittämä näkemys vuoden 2007 KIVI-päivien avauspuheenvuorosta:

Pelkästään hyvä kilpailulaki ja tehokas kilpailunrajoitusten valvontakoneisto eivät riitä varmistamaan toimivaa kilpailua. Tarvitaan myös kilpailua tukevaa sääntely-ympäristöä, ratkaisuja kilpailuneutraliteetista julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä ja keskustelua sääntelyn tasosta. Tarvitaan ylipäätään kilpailukulttuuria, jossa kyetään kiihottomasti punnitsemaan kilpailun ja sen rajoittamisen hyötyjä ja haittoja asiakkaiden ja kuluttajien kannalta. Tämä on seminaarin ydin: toimivien markkinoiden takeeksi tarvitaan laajaa kilpailupolitiikkaa.

Kilpailupolitiikan ja Kilpailuviraston toiminnan välinen suhde ilmenee hyvin myös seuraavasta lainauksesta:

Kilpailupolitiikka ja sen kehittäminen ei ole itsetarkoitus. Kilpailu syntyy markkinoilla; yhteiskunnan tehtävä on poistaa kilpailun esteet. Lainsäädännön tarpeet nousevat yhteiskunnan tarpeista ja keinovalikoima uudesta tiedosta. Kilpailuvirasto on riippumaton asiantuntijavirasto, joka hankkii ja tuottaa tietoa markkinoiden toimivuudesta, uusimmista tutkimustuloksista kilpailun taloustieteen ja kilpailuoikeuden aloilla sekä tekee tältä pohjalta ehdotuksia kilpailupolitiikan suuntauksesta ja painotuksesta.¹⁷

Lähes runollisesti Kilpailuviraston roolia kilpailupolitiikan sanansaattajana on kuvannut *Matti Purasjoki* (1994): “Kilpailuvirasto on kuin suuren talon puutarhuri, jonka tehtävänä on juurruttaa puutarhaan uusi ja arka kasvi. Kasvia eivät uhkaa elinvoimaiset rikkaruohot vaan myös innokkaat, lajia tuntemattomat harventajat.”

1.2 Kilpailuvirastosta

1.2.1 Kilpailuviraston lainsäädännölliset ja toiminnalliset lähtökohdat

Lokakuun 1988 alussa toimintansa aloittanut Kilpailuvirasto sai tehtäväkseen valvoa kilpailunrajoituslain (709/1988) noudattamista. Kilpailuvirastosta annetun lain (711/1988) 1 §:n mukaan Kilpailuvirasto toimi kauppa- ja teollisuusministeriön alaisena. Viraston tehtävänä oli terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaaminen. Lain 2 §:n mukaan viraston tehtävänä oli tutkia kilpailuolosuhteita, selvittää kilpailunrajoituksia, ryhtyä toimenpiteisiin kilpailunrajoitusten vahingollisten vaikutusten poistamiseksi ja tehdä aloitteita kilpailun edistämiseksi sekä huolehtia muista sille säädetyistä tai määrätyistä tehtävistä. Lain 3.1 §:ssä puolestaan säädettiin siitä, että elinkeinonharjoittaja tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä oli velvollinen antamaan kilpailuvirastolle tietoja, joita tämä 2 §:ssä tarkoitettuja kilpailuolosuhdetutkimuksia varten tarvitsi. Saman pykälän 2 momentissa säädettiin lisäksi siitä, että Kilpailuvirastolla oli oikeus julkaista harjittamassaan laajuudessa suorittamiensa tutkimusten tulokset silloin, kun niiden julkaiseminen katsottiin tarpeelliseksi.

Kilpailuvirastosta annettu laki oli jo alkuperäisessä muodossaan lyhyt ja ytimekäs. Samalla siinä kuvastui se, että viraston toimintaa ei kahlehdittu tarkkarajaisesti, vaan virastolle jäi olennaisessa määrin vapautta organisoimistaan toimintaansa. Merkille pantava piirre on myös se, että Kilpailuvirastoa koskevaa lakia ei muutettu lähes neljännesvuosisadan aikana kuin yhden kerran, vaikka itse kilpailulainsäädäntö onkin muuttunut osittain jopa dramaattisesti¹⁸. Toisaalta niin muuttui myös Kilpailuvirasto organisaatioltaan.

KHO:1998:65.

17 Purasjoki (1993), s. 3.

18 Tämä muutos tapahtui 1.9.1992 voimaan tulleella lain muutoksella, ks. lähemmin HE 164/1991 vp.

Toimintakertomuksessa vuodelta 1988 Kilpailuviraston päätehtäviksi mainittiin seuraavat:

- markkinoihin kohdistuvat selvitykset ja tutkimukset
- neuvottelut elinkeinonharjoittajien kanssa silloin, kun kilpailunrajoituksissa oli ilmennyt vahingollisia vaikutuksia
- elinkeinoelämään liittyvän lainsäädännön valmistelun seuranta ja kilpailupoliittisten aloitteiden tekeminen
- yhteydenpito ulkomaisiin viranomaisiin.

Miten Kilpailuviraston perustaminen koettiin aikaisempaan kilpailuasiamiehen toimistoon verrattuna? Mielenkiintoinen on kilpailuasiamiehen *Mauri Lehtisalon* toteamus:

Työskentelin ennen Kilpailuvirastoa pitkään sen edeltäjässä eli kilpailuasiamiehen toimistossa, eikä työskentely paljon muuttunut. Samoja asioita käsiteltiin. KIVIstä vain oli tullut sekä ”selvittäjä” että ”syyttäjä”, kun kilpailuasiamies oli ollut vain ”syyttäjä” ja elinkeinohallitus selvitti rajoituksia, usein kilpailuasiamiehen pyynnöstä.¹⁹

Hieman toisin alkuvuosia kuvaa – nykyinen Patentti- ja rekisterihallituksen pääjohtaja – *Rauni Hagman*:

Erityisesti viraston ensimmäisissä vuosissa oli uutuuden viehätystä ja reipasta tekemisen meininkiä, kun luutuneita elinkeinoelämän rakenteita pyrittiin hartiavoimin muuttamaan kilpailullisempaan suuntaan ... Olin ennen KIVIn perustamista työskennellyt kilpailuasioden parissa jo kymmenkunta vuotta kilpailuasiamiehen lilliputtitoimistossa (5 henkeä). Kilpailuasiat ja kilpailunrajoitusten purkamisen olivat tämän vuoksi työtehtävinä jo ennestään tuttuja. Kivin perustamisen myötä asioiden hoito muuttui ammattimaisemmaksi, ja lisääntyneet resurssit antoivat ennen kokematon voimaa tavoitteiden läpivientiin.²⁰

Edellä mainitut lainaukset antavat syyn muuttamaan Kilpailuviraston alkutaivalta leimanneeseen huomioon. Ensinnäkin aikaisempaan verrattuna Kilpailuviraston toiminta oli kokonaisvaltaisempaa ja keskitetympää. Toiseksi – varsinkin aikaisempaan kilpailuasiamiehen toimistoon verrattuna – Kilpailuviraston resurssit olivat jo alusta alkaen sillä tasolla, että sen suorittamaa kilpailuvalvontaa voitiin pitää uskottavana. Lisäksi Kilpailuvirasto ei muodostanut täysin uutta avasta kilpailupolitiikassa, vaan pikemminkin osan pitkän kehityksen jatkumoa. Tämä heijastui muun muassa siinä, että osa uuden viraston henkilökunnasta rekrytoitiin Elinkeinohallituksesta ja osa kilpailuasiamiehen toimistosta.

1.2.2 Kilpailuviraston organisaation muutokset olivat jatkuvia

Toiminnan käynnistymisvaiheessa Kilpailuvirastossa oli yhteensä 47 virkaa, joista saatiin vuoden 1988 loppuun mennessä täytettyä 44 virkaa eli lähestulkoon kaikki²¹. Toinen tärkeä näkökohta on se, että valtaosa viraston henkilökunnasta rekrytoitiin Elinkeinohallituksesta sekä kilpailuasiamiehen toimistosta. Kolmanneksi lääninhallitus toimi alusta alkaen Kilpailuviraston alaisena viranomaisena taloudellisen kilpailun turvaamista koskevista asioista²². Neljänneksi organisoitumisessa tavoiteltiin litteää organisaatiomallia; toisaalta organisaatio oli matriisi. Lisäksi tähdättiin organisaation joustavuuteen.²³

19 Kilpailu-uutiset 2/2008. Lehtisalo siirtyi eläkkeelle vuonna 1998.

20 Kilpailu-uutiset 2/2008.

21 Vuonna 1992 virastossa oli 47 vakituista virkamiestä.

22 Mielenkiintoinen yksityiskohta oli se, että kilpailuasioita hoitavia virkamiehiä oli lääninhallituksissa peräti 51, joilla kaikilla oli tosin myös muita tehtäviä.

23 Kilpailuviraston toimintakertomus vuodelta 1988.

Viraston johdossa toimi heti toiminnan alusta alkaen ylijohtaja. Ensimmäiseksi ylijohtajaksi nimitettiin *Matti Purasjoki*, joka tuli Elinkeinohallituksesta ja joka toimi tehtävässään vuoden 2004 loppuun saakka. Ylijohtajan alaisuudessa toimivat yhtäältä tutkimustoiminnasta vastaava johtaja (ensimmäinen johtaja oli *Raili Knuuttila*) ja toisaalta neuvottelutoiminnasta vastaava johtaja (ensimmäinen johtaja oli *Kari Lehtola*). Edellä mainitut kolme henkilöä muodostivat samalla viraston johtoryhmän. Käytännössä johtoryhmä ei toiminut tässä muodossa, vaan virastossa kokoontui säännöllisesti ns. laajennettu johtoryhmä. Myös viraston koko henkilöstön käsittävä virastokokous, jota kutsutaan konklaaviksi, aloitti kokoontumisensa jo tuossa vaiheessa.²⁴ Joka perjantai-aamu kokontuvalla konklaavilla on siis pitkät perinteet.

Kilpailuviraston alkuaikheissa tutkimusyksiköillä oli keskeinen asema. Tutkimusyksikkö A, jonka päällikkönä oli tutkimuspäällikkö *Juhani Pennanen*, käsitteli kulutustarvikkeita ja elintarviketaloutta, tutkimusyksikkö B, päällikkönään tutkimuspäällikkö *Markku Nurmi*, teollisuutta, energiaa ja rakentamista sekä tutkimusyksikkö C, jonka päällikkönä oli tutkimuspäällikkö *Tuomas Huuho*, palvelualoja. Muita yksiköitä olivat hallinto-, tietopalvelu- sekä valvonta- ja kenttäyksikkö. Tietopalveluyksikkö on syytä nostaa erikseen tässä esille, koska se ylläpiti alkuperäisen kilpailunrajoituslain 12 §:ssä tarkoitettua julkista rekisteriä²⁵. Ylijohtajan alaisuudessa toimivat suoraan silloiset johtajat *Raili Knuuttila* ja *Kari Lehtola*²⁶ sekä silloiset kilpailuasiainneuvokset *Rauni Hagman*, *Seppo Reimavuo*, *Mauri Lehtisalo* ja *Martti Virtanen*.²⁷ Tähän esikuntaan oli koottu kilpailuoikeudellista ja kilpailun taloustieteellistä sekä käytännön yritystoiminnan osaamista. Kilpailunrajoitusten käsittely tutkimusyksiköissä osoittautui tehokkaaksi erityisesti silloin, kun samantyyppiset kilpailunrajoitukset ratkaistiin projektityöskentelyn muodossa.²⁸

Projektiryhmiä voitiin asettaa erityisen tärkeitä valmistelutöitä varten. Ne koskivat pääasiassa tiettyjä kilpailunrajoituksia tai tiettyjä kilpailunrajoitustyyppisiä. Vuonna 1988 virastossa työskenteli kolme projektia, jotka koskivat Kemira Oy:n keskusliikesopimusta, horisontaalisten kartellien purkamista sekä kilpailunrajoitusten rekisteröinnin uudelleen järjestämistä.²⁹

Kilpailunrajoituslain uudistaminen vuonna 1992 heijastui tarpeena uudistaa Kilpailuviraston organisaatiota ja toimintatapoja.³⁰ Lainsäädäntömuutoksen korostamiseksi Kilpailuvirasto organisoitiin ensimmäisenä maailmassa kilpailunrajoitustyyppin mukaan³¹. Taustalla muutokselle olivat myös tuleva integraatio sekä tulosoikeuksien asettamat vaatimukset³². Täsmällisemmin muotoillen: aikaisemmat tutkimusyksiköt korvattiin neljällä kilpailunrajoitustyyppin mukaisella yksiköllä, jotka kattoivat horisontaaliset kilpailunrajoitukset, määrävän markkina-aseman väärinkäytön, vertikaaliset kilpailunrajoitukset sekä julkiset kilpailunrajoitukset³³. Organisaatio ja sen toimintatapa rakentuivat projektityöskentelystä saatuihin positiivisiin kokemuksiin. Tällä tavoin katsottiin, että voimavarat voitiin suunnata keskeisimpien kilpailunrajoitusten tutkintaan. Projektimuotoinen työskentely mahdollisti myös erilaisen asiantuntemuksen hyödyntämisen sekä ulkopuolisen asiantuntemuksen kanavoimisen viraston käyttöön.³⁴

24 Kilpailuviraston toimintakertomus vuodelta 1988.

25 Alkuperäisen kilpailunrajoituslain 12.1 §:n mukaan ”Kilpailuvirasto selvittää kilpailunrajoituksia ja niiden vaikutuksia. Selvittämistään kilpailunrajoituksesta kilpailuvirasto voi laatia selostuksen, joka merkitään kilpailuvirastossa pidettävään julkiseen rekisteriin. Kilpailuvirasto voi määrätä kilpailunrajoituksen selvittämisen yhteydessä kertyneen aineiston julkiseksi siltä osin kuin se ei sisällä tietoja liike- tai ammattisalaisuuksista.”

26 Varatuomari *Kari Lehtola* on tullut paremmin tunnetuksi suuronnettomuustutkijana ja Onnettomuustutkintakeskuksen johtajana. Toisaalta tätä tutkimusta varten tehdyissä haastattelussa korostettiin Lehtolan merkitystä myös Kilpailuviraston työskentelyssä ja viraston deregulaatio-klubin vetäjänä.

27 Yllä mainitun ohella on syytä mainita tiedotussihteeri ja muut sihteerit.

28 Kilpailuviraston vuosikirja 1993, s. 4.

29 Kilpailuviraston toimintakertomus vuodelta 1988.

30 Kilpailuviraston toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 1993–1996.

31 Purasjoki (2003a), s. 16.

32 Kilpailuviraston toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 1994–1997.

33 Kuriositeettina mainittakoon, että kilpailunrajoitustyyppin mukaisia tulosyksiköitä johtivat tänäkin päivänä tutut nimet, *Rauni Hagman*, *Martti Virtanen*, *Juhani Jokinen* ja *Seppo Reimavuo*.

34 Ks. myös Temmes – Petäjäniemi (2004), s. 49.

Merkille pantava organisatorinen uudistus oli vuonna 1993 tapahtunut siirtyminen *tulosbudjetointiin*. Siihen liittyen virastossa oli aloitettu tulosjohtamishanke, jonka yhteydessä tarkistettiin tulosalueittaiset henkilöstösuunnitelmat ja laadittiin tulosalueittaiset kustannuslaskelmat. Näiden perusteella pystyttiin puolestaan arvioimaan määrärahan jakautuminen tulosalueittain.³⁵ Vuosien 1994–1997 toiminta- ja taloussuunnitelmassa ulkoiset tulosalueet jaettiin horisontaalisiin kilpailunrajoituksiin, määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön, vertikaalisiin kilpailunrajoituksiin sekä julkisiin kilpailunrajoituksiin. Sisäisenä tulosalueena toimivat tukipalvelut.

Kilpailuviraston toimintaa arvioitiin ensimmäisen kerran vuonna 1995. Arvioinnin toteuttivat Hallinnon kehittämiskeskus edustajanaan *Jaakko Kuusela* ja Ruotsin entinen kilpailuasiamies *Gunnar Hermansson*. Arvioinnin keskeinen viesti oli panna asioiden käsittely virastossa tärkeysjärjestykseen. Tämä siivitti siihen, että organisaatiota uudistettiin jälleen 1.3.1996 alkaen. Strategisiksi määritellyt hankkeet keskitettiin kahteen organisaatioyksikköön, markkinaryhmiin 1 ja 2, ja muut kilpailunrajoitustapaukset omaan ryhmäänsä, ns. ratkaisuryhmään. Samalla perustettiin erityinen kehitysryhmä, päällikkönään *Martti Virtanen*, vastaamaan muun muassa lainsäädännön kehitystyöstä, strategian valmistelusta, tutkimusyhteistyöstä, työkalupakkien kehittamisestä ja koulutuksen koordinoinnista.³⁶

Kilpailuvirasto tarkisti organisaatiotaan taas varsin pian eli 1.7.1998 lukien, koska 1.10.1998 tuli voimaan kilpailunrajoituslain uudistus, joka toi erityisesti mukanaan yrityskauppavalvonnan.

- Markkinaryhmä vastasi strategisista hankkeista ja niihin liittyvistä kilpailunrajoituksista.
- Ratkaisuryhmä keskittyi muiden toimenpiteiden käsittelyyn.
- Yrityskaupparyhmä käsitteli viraston toimivaltaan kuuluvat yrityskaupat.
- Ulkosuhderyhmän vastuualueelle kuuluivat kansainväliset asiat, tiedotus sekä lääninhallitusten ohjaus kilpailuasioissa.
- Kehitysryhmä huolehti kehityshankkeen luonteisista painopistehankkeista, strategisesta suunnittelusta, tietohallinnosta, tietopalvelusta, tutkimusyhteisistä ja tutkimusten tulosten hyväksikäytöstä.
- Lisäksi virastossa oli hallintoryhmä.³⁷

Vuoden 2002 lokakuun alussa toteutettiin jälleen laaja organisaatiouudistus. Silloinen ylijohtaja Matti Purasjoki (2003b) katsoi, että viraston organisaation muuttaminen kolmen neljän vuoden välein oli perusteltua, vaikka normaali hallinnon muutossykli näytti olleen vähintään kymmenen kertaa hitaampi. Muutos-
tarpeet olivat sekä sisäisiä että ulkoisia. Uudistamalla viraston organisaatiota riittävän usein voitiin varmistaa, että käytettävissä olevat voimavarat olivat aina tarkoituksenmukaisessa käytössä ja että henkilöstö saattoi kehittää itseään uusiutuvassa ja innostavassa ympäristössä.³⁸

Avainryhmien keskinäinen työnjako oli seuraava:

- Monopoliryhmän vastuualueeseen kuuluivat määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön liittyvät asiat sekä yrityskauppavalvonta. Ryhmän päällikkönä toimi johtaja *Juhani Jokinen*.
- Kartelliryhmä käsitteli kartelleja ja muita kilpailijoiden välisiä yhteistyösopimuksia, jakelutierajoituksia sekä julkisia kilpailunrajoituksia. Ryhmän päällikkönä toimi johtaja *Kirsi Leivo*.
- Kilpailunedistämisyhmän tavoitteena oli vaikuttaa monitahoisesti ja kilpailunrajoituksia ennalta ehkäisevästi elinkeinoelämän ja julkisen vallan markkinakäyttäytymiseen. Ryhmän päällikkönä toimi apulaisjohtaja *Martti Virtanen*.

35 Kilpailuviraston toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 1993–1996.

36 Purasjoki (1996), 3.

37 Ks. esimerkiksi Kilpailuviraston toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2000–2003. Ks. myös Kilpailuviraston vuosikirja 2001, s. 10–11, jossa tehtävälueita konkretisoidaan yllä mainitusta hieman poikkeavalla tavalla.

38 Purasjoki (2003b), s. 4.

Edellä mainittujen ryhmien tukena toimivat projektien hallinta, kansainvälisten asioiden ryhmä, viestintä- ja valmennusryhmä sekä hallintoryhmä. Esimerkiksi projektien hallinta -tehtävän tavoitteena oli koordinoida ryhmien yhteisiä projekteja muun muassa niissä tapauksissa, joissa yksittäisen alan tai elinkeinonharjoittajan kilpailuongelmat liittyivät useisiin eri kilpailunrajoitustyyppisiin. Viraston johtoryhmän muodostivat ylijohtaja ja ryhmien päälliköt.³⁹

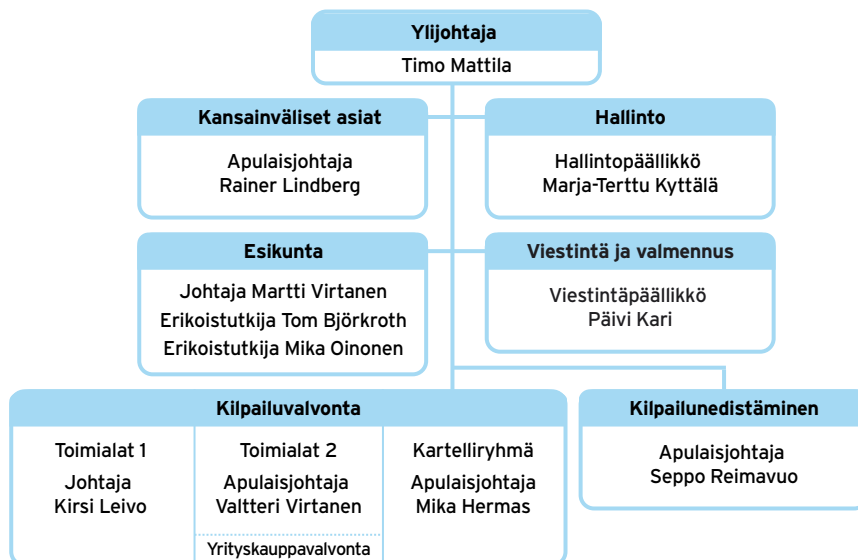
Kesäkuussa 2005 tuli voimaan organisaatiomuutos, jolla pyrittiin selkiyttämään ryhmäpäälliköiden ja tutkimuspäälliköiden työnjakoa. Kilpailuviraston tilinpäätöksen 2005 mukaan näin edistettiin muun ohella päätösten laatua ja yhdenmukaisuutta, kun uudistuksen yhteydessä muodostetut tiimit olivat voineet keskittyä nimenomaan tietynlaisiin kilpailunrajoituksiin ja/tai tietyn toimialan erityispiirteisiin. Myös neuvontatoiminta jäntevöityi uudistetun työnjaon seurauksena.

Organisaatiota uudistettiin jälleen helmikuussa 2009 siirtymällä kilpailuvalvonnassa toimialaperusteiseen ryhmäjakoon aiemman kilpailunrajoitustyyppisiin perustuneen jaon sijasta. Samalla vahvistettiin viraston esikuntaa, jonka vastuulle kuuluivat muun muassa taloudellisen toimintaympäristön muutosten seuraminen ja tutkimuksen kehittäminen. Uudistuksen katsottiin luovan virastolle paremmat edellytykset havaita markkinoilla esiintyviä kilpailuongelmia ja puuttua niihin. Markkinakohtaisen tarkastelun tarkoituksena oli lisätä toimialaosaamista, mahdollistaa samalla alalla esiintyvien erityyppisten kilpailunrajoitusten käsittelyn yhtä aikaa ja tehostaa näin tapauksittelyä.⁴⁰

1.2.3 Kilpailuviraston organisaatio 31.12.2012

Kilpailuviraston organisaatio on elänyt vuosien saatossa. Ohessa oleva organisaatiokaavio vastaa tilannetta 1.6.2012 ja myös tilannetta vuoden 2012 lopussa.⁴¹ Tosin täsmennyksenä on todettava, että hallintopäällikkö *Marja-Terttu Kyttälän* viimeinen työpäivä virastossa oli 4.12.2012, mutta virallisesti hän siirtyi eläkkeellä vuoden 2013 puolella. *Timo Mattila* toimi puolestaan *Juhani Jokisen* sijaisena, mikä johti tiettyjen virkajärjestelyjen ketjuuntumiseen virastossa.⁴²

Kuva 1. Kilpailuviraston organisaatiokaavio vuoden 2012 lopussa.



39 Kilpailuviraston vuosikirja 2003, s. 14.

40 Kilpailuviraston vuosikirja 2009, s. 15.

41 Tässä jaksossa puhutaan organisaation eri osista imperfektissä, vaikka organisaatio on kilpailuasioden osalta monin osin vastavainlainen Kilpailuviraston ja Kuluttajaviraston fuusioitumisen jälkeen.

42 *Timo Mattila* valittiin sittemmin vuonna 2013 kilpailuasioden vastuualueen ylijohtajaksi, kun taas *Juhani Jokinen* valittiin uuden viraston ensimmäiseksi pääjohtajaksi.

Esikunta toimi ylijohtajan tukena viraston strategian suunnittelussa ja toteuttamisessa. Esikunnan vastuualueeseen kuuluivat myös toimintaympäristön muutosten seuraaminen, tutkimuksen kehittäminen ja kilpailukatsaukset.⁴³

Toimialat 1 -ryhmä vastasi kilpailunrajoitusten selvittämisestä muun muassa seuraavilla markkinoilla:

- päivittäistavarakauppa
- elintarvikeketju (ml. maatalous)
- finanssiala
- lääkeala
- metsäteollisuus
- kustannustoiminta
- majoitus- ja ravitsemisala
- muut palvelut

Toimialat 2 -ryhmä vastasi kilpailunrajoitusten selvittämisestä muun muassa seuraavilla markkinoilla:

- energia-ala
- teollisuus
- rakentaminen
- liikenne ja satamat
- sähköinen viestintä ja IT-sektori
- vesihuolto ja ympäristöliiketoiminta
- urheilu ja rahapelit
- tekijänoikeusjärjestöt

Toimialat 2 -ryhmässä sijaitseva erillinen yksikkö antoi neuvoja *yrityskauppa-asioihin* liittyen ja käsitteli virastoon tulleet yrityskauppailmoitukset.

Kartelliryhmä keskittyi vakavimpien eli *hard core* -kartellien käsittelyyn, vastasi kartellien ilmiantoihin liittyvien sakkovapautushakemusten käsittelystä ja kehitti viraston tarkastustoimintaa.

Kilpailunedistämisyhmän tehtävänä oli edistää kilpailua tarjoamalla asiantuntijapalveluita, kuten tekemällä aloitteita ja lausuntoja päätöksentekijöille ja muille viraston sidosryhmille. Toiminnan painopistealueita olivat esimerkiksi taloudellisen kilpailun ja sääntelyn väliset ristiriitatilanteet sekä tasapuolisten kilpailuolosuhteiden turvaaminen julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä.

Kansainvälisten asioiden ryhmä koordinoi viraston EU- ja muuta kansainvälistä yhteistyötä (ECA, OECD, Pohjoismaat, ICN, kahdenväliset suhteet) ja edusti virastoa useissa kansainvälisissä asiantuntijatyöryhmissä.

Viestintä- ja valmennusryhmän tehtäviä olivat sisäinen ja ulkoinen viestintä, henkilöstön koulutuksen koordinointi ja järjestäminen, tietopalvelu sekä käännöspalvelut.

Hallinnon tehtäviä olivat henkilöstöhallinto ja työnantajatehtävät, talous- ja tietohallinto sekä kirjaamo- ja arkistotehtävät.

43 Tätä kirjoitettaessa esikuntaa ei enää ole. Sitä vastoin yhdistyneessä virastossa toimii markkinatutkimusyksikkö tutkimusjohtaja *Martti Virtasen* johdolla.

Kilpailuviraston lisäksi *aluehallintovirastot* osallistuivat kilpailun edistämiseen ja kilpailuvalvontaan. Kilpailuvirasto solmi niiden kanssa vuosittain tulossopimukset, joissa sovittiin yhteistyön tavoitteista. Aluehallintovirastojen – ja aiempien lääninhallitusten – tehtävistä kilpailuvalvonnassa säädettiin Kilpailuvirastosta annetussa asetuksessa ja myös kilpailunrajoituslaissa sekä vuodesta 2011 lukien kilpailulaissa.⁴⁴

1.2.4 Organisaatio on muutakin kuin vaihtuvia organisaatiokaavioita

Kilpailuvirasto on ollut henkilökunnan määrällä mitaten pieni virasto useiden muiden maiden kollegavirastoihin verrattuna. Mielenkiintoinen havainto on se, että vuonna 1990 Kilpailuvirastossa työskenteli 69 henkilöä vakinaisena tai tilapäisenä virkamiehenä sekä kolme henkilöä työsopimussuhteisena⁴⁵. Vuonna 2011 henkilötyövuosia kertyi 67,4 ja ilman harjoittelijoita 64,8⁴⁶. Edellä mainitut lukemat on hyvä suhteuttaa muiden Pohjoismaiden kilpailuvirastojen henkilökunnan määrään samana vuonna: Norja 109, Ruotsi 135 ja Tanska 145. Lisäksi muiden Pohjoismaiden kilpailuvirastojen budjetit ovat olleet selvästi Suomen vastaavaa budjettia suuremmat.⁴⁷ *Matti Purasjoki* (1996) kiinnitti huomiota siihen, että Kilpailuvirasto hoiti samantapaisia tapauksia ja samoja määriä kuin kollegat EU-maissa. Erona oli se, että Kilpailuvirastossa henkilökuntaa oli vähemmän kuin esimerkiksi muissa pohjoismaisissa kollegavirastoissa. Esimerkiksi jo vuonna 1992 virasto oli tehnyt esityksen uusista viroista, koska uusi lainsäädäntö ja kansainvälinen kehitys olisivat edellyttäneet lisäpanostusta. Toisaalta silloinen ekonomistipainotteinen virasto olisi tarvinnut vahvistusta nimenomaan kilpailuoikeudelliseen osaamiseen.⁴⁸

Edellä mainittua taustaa vasten yllättävää ei ollutkaan, että esimerkiksi pääministeri *Matti Vanhasen* asettama Kasvutyöryhmä (2010) esitti lisättäväksi tuntuvasti Kilpailuviraston resursseja. Kasvu- ja tuottavuushaikuinen yhteiskuntapolitiikka merkitsi työryhmän kannanottojen valossa markkinamekanismin lisääntyvää hyväksikäyttöä ja kilpailun toimivuuden järjestelmällistä vahvistamista, mikä edellytti kilpailuviranomaisilta vahvaa toimintakykyä – sekä reaktiivisesti että proaktiivisesti.⁴⁹ *Valtiovaraministeriö* (2006) kiinnitti puolestaan jo muutamaa vuotta aikaisemmin huomiota talouspolitiikan strategiaa koskevassa raportissaan siihen, että Kilpailuvirasto oli ruuhkautunut ja tapausten käsittely kesti kauan⁵⁰. Kilpailuvirastossa käsiteltyjen tapausten mediaanikäsitteilyaika asian vireille tulosta päätöksen antamiseen oli 449 päivää vuonna 2004. Yksittäistapauksissa käsittelyajat voivat poiketa tästä huomattavastikin. Niin sanotun kirjeratkaisun mediaanikäsitteilyaika oli 25 päivää vuonna 2004. Ratkaisuvauhtia pidettiin yritysten oikeusturvan kannalta puutteena. Kilpailuasioden luonne edellytti ministeriön mukaan oikeudellisen ratkaisun saamista viivytystä. Nopea käsittely ja ratkaisu ovat tärkeitä sekä yritykselle, jonka väitetään toimineen vastoin lakia, että yritykselle, joka katsoi kilpailijansa taikka kauppakumppaninsa menetelleen näin. Myös kieltojen teho saattoi rapautua pitkien käsittelyaikojen vuoksi. Pitkät käsittelyajat vaikuttivat kielteisesti oikeusturvaan ja estivät tai hidastivat kuluttajia hyödyttävän toimivan kilpailun edistämistä. Tilanteen korjaamiseksi Kilpailuvirastolle tuli ministeriön mielestä turvata riittävät resurssit. Kilpailuviraston katsottiin olevan aliresursoitu muihin Pohjoismaihin tai Baltian maihin verrattuna.⁵¹

*Henkilöstön vaihtuvuus on ollut viraston erityishaaste jo pitkän aikaa.*⁵² Esimerkiksi vuonna 2002 Kilpailuvirastoon palkattiin 15 uutta virkamiestä yhtäältä edellisten vuosien korkean lähtövaihtuvuuden ja toisaalta

44 Kilpailulain 41 §:n mukaan aluehallintovirastot selvittävät kilpailuolosuhteita ja kilpailunrajoituksia sekä Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimeksiannosta ryhtyvät muihin toimenpiteisiin kilpailun edistämiseksi toimialueellaan.

45 Ks. esimerkiksi Porttikivi (1991), s. 3. Yllä mainittua on syytä täsmentää sillä, että vuonna 1990 vakinaisia virkoja oli 47 ja vuonna 2011 niitä oli 67.

46 Kilpailuviraston vuosikirja 2012, s. 9. Lisäksi aluehallintovirastoissa käytettiin kilpailuasioden hoitamiseen yhteensä 6,5 henkilötyövuotta.

47 Ks. tarkemmin OECD (2012), s. 58.

48 Kilpailuviraston toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 1993–1996.

49 Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 11/2010, s. 23.

50 Valtiovaraministeriö viittasi samassa yhteydessä markkinaoikeuden käsittelyaikoihin.

51 Valtiovaraministeriön julkaisuja 2/2006, s. 67.

52 Kuvaavaa henkilöstön vaihtuvuuden ongelmallisuudelle on se, että ensimmäinen viraston yliohtaja Matti Purasjoki painotti sen merkitystä yhtenä keskeisimmistä probleemoista viraston toiminnassa.

uusien virkojen perustamisen johdosta. Henkilöstön suuri vaihtuvuus asettikin erityisiä haasteita uusien työntekijöiden perehdyttämiseksi. Virastossa järjestettiin tämän vuoksi keväällä 2002 kaksi kahden päivän mittaista perehdyttämistilaisuutta ja lisäksi laadittiin erityinen perehdyttämisohjelma.⁵³ Myös Kilpailuviraston tilinpäätöksessä 2005 kiinnitettiin huomiota tähän ongelmakokonaisuuteen. Kilpailuviraston tilinpäätöksessä 2005 todettiin, että viraston henkilötöyvuosimäärä ydintoiminnassa oli jäänyt henkilöstön vaihtuvuudesta johtuen tavoitetta pienemmäksi. Vaihtuvuus heijastui lisäksi siihen, että tapauskäsittelyn resurssit sitoutuivat merkittävästi uusien henkilöiden perehdyttämiseen ja kouluttamiseen.

Henkilöstön vaihtuvuuden taustalla on ollut useita ja erilaisia tekijöitä. Ensinnäkin vaihtuvuuden erääksi keskeiseksi syyksi on nähty viraston alhaiseksi koettu palkkataso suhteessa työn vaativuuteen ja muihin asi-
antuntemusta vaativiin työpaikkoihin nähden. Kilpailuviraston tehtävien vaativuuden mukainen ulkoinen palkkavertailu osoittikin 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen puolivälissä, että viraston palkkataso oli valtiovarainministeriön tilastojen mukaan 15 prosenttia alempi kuin vastaavissa tehtävissä muilla julkisen sektorin organisaatioilla keskimäärin. Yksityiseen sektoriin verrattuna ero oli yli 20 prosenttia.⁵⁴ Kilpailuviraston taloudellinen asema oli erittäin vahva sen toiminnan viime vuosina. Kilpailuviraston vuoden 2012 vuodelle 2013 eli Kilpailu- ja kuluttajavirastolle siirtyvä toimintamenomääräraha oli 1,8 miljoonaa euroa. Ylijäämä oli 29 prosenttia viraston talousarviosta, joka oli 6,2 miljoonaa euroa.⁵⁵

Toiseksi henkilöstön vaihtuvuuteen on saattanut vaikuttaa se, ettei viraston henkilöstön määrä yksinkertaisesti ole riittävä suhteessa työmäärään. Aliresursointi johtaa helposti noidankehään, jossa muun muassa palkkaussyistä muutenkin ”lähtöherkät” työntekijät tuskastuvat liian suureen työmääräänsä ja tarttuvat vielä todennäköisemmin ulkopuolisiin työtarjouksiin. Tämäntyyppisen ajattelutavan lisääntyminen näkyi virastossa keväällä 2000 tehdyn henkilöstötutkimuksen tuloksissa.⁵⁶ Lisäksi Kilpailuvirasto toimi ikään kuin kilpailuasioden koulutusyhteisönä: virastossa uraansa aloittava juristi tai ekonomisti kehitti osaamistaan oivallisesti; osaamista, jolla oli merkittävää markkina-arvoa.

Kilpailuvirastolla ei kuitenkaan ollut vaikeuksia löytää lähteneiden tilalle uusia, hyvin koulutettuja henkilöitä. Uudet työntekijät valittiin yleensä ilman raskaita rekrytointimenettelyjä joko virastossa aiemmin työskennelleiden harjoittelijoiden tai oma-aloitteisesti virastoon yhteyttä ottaneiden joukosta.⁵⁷ Kilpailuviraston virkamiehistä merkittävä osa työskenteli virastossa aina sen perustamisesta vuoden 2012 loppuun. Heitä oli yhteensä 12 henkilöä eli *Kaarlo Helkamo, Juhani Jokinen, Virve Kopra, Marja-Terttu Kyttälä, Juha Lipponen, Jan Nybondas, Terttu Perhoniemi, Riitta Ryhänen, Taina Sukupolvi, Markku Tupamäki, Martti Virtanen* ja *Liisa Vuorio*.

Jo ensimmäisistä Kilpailuviraston toimintavuosista alkaen toiminta-ajatuksena ovat olleet kilpailuedellytysten luominen, kilpailun ylläpitäminen sekä elinkeinonharjoittamisen vapauden turvaaminen.⁵⁸ Toimintaja-
taloussuunnitelmassa vuosille 1992–1995 mainittiin myös, että näitä kolmea tekijää saattoivat haitata yhtä lailla yksityiset kuin julkiset kilpailunrajoitukset.⁵⁹ Täsmennyksenä todettakoon, että yksityiset kilpailunrajoitukset ovat seurausta elinkeinonharjoittajien toimista, kun taas julkisten kilpailunrajoitusten taustalla on usein lainsäädäntö joka rajoittaa kilpailua. Tänäkin päivänä, kun Kilpailuvirasto on fuusioitunut Kuluttajaviraston kanssa, mainitut kolme toiminta-ajatus voi edelleen allekirjoittaa. *Toiminnan tavoitteena* on ollut terve ja toimiva kilpailu, joka ottaa huomioon kuluttajien edut⁶⁰. Tältä osin on syytä panna merkille, että kilpailupolitiikkaa ei tehdä suinkaan kilpailun edistämisen vuoksi vaan kuluttajien hyvinvoinnin vuoksi.⁶¹

53 Kilpailuviraston vuosikirja 2003, s. 16.

54 Kilpailuviraston talous- ja toimintasuunnitelma vuosille 2006–2009.

55 Tilanne on kuitenkin sittemmin olennaisesti muuttunut.

56 Kilpailuviraston toimintakertomus ja tilinpäätöslaskelmat 1.1.2000–31.12.2000.

57 Kilpailuviraston toimintakertomus ja tilinpäätöslaskelmat 1.1.2000–31.12.2000.

58 Kilpailuviraston toiminta- ja taloussuunnitelma 1992–1995. Yrityselämässä toiminta-ajatus kertoo yrityksen syyn olla olemassa.

59 Kilpailuviraston toiminta- ja taloussuunnitelmassa vuosille 1994–1997 toiminta-ajatus oli kiteytynyt seuraavanlaiseksi: ”Kilpailuviraston toiminta-ajatuksena on markkinatalouden suojaaminen sen toimintaa estäviltä kilpailunrajoituksilta.” Toisin sanoen toiminta-ajatus muotoiltiin eri suunnittelukausilla erilaisin tavoin, mutta sillä ei liene ollut merkitystä sisällöllisesti toiminta-ajatukseseen.

60 Kilpailuviraston toiminta- ja taloussuunnitelma 1992–1995.

61 Ks. myös Kilpailuvirastosta annetun lain 1 §.

Kilpailuvirastossa suoritettiin *VMBaro-työtyytyväisyystutkimuksia* vuosina 2006, 2008, 2010, 2011 ja 2012. Tutkimuksissa selvitettiin viraston työtyytyväisyyttä eri henkilöstöryhmissä, joita olivat esimiehet, tutkijat ja tukitehtävät. Yleisenä piirteenä kaikissa tutkimuksissa oli, että esimiehet olivat kaikilla osa-alueilla jonkin verran tyytyväisempiä kuin muu henkilöstö. Vuonna 2012 koko viraston keskiarvo oli varsin hyvä ja lähes sama kuin edellisinä vuosina eli 3,49/5. Tosin tulossa oleva fuusio näytti vaikuttaneen tuloksia jonkin verran alentavasti edelliseen vuoteen nähden, esimerkiksi työoloihin (3,95 → 3,7) ja työnantajakuvaan (3,7 → 3,5). Kohtien ”Sukupuolten tasa-arvon toteutuminen” (4,1) sekä ”Oikeudenmukainen ja inhimillinen kohtelu työtovereiden taholta” (4,0) arvosanat olivat edelleen erittäin hyviä.

Työtyytyväisyystutkimusten ohella Kilpailuvirastossa tehtiin palvelukuvaselvitykset vuosina 1997 ja 2000, Media Barometri vuonna 2002 ja Kilpailuviraston omakuva koskeva tutkimus vuonna 2006. Vuosien varrella on tehty myös strategioita, tasa-arvo-ohjeita, laadun parantamisohjelmia (CAF), henkilöstön osamiskartoitusta ja riskianalysejä. Lisäksi teetettiin viraston kotisivututkimukset vuosina 2002, 2003 ja 2006.⁶²

Viraston toimintaa haluttiin kehittää myös osallistumalla pohjoismaiseen kilpailuviranomaisten benchmark – vertailuun vuosina 2003 ja 2005. Tämän jälkeenkin mittaamista kehitettiin koko ajan Suomen, Ruotsin, Norjan, Tanskan, Grönlannin ja Färsaarten kilpailuvirastojen kesken⁶³. Esimerkiksi vuonna 2012 laaditun *Nordisk benchmarking* -muistion mukaan Suomi piti tärkeänä käsittelyaikoja, kiellettyjä kilpailunrajoituksia koskevien tuomioiden lukumäärää, työajan käyttämistä per käsitelty tapaus, käsittelyn aikana poistuneita rajoituksia sekä sitoumuspäätöksiä.

62 Viraston omia sidosryhmätutkimuksia tehtiin vuosina 2008, 2009, 2010 ja 2011, joista tarkemmin tämän tutkimuksen sidosryhmäyhteistyötä käsittelevässä luvussa.

63 Benchmarkingia käsiteltiin muun muassa Kilpailuviraston johtoryhmässä ja muissa palavereissa, kuten pohjoismaisessa ryhmässä (2012).

2 KATSAUS KILPAILUOIKEUDEN KEHITYKSEEN

2.1 Miten Kilpailuviraston toiminta-aika on jaoteltavissa

Kilpailu- ja kuluttajaviraston verkkosivuilla on lyhyt luonnehdinta Kilpailuviraston toiminnan kehityksestä. Toiminta on jaettu viiteen ajanjaksoon. Ensimmäinen vaihe oli Kilpailuviraston alkuvaihe kattaen vuodet 1988–1994. Ajanjakso alkoi Kilpailuviraston perustamisesta ja ensimmäisen kilpailunrajoituslain voimaantulosta. Toinen ajanjakso ulottui vuodesta 1995 vuoteen 1999. Alkuajankohta tälle periodille oli Suomen liittyminen Euroopan unioniin. Ajanjaksolle sisältyi merkittäviä määräävän markkina-aseman väärinkäytötapauksia ja toisaalta yrityskauppavalvonnasta säättäminen vuonna 1998. Kolmas periodi sisälsi vuodet 2000–2003. Tältä osin painotettiin kilpailun edistämisen merkitystä Kilpailuviraston toiminnassa. Neljäs periodi kattoi vuodet 2004–2010. Tämän ajanjakson alkuvaiheen merkkipaalu oli kilpailunrajoituslain uudistaminen 1.5.2004 alkaen. Samasta ajankohdasta alkaen Euroopan komissio ja EU:n jäsenmaiden kilpailuviranomaiset muodostivat Euroopan kilpailuviranomaisten verkoston (ECN). Merkittäviä tapahtumia tällä ajanjaksolla olivat asfaltti- ja metsäkartellin selvittäminen sekä niitä koskevan tuomioistuinprosessin saattaminen loppuun⁶⁴. Viidennen vaiheen alkuajankohdan muodostaa vuosi 2011, jolloin uusi kilpailulaki tuli voimaan.

Maininnan arvoinen on myös *Markku Temmeksen* ja *Tuulikki Petäjänien* (2004) jaottelu Kilpailuviraston syntyyn ja lapsuuteen kattaen vuodet 1988–1995 sekä vuosiin 1996–2004, jolloin Kilpailuvirasto saavutti kypsyytensä.⁶⁵ Mielenkiintoista jaottelussa on se, ettei se ankkuroidu merkittäviin kilpailulainsäädännön muutoksiin vuosina 1992 ja 1998. Tosin vuosi 1995 on luonteva vedenjakaja, koska Suomesta tuli tällöin Euroopan unionin jäsen⁶⁶.

Seuraavaan on koottu kilpailunrajoituslaissa tapahtuneita muutoksia vuosilta 1988–2012:

Taulukko 1. Kilpailunrajoituslain läpikäymät muutokset vuosina 1988–2012

1.10.1988	• alkuperäisen kilpailunrajoituslain voimaantulo
1.9.1992	• uuden kilpailunrajoituslain voimaantulo
1.7.1994	• lain 2.3 §:n alkutuotantopoiikkeusta koskeva muutos
1.7.1995	• lain 2.2 §:n alkutuotantopoiikkeusta koskeva muutos; • lain 2.5 §:n alueellista soveltamisalaa koskeva muutos
1.10.1998	• yrityskauppavalvontaa koskeva uudistus; • puuttumattomuustodistuksesta säättäminen
1.1.1999	• lain 27.1 §:n muutos koskien rangaistusta väärän todistuksen antamisesta
1.12.1999	• lain 24 §:n kumoaminen; • lain 28 §:n kumoaminen
1.3.2002	• lain 2.4 §:n alueellista soveltamisalaa koskeva muutos; • lain 11 d §:n muutos koskien markkinaoikeuden oikeutta kieltää yrityskauppa tai asettaa sille ehtoja; • lain 11 e §:n 2 momentin muutos yrityskaupan tutkimisesta Kilpailuvirastossa; • lain 11 f §:n 4 momentin muutos koskien toimenpiteitä yrityskaupan toteuttamiseksi; • lain 11 h §:n muutos koskien markkinaoikeuden päätöksiä yrityskauppa-asioissa; • lain 11 i §:n 2 momentin muutos yrityskauppapäätösten muutoksia koskien; • lain 14.4 §:n uhkasakkoa koskevan säännöksen muutos; • lain 15 §:n markkinaoikeuskäsittelyä koskevan säännöksen muutos; • lain 15 a §:n markkinaoikeuskäsittelyä koskevan säännöksen muutos; • lain 21 §:n muutos koskien muutoksenhakua; • lain 25 §:n muutos koskien tietojenantamis- ja asiakirjojen esittämisvelvollisuutta; • lain 27.2 §:n muutos koskien Kilpailuviraston kuulemista tuomioistuimissa

64 Tosin asfaltti- ja metsäkartellia koskevat tuomioistuinprosessit jatkuvat edelleen, kylläkin vahingonkorvausjuttujen muodossa.

65 Yllä mainitulta osin on tietenkin huomionarvoista, ettei jaottelu kata vuosia 2005–2012.

66 Toisaalta Temmes ja Petäjänieni tuovat esiin, että yllä mainittuja jaksoja jakaa Kilpailuviraston ulkoinen arviointi ja organisaation perusteellinen uudistus vuonna 1996.

25.7.2003	• lain 10 a §:n muutos koskien salassa pidettävien asiakirjojen luovuttamista Viestintävirastolle
1.5.2004	• suuri kilpailunrajoituslakiuudistus
15.2.2007	• lain 11 a §:n 1 momentin 1 kohdan muutos koskien yrityskauppavalvonnan liikevaihtorajoja
1.10.2008	• lain 11 c §:n 2 momentin muutos koskien yrityskaupan ilmoitusvelvollisuutta
1.1.2010	• lain 10.3 §:n muutos koskien tietojenantoa kilpailunrajoituksista; • lain 12 §:n muutos koskien kilpailunrajoitusten ja niiden vaikutusten selvittämistä; • lain 20.1 §:n tarkastusoikeutta koskeva muutos; • lain 20 b §:n tarkastusoikeutta koskeva muutos
1.11.2011	• kilpailunrajoituslain kumoaminen ja kilpailulain säätäminen

Edellä mainitun perusteella ja erityisesti kilpailuvalvonnan osalta viraston toiminta-aika on jaksotettavissa seuraaviin alajaksoihin:

- 1988–1992: kilpailunrajoituslain sisäänajovaihe
- 1992–1998: kieltoperiaatteen soveltamiseen siirtyminen
- 1998–2004: yrityskauppavalvonnan voimaantulo ja vakiintuminen
- 2004–2012: kilpailulainsäädännön eurooppalaistumisen syveneminen⁶⁷

Jaottelu on tapahtunut sen mukaan, minä ajankohtina on tehty merkittävimpiä muutoksia kilpailulainsäädäntöön. Onhan kilpailunrajoituslaki – eli nykyinen kilpailulaki – kuitenkin kansallisen kilpailuvalvonnan perusta⁶⁸.

Periodisoinnissa voidaan seurata myös seuraavaa jaottelua. Ensinnäkin ajanjaksoa ennen vuotta 1988 voidaan luonnehtia *vanhaksi kilpailupolitiikaksi*.⁶⁹ Kysymys on lainsäädäntötasolla yli 50 vuotta sitten Suomessa alkunsa saaneesta politiikasta. Tämä loi osaltaan myös perustaa *uudelle kilpailupolitiikalle*, joksi tässä yhteydessä kutsutaan ajanjaksoa 1988–2012. *Pekka Hallberg* (2004) onkin luonnehtinut vuoden 1988 kilpailunrajoituslakia seuraavasti: “Vuoden 1988 laki oli mielestäni suuri läpimurto pyrkimyksissä astua hintavalvonasta kilpailun tielle ja nostaa kilpailulainsäädäntö kansantalouden keinovalikoimaan”. Toisaalta on syytä korostaa, että irtautuminen vanhasta kilpailupolitiikasta ei tapahtunut kertarysäyksellä vaan hiljalleen. Ja tämä kehitys jatkuu edelleen.

Vuoden 2012 jälkeinen aika on puolestaan yhtäältä jatkoa uudelle kilpailupolitiikalle, mutta osin sitä on leimannut kehitys, jota voi kutsua integroiduksi kilpailupolitiikaksi. Viimeksi mainitulla nimityksellä korostetaan sitä, että Kilpailuvirasto ja Kuluttajavirasto fuusioituivat vuoden 2013 alussa. Vielä tällä hetkellä ei kuitenkaan ole esitettävissä muuta kuin spekulatioita siitä, minkälaiseksi kilpailu- ja kuluttajakulttuuri ovat tulevaisuudessa muodostumassa. Onko se aidosti integroitunut kokonaisuus vai kaksilinjainen organisaatio vailla aitoja yhteisiä nimittäjiä?⁷⁰

2.2 Uusi kilpailupolitiikka käynnistyy

Vuoden 1988 kilpailunrajoituslain yleisenä tavoitteena oli terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaaminen vahingollisilta kilpailunrajoituksilta.⁷¹ Lain soveltamisessa olivat ensisijaisina *tutkimus-*, *väärinkäyttö-* ja

67 Maailma ei kuitenkaan loppunut vuoteen 2012 toisin kuin mayaintiaanit väittivät, joten tutkimuksessa valaistaan lyhyesti myös vuotta 2013, jonka alussa Kilpailuvirasto ja Kuluttajavirasto fuusioituivat.

68 Ks. myös Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 6/2009, s. 13.

69 Astetta kuvaavampi nimitys vanhasta kilpailupolitiikasta olisi heikko kilpailupolitiikka, kuten myöhempi esitys osoittaa. Kilpailuasiamiehen toimistossa lakimiehenä vuosina 1979–88 työskennellyt Rauni Hagman toteaa, että tuolloisen kilpailunedistämislain täytäntöönpanovoima oli vaatimaton, kuten myös silloisen kilpailuneuvoston merkitys (haastattelu 7.4.2015). Matti Purasjoki puolestaan korosti, että tuolloisen kilpailuneuvoston jäsenet edustivat eri osapuolia, kuten teollisuutta, työntekeijäjäjestöjä ja maataloustuottajia (haastattelu 26.5.2015).

70 Yllä mainittua kysymystä on problematisoinut Määttä (2013) kansainvälisen kirjallisuuden valossa.

71 Hyvän yleiskuvan vuoden 1988 kilpailunrajoituslain sisällöstä saa hallituksen esityksestä HE 162/1991 vp.

julkisuusperiaate. Väärinkäyttöperiaate ilmensi osaltaan nojaamista pohjoismaiseen traditioon⁷². *Kieltoperiaate* oli rajoitettu kahteen kilpailunrajoituksen muotoon, määrähinnoitteluun ja tarjouskartelleihin. Taloudellisen kilpailun turvaamiseen pyrittiin kilpailunrajoituslaissa kilpailunrajoitusten ilmoittamisella, tutkimisella ja julkaisemisella, vahingollisten vaikutusten poistamisella sekä kieltämällä tietyt kilpailunrajoituksen muodot. Kilpailunrajoitusten valvonta painottui väärinkäyttöperiaatteen mukaiseen yksittäistapaukselliseen harkintaan. Kilpailuasioita käsitteli Kilpailuviraston ohella kilpailuneuvosto sekä eräissä tapauksissa myös valtioneuvosto.

Väärinkäyttöperiaatteen mukaan kilpailunrajoituksiin puututtiin silloin, kun niillä katsottiin olevan laissa nimenomaisesti määriteltyjä vahingollisia vaikutuksia. Kilpailunrajoituksella katsottiin olevan vahingollisia vaikutuksia silloin, kun se terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun kannalta vaikutti sopimattomalla tavalla hinnanmuodostukseen, vähensi tai oli omiaan vähentämään tehokkuutta elinkeinoelämän piirissä, esti tai vaikeutti toisen elinkeinon harjoittamista, johti määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön tai oli ristiriidassa Suomea velvoittavan kansainvälisen sopimuksen kanssa. Määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä oli laissa esimerkkiluettelo.⁷³ Mikäli Kilpailuvirasto katsoi kilpailunrajoituksella olleen vahingollisia vaikutuksia eikä se ollut neuvotteluin tai muulla tavoin kyennyt niitä poistamaan, viraston oli tehtävä esitys kilpailunrajoituksen käsittelemisestä kilpailuneuvostossa⁷⁴. Pääasiassa pankki- tai vakuutus toimintaa koskevassa asiassa ensisijainen esityksenteko-oikeus oli kuitenkin pankkitarkastusvirastolla tai sosiaali- ja terveysministeriöllä.

Neuvottelumenettely kilpailunrajoitusten vahingollisten vaikutusten poistamiseksi oli aikaa vievää ja työlästä. Kilpailunrajoitusten salliminen, ellei yksittäistapauksissa erikseen osoitettu niiden vahingollisuutta, ei karsinut markkinoilta ennakolta eikä riittävän tehokkaasti vahingollisina pidettäviä menettelytapoja. Myös kaksinkertainen neuvottelumenettely vaikeutti kilpailunrajoitusten vahingollisten vaikutusten nopeaa poistamista.⁷⁵ *Matti Purasjoki* (2003a) onkin viimeksi mainitulta osin ihmetellyt sitä, mitkä olivat uudet analyysit ja tosiasiat, joiden pohjalta kilpailuneuvostossa neuvoteltiin. Kävikin ilmeiseksi, että elinkeinonharjoittajat priorisoivat usein neuvottelemista suoraan kilpailuneuvoston – eikä siis Kilpailuviraston – kanssa.⁷⁶ Kritiikkiin voi lisätä – nykypäivän terminologiaa seuraten – että kaksinkertainen neuvottelumenettely aiheutti hallinnollista taakkaa niin elinkeinoelämälle kuin hallinnolle sisäisesti. Kaksinkertainen neuvottelumenettely saattoi myös osaltaan hidastaa kilpailunrajoitusten vahingollisten vaikutusten poistamista. Kokonaisuutena arvioiden tälle menettelylle on vaikea löytää kantavia perusteluja.

Neuvottelut olivat kuitenkin Kilpailuviraston alkuvaiheessa keskeinen keino saada kilpailunrajoitukset päättyneeseen.⁷⁷ Erityisen laaja-alaisia tehtäviä varten Kilpailuvirastossa asetettiin *projektiryhmiä*. Niiden jäsenet määrättiin hankkeen aihepiiriin perusteella eri toimintayksiköistä. Hankkeet koskivat muun muassa tiettyjä kilpailunrajoituksia tai kilpailunrajoitustyyppisiä sekä tiettyjä toimialoja, kuten teletoimintaa ja terveydenhuoltoa.⁷⁸

Kilpailunrajoituslain säännösten mukaan elinkeinonharjoittajien ja elinkeinonharjoittajien yhteenliittymien oli ilmoitettava tietyt kilpailunrajoitukset Kilpailuvirastolle joko oma-aloitteisesti tai viraston kehoituksesta. *Oma-aloitteisesti* oli ilmoitettava sopimus, päätös tai muu järjestely, jonka mukaan elinkeinotoimintaa oli supistettava tai rajoitettava taikka noudatettava määrättyjä hintoja tai hinnoitteluperusteita. Kilpailuviraston *kehoituksesta* oli elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän ilmoitettava muutkin kuin edellä mainitut kilpailunrajoitukset sekä oliko yrityksellä määräävä markkina-asema. Selvittämästään kilpailunrajoituksesta Kilpailuvirasto saattoi laatia selostuksen, joka merkittiin virastossa pidettävään julkiseen *rekisteriin*. Virastolla oli mahdollisuus määrätä kilpailunrajoituksen selvittämisen yhteydessä kertynyt aineisto julkiseksi siltä osin kuin se ei sisältänyt tietoja liike- tai ammattisalaisuuksista.

72 Hallberg (2008).

73 Ks. määräävästä markkina-asemasta ja sen väärinkäytöstä Virtanen (1998).

74 Mikäli esikäsittelyn jälkeen kilpailunrajoituksella havaittiin olleen vahingollisia vaikutuksia, kilpailuneuvoston tuli ryhtyä asianosaisten kanssa neuvotteluun vahingollisten vaikutusten poistamiseksi.

75 HE 162/1991 vp.

76 Purasjoki (2003a), s. 14.

77 Mielenkiintoista kyllä, nykyinen kuluttajavastuualue nojaa olennaisessa määrin edelleen neuvottelujen varaan.

78 Kilpailuviraston toiminta- ja taloussuunnitelma 1992–1995.

Siitä huolimatta, että vuoden 1988 kilpailunrajoituslaki oli perin toisenlainen kuin nykylainsäädäntö, lain-säädäntö haki ja löysi osittain nykyisen muotonsa jo vuoden 1988 lainuudistuksen yhteydessä. Alkuperäistä kilpailunrajoituslakia ei nimittäin sovellettu sopimuksiin ja järjestelyihin, jotka koskivat työmarkkinoita tai maataloustuloa koskeissa säännöksissä tarkoitettujen tuotteiden alkutuotantoa.⁷⁹ Ellei valtioneuvosto toisin määrännyt, lakia ei myöskään sovellettu kilpailunrajoituksiin, joiden vaikutus ei ulottunut Suomeen. Poikkeuksena oli Suomen ulkopuolella vaikuttava kilpailunrajoitus, joka kohdistuu suomalaiseen asiakaspiiriin.⁸⁰ Kilpailunrajoituslain ja sittemmin kilpailulain yleislain luonteisuus on ollut yksi kilpailuvalvonnan kulmakivistä.

Vuotta 1988 on luonnehdittu useissa yhteyksissä Suomen kilpailupolitiikan merkkiväluksi. Vuonna 2003 eli 15 vuotta Kilpailuviraston perustamisen jälkeen silloinen kauppa- ja teollisuusministeri *Mauri Pekkarinen* kuvasikin vuotta 1988 merkittäväksi vedenjakajaksi suomalaisessa talouspolitiikassa. Kilpailuviraston perustaminen oli hänen mukaansa osa isompaa kansallista projektia – uutta talouspolitiikkaa –, jonka tavoitteena oli avata maan taloutta ja vahvistaa kilpailua. Uusi virasto toimi kilpailupolitiikan esitaistelijana puuttuen kartelleihin ja osallistuen aktiivisesti sääntelyn purkamiseen. Pekkarinen viittasi myös siihen, että samaan aikaan viraston perustamisen kanssa kumottiin hintavalvontalainsäädäntö eli sääntelytaloudesta siirryttiin sananmukaisesti kilpailutalouteen.⁸¹

Toisensuuntaisiakin näkökohtia on esitetty. Uudistusta on luonnehdittu symboliseksi askeleeksi kilpailupolitiikan uuteen vaiheeseen ja ettei vuoden 1988 uudistus vielä sisältänyt radikaaleja muutoksia aikaisemmin vallinneeseen oikeustilaan nähden⁸². Myös eräät taloustoimittajat syyttivät lainsäädäntöä hampaattomaksi ja vaatimuksia esitettiin lainsäädännön koventamisesta. Samoin eräät tutkijat, varsinkin Helsingin yliopiston piirissä, puhuivat kilpailulainsäädännön kiristämisen puolesta. Lisäksi Euroopan komission kilpailupääosaston silloinen pääjohtaja kritisoi väärinkäyttöperiaatteelle rakentuvaa lainsäädäntöä.⁸³ Toisaalta viimeksi mainittuun nähden on hyvä painottaa, että kilpailulainsäädännön jatkouudistus käynnistyi lähes välittömästi, kun vuoden 1988 uudistus oli tullut voimaan.

On ymmärrettävää, ettei kilpailupolitiikka voinut kerralla muuttua sellaiseksi, millaisena sen tänä päivänä olemme oppineet tuntemaan. Taustasyitä tälle on varmaan useita, mutta tässä kiinnitetään huomiota kahteen selitykseen.

Ensinnäkin monet kilpailua rajoittavat menettelytavat olivat juurtuneet ja institutionalisoituneet Suomeen hyvin pitkän ajan kuluessa. Esimerkkinä mainitakoon *Kemira Oy:n* ja keskusliikkeiden välinen sopimus, joka oli ollut voimassa vuonna 1990 jo noin 30 vuoden ajan. Sopimuksen mukaan *Kemira* sitoutui toimittamaan lannoitteensa pelkästään keskusliikkeiden kautta. Keskusliikkeet sitoutuivat puolestaan olemaan ottamatta muiden valmistajien lannoitteita myyntiin. Tämä järjestely oli puolestaan estänyt ulkomaisen lannoitteen markkinoinnin Suomessa.⁸⁴ Toiseksi lainsäädännön muutoksille on yleisesti ominaista nojaaminen aikaisempaan säädösympäristöön, toisin sanoen radikaaleja uudistuksia vältetään. Näin tapahtui myös kilpailunrajoituslain säätämisen yhteydessä. Hyvin monet elementit sinällään uudessa laissa olivat käytännössä perua aikaisemmasta lainsäädännöstä. Tässä voidaan viitata esimerkiksi kilpailunrajoitusrekisteriin.

Matti Purasjoki (1991) on luonnehtinut Kilpailuviraston ensimmäisiä toimintavuosia sattuvasti todeten, että ensimmäinen toimintavuosi oli kilpailupoliittisen välineistön esittelyä, toinen toimintavuosi kilpailulle myönteisen asenteen lujittamista ja kolmas vuosi sellaisten toimintamallien luomista, joilla varmistettiin kilpailullinen käyttäytyminen kaikilla hyödykemarkkinoilla. Tätä listaa voi jatkaa vielä yhdellä puuttuvalla

79 Ks. soveltamisalarajauksista ennen vuotta 1988 voimassa olleesta lainsäädännöstä Lindberg (2006), s. 19–22.

80 Alueellisen soveltamisalan rajausta koskien on viitattavissa ainoastaan harvoihin tapauksiin koko kilpailulainsäädännön voimassaoloajalta. Esimerkiksi vuonna 2000 Kilpailuvirasto katsoi, että kysymys oli Venäjän valtion alueella toteutetusta hintayhteistyöstä raakapuukaupassa, jonka toisena osapuolena olivat venäläiset puunmyyjät. Näin ollen menettelyn mahdolliset haitalliset vaikutukset kilpailulle kohdistuivat ensisijassa Venäjän markkinoihin. Asia ei siten kuulunut Suomen vaan Venäjän kilpailuviranomaisten toimivaltaan. Tiedote 23/7.9.2000.

81 Kilpailuviraston uutisia 4/2003.

82 Fellman – Itkonen (1988).

83 Purasjoki (2003a), s. 14.

84 Porttikivi (1990), 8–9.

vuodella todeten, että se muodostui – ainakin osin – kilpailunrajoituslain uudistukseen varautumisen ja valmistautumisen vuodeksi.

Kilpailuviraston toiminta lähti liikkeelle heti ensimmäisistä vuosista alkaen aktiivisesti. Esimerkiksi vuonna 1991 virastoon tuli yhteensä 124 uutta toimenpidepyyntöä ja virasto antoi kilpailunrajoitustapauksissa 97 päätöstä. Mainittuna vuonna saatiin 13 hintakartellia purettua. Oma lukunsa ovat määräävää markkina-asemaa ja julkisia kilpailunrajoituksia koskevat asiat. Toisaalta vuoden 1991 lopussa kilpailunrajoitusrekisterissä oli vielä 627 voimassa olevaa kilpailunrajoitusta. Seuraavana vuonna toimenpidepyynnöt kasvoivat selvästi, 188 pyyntöön, ja käsittelyyn otettujen tapausten määrä 261 kappaleeseen, osa viraston omien selvitysten perusteella. Päätöksiä kilpailunrajoitustapauksista tehtiin 68, suurimmassa osassa tapauksista tosin jatkotoimenpiteisiin ei ryhdytty.⁸⁵

Toisaalta kilpailunrajoituslakia ja Kilpailuviraston perustamista ei pidä nähdä irrallaan muun toiminta- ja säädösympäristön muutoksesta. Kilpailupoliittisesti erittäin keskeisessä asemassa oli näet se, että hintavalvontalaki kumottiin juuri vuonna 1988⁸⁶. Tämä kokonaisuus muodosti harppauksen kansallisessa politiikassa, taloudessa ja muussa yhteiskuntaelämässä.

Kuten edellä todettiin, vuoden 1992 lainsäädäntöuudistuksen valmistelu alkoi käytännössä välittömästi sen jälkeen, kun vuoden 1988 kilpailunrajoituslaki oli tullut voimaan ja Kilpailuvirasto oli perustettu. Miksi näin tapahtui? Yhtenä selityksenä on esitettävissä se, että vuoden 1988 uudistus oli helpommin saatavissa läpi sillä, ettei se ollut liian radikaali⁸⁷. Aikaisempaa lainsäädäntökehikkoa saatettiin myös hyödyntää enemmän. Toisaalta uudistuksella saatettiin haluta ikään kuin kokeilla uudenlaisen lainsäädännön toimivuutta kotimaisissa olosuhteissa.⁸⁸ Selityksenä voi olla lisäksi se, että Suomen ulkoisessa toimintaympäristössä tapahtui merkittäviä muutoksia ja erityisesti suhtautumistapa Euroopan integraatioon muuttui huomattavasti. Tärkeä näkökohta tähän liittyen on se, että ETA-neuvottelut alkoivat jo vuonna 1989⁸⁹. Viimeksi mainittu edellytti puolestaan sitä, että kilpailulainsäädäntöä – kuten lainsäädäntöä muutoinkin – oli lähdettävä harmonisoimaan⁹⁰.

Suomi ei ollut suinkaan yksin uudistamassa kilpailulainsäädäntöä 1990-luvun alkuvuosina. Pohjoismaista nimittäin Islanti, Norja ja Ruotsi uudistivat myös kilpailulakejaan. Ruotsissa uusi, EY:n kilpailusääntöihin pohjautuva kilpailulaki tuli voimaan 1.7.1993; Norjassa uusi kilpailulaki tuli voimaan 1.1.1994; Islannin uusi kilpailulaki tuli voimaan jo näitä aikaisemmin, 1.3.1993.⁹¹

ETA-sopimusta koskeneessa hallituksen esityksessä HE 95/1992 vp korostettiin muun muassa, että ETA-sopimuksen tarkoituksena on luoda yhdenvertaiset kilpailun edellytykset sopimuspuolten kesken. Yhteiset kieltoperiaatteen mukaiset kilpailusäännöt katsottiin tarpeellisiksi sen estämiseksi, ettei tavaroiden ja palvelujen vapaan liikkuvuuden toteuttamista tehty tyhjäksi yritysten välisillä kilpailunrajoituksilla tai käytämällä väärin määräävää markkina-asemaa. Hallituksen esityksessä käydään läpi kiellettyjä kilpailunrajoituksia, kiellettyjen sopimusten ja päätösten mitättömyyttä, poikkeusmenettelyä sekä poikkeuksen hakemista yksittäistapauksessa ja puuttumattomuustodistusta. Tämän ohella valaistaan Suomen lainsäädäntöä ja ETA-sopimuksen aiheuttamia muutostarpeita siihen. Tässä yhteydessä voi kokoavasti todeta, että kilpailulainsäädännön valmistelu ikään kuin ruuhkautui, koska hallituksen esitys HE 162/1991 vp annettiin hyvissä ajoin ennen ETA-sopimusta koskenutta hallituksen esitystä. Viimeksi mainittu hallituksen esitys annettiin eduskunnalle 12.6.1992.⁹²

85 Kilpailuviraston toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 1994–1997.

86 Tosin vuosina 1988–1992 oli vielä voimassa hintasulkulaki.

87 Tämä seikka tuli esille muun muassa Matti Purasjoen kanssa käydyissä keskusteluissa (26.5.2015).

88 Tämän luonteista selitysmallia instituutioiden kehityksen osalta on kutsuttu jatkuvuusperiaatteeksi.

89 Kilpailuviraston edustajat osallistuivat Genevessä kokoontuneeseen kilpailuasioiden ryhmään, jonka puheenjohtajana toimi kauppa- ja teollisuusministeriön silloinen kansliapäällikkö Matti Vuoria.

90 Ks. myös Fellman – Itkonen (2007).

91 Kilpailuviraston vuosikirja 1993, s. 8 ja Kilpailuviraston vuosikirja 1994, s. 30.

92 Vrt. TaVM 14/1992 vp.

2.3 Väärinkäyttöperiaatteesta kohti kieltoperiaatetta

Kauppa- ja teollisuusministeriö asetti 21.5.1990 työryhmän kilpailulainsäädännön uudistamista varten; siis vain hieman yli 1,5 vuotta sen jälkeen, kun alkuperäinen kilpailunrajoituslaki oli tullut voimaan. Työryhmän asettamisen taustalla oli Kilpailuviraston aloite asiasta⁹³. Kilpailuvirasto siis otti suunnannäyttäjän roolin kilpailupolitiikassa heti toimintansa alkuvuosista alkaen.

Työryhmän toimeksiannossa määrättiin huomioon otettavaksi muun muassa Euroopan taloudellinen integraatio, muissa Pohjoismaissa meneillään ollut kilpailulainsäädännön uudistustyö sekä viraston toiminta-aikana saadut kokemukset tuolloin voimassa olleesta lain soveltamisesta.⁹⁴ Mielenkiintoista kyllä, valmisteluvaiheessa mainittiin lainsäädäntöuudistuksen tavoitteena olleen edelleen väärinkäyttöperiaatteelle rakentuvan lainsäädäntöstrategian säilyttäminen⁹⁵. Työryhmän puheenjohtajana oli *Pekka Hallberg* ja jäseninä *Matti Vuoria*, *Kristian Tammi* ja *Matti Purasjoki*. Kilpailuviraston edustajat, *Matti Purasjoki* jäsenenä, *Rauni Hagman* sihteerinä ja *Martti Virtanen* pysyvänä asiantuntijana, osallistuivat työryhmän työskentelyyn. Työryhmä jätti mietintönsä ministeriölle 2.4.1991.⁹⁶ Kun työryhmä oli jättänyt loppuraporttinsa 2.4.1991, alkoi hallituksen esityksen muotoilu. Hallituksen esitys annettiin eduskunnalle 18.10.1991.

Hallituksen esityksen HE 162/1991 vp mukaan kilpailunrajoituslain lähtökohtana oli periaatteessa torjuva asenne kilpailunrajoituksiin. Räikeissä yksittäistapauksissa piti mahdollistaa tehokas reagointi. Valvonnan tuli edelleenkin painottua väärinkäyttöperiaatteen mukaiseen harkintaan. Tosin selkeästi tuolloisen käytännön mukaan vahingollisiksi todettuja kilpailunrajoituksia siirrettiin kieltoperiaatteen piiriin. Edellä mainitusta on havaittavissa osaltaan se, että uudistuvaan kilpailunrajoituslakiin oltiin *kodifioimassa* silloista oikeuskäytäntöä, toisin sanoen kieltoperiaatteen alaan oltiin säätämässä sellaisia kilpailunrajoituksia, joilla oli käytännössä havaittu olleen vahingollisia vaikutuksia. Tämä kuvastaa samalla yhdeltä osin yleisempää piirrettä, että Kilpailuviraston ja lainsäätäjän välinen vuorovaikutussuhde ei suinkaan ilmennyt ainoastaan siten, että virasto olisi soveltanut kulloinkin voimassa olevaa lainsäädäntöä parhaan kykynsä mukaan, vaan että lainsäätäjä otti vaikutteita lainsäädännön kehittämiseen oikeuskäytännöstä.

Työryhmän esitys ja hallituksen esitys elivät olennaisesti eduskuntavaiheessa. Eduskunta halusi näet kieltää määräävän markkina-aseman väärinkäytön, mihin uudistuksessa myös päädyttiin. Toisaalta koska sääntely ei sisältynyt hallituksen esitykseen, sen perustelut jäivät ohuiksi, mikä johti myöhemmin ongelmiin lain soveltamisasolla.⁹⁷ Toisaalta tätä on syytä täydentää sillä, että puuttuvista lain esitöiden perusteluista johtuen ja koska laki itsessään oli joustavasti kirjoitettu, kilpailuviranomaisille ja tuomioistuimille jäi huomattavasti harkintavaltaa. Kilpailuvirastosta muodostui siis tältäkin osin tosiasiaa kilpailupolitiikan suunnannäyttäjäksi.

Toiseksi työryhmä oli vielä muotoillut kartellikiellon yksiselitteisesti, mutta lausuntokierroksen jälkeen säännöstä alettiin ”sorvata” osittain uuteen uskoon, ja kuten *Matti Purasjoki* (2003a) on asian ilmaissut, tämä johtui siitä syystä, että lausunnonantajien enemmistö ei ymmärtänyt, mistä oli kysymys. Kilpailuvirasto yritti pelastaa työryhmän linjakkaan kartellikieltoesityksen, mutta ministeriö ei tähän lämmennyt, mikä myöhemmin kostautuikin vaikeuksina lain toimeenpanossa.

Vuoden 1988 kilpailunrajoituslaki korvattiin siis vuonna 1992 uudella samannimisellä lailla (480/1992), joka kielsi määrähintojen ja tarjouskartellien lisäksi myös kaikki muut kartellit sekä määräävän markkina-aseman väärinkäytön.⁹⁸ Uudistus liittyi Suomen integraatiopyrkimyksiin ja lähensi Suomen kilpailusääntöjä muun Euroopan lainsäädäntöön. *Pekka Hallbergin* työryhmä otti keskeiset uudistusesityksensä EY-oikeudesta. Suomi oli aloittanut ETA-neuvottelut vuonna 1989 ja näin ollen työryhmä oli tarkoin perillä siitä,

93 Kilpailuviraston vuosikirja 1992, s. 9. Taustalla oli tarkemmin sanoen 28.3.1990 viraston ylijohdajan ministerille lähettämä kirje, Purasjoki (2003a), s. 15.

94 Ks. esimerkiksi Hallberg (1991) ja Porttikivi (1991), s. 3.

95 Hallberg (1991), s. 22.

96 Km. 1991:15. Ks. myös Kilpailuviraston vuosikirja 1992, s. 9.

97 Ks. lähemmin Purasjoki (2003a), s. 15–16.

98 Esimerkiksi asianajaja Mika Pohjonen nosti tämän yhdeksi keskeiseksi merkkipaaluksi maamme kilpailupolitiikassa.

mitä mieltä Euroopan komissio oli tulevasta EY:n ja EFTA:n yhteisestä kilpailulainsäädännöstä. Näin saatiin Suomessakin kilpailulainsäädännön keskeiseksi lähtökohdaksi kieltoperiaate.⁹⁹

Vuoden 1992 kilpailunrajoituslakiin suhtauduttiin OECD:ssa myönteisesti. Lisäksi myönnettiin se, että lainsäädännön tiukentaminen kieltoperiaatteen suuntaan oli yleinen kehityssuunta OECD-maissa.¹⁰⁰ Näitä näkökohtia tuotiin esille jo varsin pian vuoden 1992 kilpailunrajoituslain voimaan tulon jälkeen, ja ne osoittivatkin samalla suuntaa maamme kilpailulainsäädännön kehittämislle: perusta oli jo onnistuttu valamaan, mutta kehittämisessä lähdettiin sittemmin tiukentamaan suhtautumista kilpailunrajoituksiin.

Vuoden 1998 kilpailunrajoituslain uudistukseen liittyen hallituksen esityksessä HE 243/1997 vp todettiin puolestaan vuoden 1992 laista seuraavaa:

Lakia vuonna 1992 uudistettaessa tehdyt muutokset eli kieltoperiaatteen laajentaminen ja lain sanktiojärjestelmän tehostaminen ovat lain soveltamisesta saatujen kokemusten perusteella osoittautuneet onnistuneiksi ratkaisuuksi. Kokemukset nykyisestä laista ovat muutoinkin enimmäkseen myönteisiä. Euroopan unionin jäsenyydestä johtuneen kilpailun lisääntymisen ohella kotimaisen kilpailunrajoituslainsäädännön soveltaminen on tervehtyttänyt kilpailuolosuhteita Suomen markkinoilla.

Kilpailuviraston toiminta- ja taloussuunnitelmassa vuosille 1995–1998 todettiin puolestaan, että viraston ja kilpailuneuvoston päätöksillä oli paitsi ratkaistu tärkeitä yksittäistapauksia myös luotu laajavaikutteisia linjaratkaisuja.

Myös laki kilpailuneuvostosta uudistui; tarkemmin sanoen hallituksen esitys HE 163/1991 vp sisälsi ehdotuksen laiksi kilpailuneuvostosta¹⁰¹. Kilpailuneuvosto toimi alusta alkaen kauppaja teollisuusministeriön yhteydessä. Neuvoston tehtävänä oli käsitellä ja ratkaista sille kilpailunrajoituslain mukaan kuuluvat asiat. Kilpailuneuvostossa oli tasavallan presidentin valtioneuvoston esityksestä kolmeksi vuodeksi kerrallaan nimittämät puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja seitsemän muuta jäsentä. Kilpailuneuvoston kaikki jäsenet olivat sivutoimisia, ja he toimivat tuomarin vastuulla. Kilpailuneuvostossa käsiteltävät asiat valmisteli ja esitteli – aikaisempaan tapaan – kilpailuneuvoston sihteeri. Uudistunut laki kilpailuneuvostosta tuli voimaan 1.9.1992. Toisaalta eduskunnan talousvaliokunnan mietinnössä TaVM 15/1992 vp tuotiin jo ennen kilpailuneuvostosta annetun lain uudistamista esille tarve uudelleen arvioida lakia, kuten seuraava lausuma osoittaa:

Valiokunta edellyttää, että hallitus pikaisesti selvittää, olisiko kilpailuneuvostoa kehitettävä riippumattoman tuomioistuimen suuntaan vai olisiko kilpailua koskevat asiat keskitettävä jollekin muulle tuomioistuimelle. Joka tapauksessa asianosaisten oikeusturva on taattava ja tarpeen vaatiessa on järjestettävä asianmukaiset muutoksenhakumahdollisuudet.

2.4 Yrityskauppavalvonnan esiinmarssi

Lokakuussa 1998 kilpailunrajoituslakiin lisättiin yrityskauppavalvontaa koskevat säännökset (303/1998), jotka mahdollistivat sen, että Kilpailuvirasto pystyi tarvittaessa etukäteen puuttumaan kilpailua merkittävästi estäviin määräävään markkina-asemaan johtaviin yrityskauppoihin. *Raimo Luoman* johdolla työskennelleen työryhmän esityksessä yrityskauppavalvonnan sääntelemiseksi yhdisteltiin EY:n ja Ruotsin malleja¹⁰².

Säädösten tarpeellisuutta korostettiin jo *Paavo Lipposen* 1. hallituksen ohjelmassa vuonna 1995 esittämällä, että maamme monopolisoitumiskehitys oli saatava aisoihin. Se oli saanut implisiittisen ratkaisunsa samana päivänä, kun Euroopan komissio kielsi Keskon Tuko-kaupan. Asian paradoksaalisuutta korostaa, että yritys-

99 Purasjoki – Jokinen (2001).

100 Kilpailuviraston vuosikirja 1994, s. 30.

101 Aikaisemmin voimassa oli kilpailuneuvosta annettu laki (715/1988).

102 Kauppaja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja 3/1997 ja Purasjoki – Jokinen (2001).

kauppavalvonnan tarpeellisuutta selvittänyt aiempi työryhmä oli erityisesti korostanut kotimaisen valvonnan tarpeettomuutta, koska Suomella oli mahdollisuus saattaa sellaisetkin kansalliset yrityskaupat komission tutkittavaksi, jotka eivät sinänsä täyttäneet yleisiä kynnysarvoja. Juuri siksi Kilpailuvirasto oli pyytänyt komissiota tutkimaan Keskon Tuko-kaupan.¹⁰³ Kuriositeettina mainittakoon, että useat viraston edustajat ovat pitäneet nimenomaan tätä tutkimuspyyntöä yhtenä merkittävimmistä, ellei jopa merkittävimpänä käännekohtana Kilpailuviraston historiassa. Tämän myötä viraston tunnettuus kasvoi olennaisesti ja samalla kilpailuoikeudellinen keinovalikoima osoitti voimakkuutensa.

Yrityskauppavalvontaa koskevia säännöksiä sovellettiin alkuvaiheessa yrityskauppoihin, joissa yrityskaupan osapuolten yhteenlaskettu liikevaihto ylitti kaksi miljardia markkaa ja joissa vähintään kahden kaupan osapuolen Suomesta kertynyt liikevaihto ylitti 150 miljoonaa markkaa. Kilpailuneuvosto saattoi Kilpailuviraston esityksestä kieltää yrityskaupan, jonka seurauksena syntyi tai vahvistui sellainen määräävä markkina-asema, joka merkittävästi esti kilpailua Suomen markkinoilla tai niiden oleellisella osalla. Jos yrityskaupan haitalliset vaikutukset voitiin välttää asettamalla yrityskaupan toteuttamiselle ehtoja, Kilpailuviraston tuli esityksen tekemisen sijasta neuvotella ja määrätä noudatettavaksi tällaiset ehdot. Keskittymisen haittavaikutukset tuli ensisijaisesti pyrkiä poistamaan ehtoja asettamalla. Yrityskauppa oli mahdollista kieltää ainoastaan siinä tapauksessa, etteivät ehdot riittäneet turvaamaan kilpailun ylläpitämistä Suomen markkinoilla.¹⁰⁴

Hallituksen esityksen HE 243/1997 vp mukaan yrityskaupan hyväksymiselle asetettavien ehtojen oli oltava pääasiassa rakenteellisia. Yrityskauppaan osalliset yritykset voitiin velvoittaa esimerkiksi myymään tietty tytäryhtiö, liiketoiminta tai omaisuus kokonaan tai osittain, purkamaan tietty yhteistyöjärjestely tai eroamaan siitä tai siirtämään tai lisensoimaan immateriaalioikeuksia kolmansille osapuolille. Ehtojen asettamista koskevassa päätöksessä tuli mainita määräaika, jonka kuluessa ehdot olisi täytettävä. Lisäksi päätöksessä voitiin antaa ehtojen valvomiseksi tarpeellisia määräyksiä.

Hallituksen esityksessä HE 243/1997 vp tähdennettiin myös sitä, että ehtojen asettamisen tavoitteena on yrityskaupan aiheuttamien haitallisten vaikutusten poistaminen yhteistyössä kaupan osapuolten kanssa. Yrityskauppavalvonnalla ei saanut kuitenkaan rajoittaa yritysten sopimusvapautta enempää kuin kilpailun turvaaminen välttämättä edellyttää. Ehtoja asetettaessa tuli kiinnittää erityistä huomiota kaupan osapuolten liikeluodellisten intressien turvaamiseen. Ehtoja asetettaessa oli kiinnitettävä erityistä huomiota myös hallinto-oikeudellisten periaatteiden, kuten suhteellisuusperiaatteen ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteen noudattamiseen. Asetettavat ehdot eivät esimerkiksi saaneet mennä pidemmälle kuin mitä kilpailun rakenteellisten edellytysten turvaaminen kyseisillä markkinoilla edellyttää. Eduskunnan talousvaliokunta katsoi puolestaan mietinnössään TaVM 2/2008 vp, että yrityskauppoja sääntelevän lainsäädännön käyttöön ottaminen oli luonteva jatke Suomessa tapahtuneelle kilpailupolitiikan kehitykselle.

Vuoden 1998 uudistuksessa ei ollut kysymys vain yrityskauppavalvonnasta. Lokakuun alussa 1998 tuli voimaan myös säännös, jonka perusteella Kilpailuvirasto saattoi olla selvittämättä *vähämerkityksellisiä kilpailunrajoituksia*.¹⁰⁵ Oli otettu ensimmäinen askel tiellä, joka jatkui sittemmin muutettaessa kilpailunrajoituslaki kilpailulajiksi. Aikaisemman kilpailulainsäädännön mukaan Kilpailuvirastolla oli velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin silloin, kun se katsoi lain kieltosäännöksiä rikotun tai havaitsi kilpailunrajoituksella olevan kilpailunrajoituslaissa tarkoitettuja vahingollisia vaikutuksia. Nyt katsottiin, että Kilpailuviraston tuli voida olla käsittelemättä sellaisia epäilyttäviä kilpailunrajoituksia, joilla oli ainoastaan vähäinen merkitys taloudelliselle kilpailulle. Lain esitöissä korostettiin, että Kilpailuvirasto saattoi jättää seuraamusmaksuesityksen tekemättä lähinnä tapauksissa, joissa lain aikaisemman soveltamiskäytännön perusteella oli ilmeisen selvää, ettei seuraamusmaksua tulisi määräämään.¹⁰⁶

Vähämerkityksellisiä kilpailunrajoituksia koskeva sääntely tuli käytännössä tarpeeseen. Tämä ilmeni hyvin, kun Kilpailuvirasto arvioi vuoden 2000 alkupuoliskoa tuloraportissaan kauppa- ja teollisuusministeriölle.

103 Purasjoki – Jokinen (2001).

104 Ks. tarkemmin HE 243/1997 vp.

105 Ks. tarkemmin HE 243/1997 vp.

106 HE 243/1997 vp.

Tässä yhteydessä korostettiin muun muassa sitä, että vähämerkityksellisten kilpailunrajoitusasioiden käsittelyn osuutta työajasta oli pyritty vähentämään esimerkiksi lisäämällä yritysten ennako-ohjausta ja käyttämällä hyväksi mahdollisuutta poistaa vähämerkityksellisiä asioita käsittelystä. Taustana toimenpiteille oli lyhyesti ilmaisten huoli resurssien riittävydestä tai pikemminkin riittämättömyydestä.¹⁰⁷ Maininnan arvoinen seikka on myös se, että Euroopan komissio julkaisi 22.12.2001 uuden tiedonannon vähämerkityksisistä eli *de minimis* -sopimuksista. Tiedonannossa määriteltiin ne markkinaosuusrajat, joiden alle jäävät yritykset voivat solmia keskenään sopimuksia ilman, että sopimusten voitiin katsoa rajoittavan merkittävästi kilpailua.

Toisaalta käytännössä havaittiin varsin pian, että säännös ei turvannut parhaalla mahdollisella tavalla tavoitteidensa toteutumista, koska sen soveltaminen edellytti laajaa sisällöllistä arviota markkinoiden toimivuudesta, valittajien esittämien väitteiden selvittämistä ja siten käytännössä asian tutkimista kokonaisuudessaan. Lain perustelujen mukaan Kilpailuviraston oli arvioitava rajoituksen vaikutukset markkinoiden toimintaan, kuluttajien etuun ja elinkeinonharjoittamisen vapauden turvaamiseen. Näin vähämerkityksellisten kilpailunrajoitusten tutkimatta jättämistä koskevasta säännöksestä ei ollut juurikaan apua kilpailuasioiden käsittelyn priorisoinnissa, koska sen soveltaminen edellytti yleensä laajaa vaikutusarviointia ja asetti Kilpailuvirastolle pitkälle menevän perusteluvellisuuden.¹⁰⁸ Näin oli luotu perusta lainsäädäntöuudistuksen toiselle vaiheelle, jota tosin saatiin odottaa yli kymmenen vuotta.

2.5 Kilpailunrajoituslain eurooppalaistuminen

Kilpailulainsäädännön uudistustarpeesta ja uudistuksen suuntaviivoista oltiin tietoisia jo sangen hyvissä ajoin ennen vuoden 2004 uudistusta. EU:n kilpailukykyneuvosto hyväksyi näet 26.11.2002 uudistuksen, jonka myötä EY:n kilpailusääntöjen täytäntöönpano muuttui merkittävästi toukokuusta 2004 alkaen. Näin hyväksytty uudistus koski perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklojen soveltamista eli muun muassa hintakartelleja, markkinoidenjaksosopimuksia ja määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön liittyviä tapauksia.¹⁰⁹ Suomi hyppäsi – kuten tunnettua – tähän junaan. Kohtuullinen valmistautumisaika olikin tarpeen, koska vuoden 2004 uudistusta on luonnehdittu vaikutuksiltaan erittäin merkittäväksi muutokseksi Kilpailuviraston toimintaympäristössä¹¹⁰.

Kilpailuviraston toimintaympäristö muuttui merkittävästi, kun myös kansallisille kilpailuviranomaisille ja tuomioistuimille annettiin täysimääräinen toimivalta soveltaa Euroopan yhteisön perustamissopimuksen kilpailunrajoitusartikloja. Myös kansallista kilpailunrajoituslakia muutettiin samassa yhteydessä (318/2004), jotta kielletyt kilpailunrajoitukset määriteltäisiin Suomessa samalla tavalla kuin EU:ssa.¹¹¹ Lainsäädännön muutokset olivat suurelta osin seurausta EY:n kilpailusääntöjen täytäntöönpanon uudistuksesta. EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1/2003 tuli sovellettavaksi 1. päivästä toukokuuta 2004 alkaen. Merkille pantava seikka oli se, että kaikki lausunnonantajat kannattivat hallituksen esitysluonnoksesta antamissaan lausunnoissa ehdotusta kilpailunrajoituslain materiaalisten säännösten harmonisoimisesta EY:n kilpailusääntöjen kanssa¹¹².

Väärinkäyttöperiaatteesta luovuttiin. Ennen vuoden 2004 uudistusta kilpailunrajoituslain 9 §:ssä säädettiin, että kilpailunrajoituksella, joka ei lain mukaan ollut kielletty, katsottiin olevan vahingollisia vaikutuksia, jos se terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun kannalta sopimattomalla tavalla vähensi tehokkuutta elinkeinoelämässä tai vaikeuttaa toisen elinkeinon harjoittamista¹¹³. Kyseinen väärinkäyttöperiaatetta koskeva

107 Kilpailuviraston uutisia 4/2000. Ks. myös Kilpailuviraston toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2000–2003.

108 HE 88/2010 vp.

109 Ks. myös Kilpailuviraston uutisia 5/2002.

110 Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 6/2009, s. 15.

111 Ks. tarkemmin HE 11/2004 vp.

112 HE 11/2004 vp.

113 Vuoden 1992 kilpailunrajoituslaissa todettiin kilpailunrajoituksella olevan vahingollisia vaikutuksia, jos se terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun kannalta sopimattomalla tavalla vaikuttaa hinnanmuodostukseen, vähentää tai on omiaan vähentämään tehokkuutta elinkeinoelämän piirissä, estää tai vaikeuttaa toisen elinkeinon harjoittamista, taikka on yhteen sopimaton velvoittavan kansainvälisen sopimuksen kanssa.

säännös kumottiin vuoden 2004 uudistuksessa. Säännöksen katsottiin olleen poikkeus kilpailunrajoituslain rakenteellisesta periaatteesta, jonka mukaan menettely, jota ei ollut laissa kielletty, oli sallittua. Kaiken lisäksi väärinkäyttöperiaatteeseen vedoten tuomioistuimessa oli tutkittu vain neljää asiaa, joten se ei ollut osoittautunut käytännössä erityisen tehokkaaksi.¹¹⁴ Tältäkin osin vuoden 2004 uudistusta voidaan pitää ilmentymänä siirtymisestä eurooppalaiseen kilpailuoikeuteen.

Vuoden 2004 toukokuun alkuun saakka voimassa olleella kilpailunrajoituslain 9 §:n yleissäännöksellä ei toisaalta katsottu olleen erityisen konkreettista oikeudellista sisältöä¹¹⁵. Tosin yksittäisiä mielenkiintoisia tapauksia sanotun yleissäännöksen soveltamiskäytännöstä löytyy, kuten Kilpailuvirasto 24.5.2002, Dnro 1057/61/98 eli Pirkanmaan laboratoriotapaus. *Antti Neimala* (2004) on maininnut tältä osin erityisesti sen, että julkisiin kilpailunrajoituksiin on puututtavissa, jos esimerkiksi liikelaitokselle myönnetään julkista tukea, mikä aiheuttaa tuotteiden alihinnoittelua, mikä puolestaan vääristää merkittävästi kilpailua markkinoilla¹¹⁶. Kilpailunrajoituslain 9 §:n yleissäännöksen kumoamisen tavoitteena oli siirtyä kokonaan kieltoperiaatteen mukaiseen järjestelmään. Kilpailuviranomaisille ei myöskään haluttu aikaisempaa enempää itsenäistä ratkaisuvallaa, ts. ratkaisuvallasta haluttiin rajata vain selkeään laillisuusharkintaan ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan jätettiin päätösvallan ulkopuolelle.¹¹⁷ Edellä mainitun voi nähdä ensinnäkin uudistuksena, jossa kilpailuvalvonta ja kilpailun edistäminen erotettiin tiukasti toisistaan. Toiseksi kilpailuneutraaliteettiudistuksen 1.9.2013 voi nähdä osin taannoista kilpailunrajoituslain 9 §:ää paikanneena lain muutoksena.¹¹⁸

Tosin lainsäädäntötason muutosta ei pidä ylidramatisoida, koska oikeuskäytännössä – muun muassa Kilpailuviraston viitoittamana – oli jo edetty kohti eurooppalaista kilpailuoikeutta. Tämä ilmeni monella tavalla, joihin kiinnitettiin huomiota myös hallituksen esityksessä HE 11/2004 vp. Ensinnäkin vaikka ennen vuoden 2004 voimassa olleen kilpailunrajoituslain kieltoäännökset erosivat sanamuodoiltaan jonkin verran perustamissopimuksen 81 artiklan muotoilusta, säännöksiä oli kuitenkin tulkittu pitkälti yhtenevästi ja kansalliset viranomaiset ja tuomioistuimet olivat ottaneet EY:n sääntelyn huomioon tulkinta-apuna kilpailunrajoituslakiin perustuvassa arvioinnissa.¹¹⁹ Toiseksi EY:n perustamissopimuksen 82 artiklan vakiintuneen tulkinnan ja kilpailunrajoituslain määräävän markkina-aseman määritelmää koskevan 3 §:n 2 momentin erojen katsottiin olleen erittäin pieniä.¹²⁰ Kolmanneksi määräävän markkina-aseman väärinkäyttökieltoa koskeva luettelo väärinkäytön eri muodoista erosi jonkin verran 82 artiklan sisällöstä, mutta toisaalta kumpikaan luettelo ei ollut tyhjentävä eivätkä sisällölliset erot tältäkin osin olleet suuria.¹²¹

Poikkeusluvista ja puuttumattomuustodistuksista luovuttiin. Mahdollisuus saada poikkeuslupa oli sisällytetty kilpailunrajoituslakiin vuonna 1992 ja mahdollisuus puuttumattomuustodistukseen saamiseen vuoden 1998 uudistuksen yhteydessä. Näistä poikkeusluvut olivatkin työllistäneet Kilpailuvirastoa huomattavasti. Näin oli siirrytty samalla siihen, että elinkeinonharjoittajat joutuivat itse arvioimaan sen, oliko heidän suunnittelemansa ja toimeenpanemansa kilpailunrajoitus kilpailulainsäädännön mukainen vai ei.

Muutokset eivät koskaan ole täydellisiä, eivät myöskään tässä tapauksessa. Vuoden 2004 uudistuksessa kilpailunrajoituslain 13.3 §:ään (318/2004) sisällytettiin *Kilpailuviraston sitoumuspäätöksiä* koskeva säännös, joka kuului seuraavasti:

Kilpailuvirasto voi päätöksellään määrätä epäiltyyn kilpailunrajoitukseen osallistuneiden elinkeinonharjoittajien tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymien esittämät sitoumukset näitä elinkeinonhar-

114 TaVM 8/2004 vp.

115 Neimala (2004), s. 186, joka tosin keskittyy kirjoituksessaan julkisten palvelurakenteiden haasteisiin.

116 Yllä mainitulta osin on mielenkiintoista panna merkille, että nykyisin voimassa oleva kilpailulain 4 a luvun kilpailuneutraaliteettisääntely on periaatteessa vastaavanlainen säännöstö. Syyskuun alussa 2013 palattiin siis tavallaan lähtöruutuun, kun uudet säännökset tulivat voimaan.

117 HE 11/2004 vp. Ks. myös Neimala (2004), s. 187.

118 Ks. myös LaVM 21/1993 vp.

119 HE 11/2004 vp.

120 HE 11/2004 vp.

121 Kielletyiksi tulivat 1.5.2004 aiemmin kiellettyjen rajoitusten lisäksi myös tietyt jakelu- ja toimitussopimuksiin liittyvät rajoitukset. Radikaalista muutoksesta ei kaiken kaikkiaan ollut tältä osin kysymys, vaan pikemminkin kieltoperiaatteen hienosäädöstä.

joittajia velvoittaviksi, jos sitoumuksilla voidaan poistaa toiminnan kilpailua rajoittava luonne. Kilpailuvirasto voi ottaa asian uudelleen käsiteltäväkseen, jos jokin päätöksen perusteena oleva tosiseikka on muuttunut olennaisesti, jos asianosaiset elinkeinonharjoittajat rikkovat sitoumuksiaan tai jos päätös on perustunut osapuolten toimittamiin puutteellisiin, virheellisiin tai harhaanjohtaviin tietoihin.¹²²

Myös tältä osin sääntely kuvastaa eurooppalaistumiskehitystä, joka ilmenee hyvin hallituksen esityksestä HE 11/2004 vp, jossa tähdennetään sitä, että vastaava säännös sisältyy EY:n kilpailusääntöjen täytäntöönpanoasetukseen. Toisaalta sitoumuspäätöksen käyttöönoton perustelut lainvalmistelun yhteydessä olivat ohuet¹²³. Ensinnäkään lain esitöissä ei kovinkaan tarkasti perusteltu sitä, miksi sitoumuspäätöksiä lopulta tarvitaan. Toiseksi lain esitöissä ei avattu lainkaan säännökseen sisältyviä tulkinnanvaraisia kohtia. Oikeuskäytäntöä ei muodostunut aikavälillä 2004–2012 kuitenkaan viljalti: Kilpailuviraston sitoumuspäätöksiä annettiin tällä ajanjaksolla kahdeksan eli keskimäärin vuosittain yksi päätös.¹²⁴ Sitoumuspäätöksiin liittyen säädetään myös siitä, että Kilpailuvirastolla on mahdollista ottaa asia uudelleen käsiteltäväksi. Käytännössä yhtäkään sitoumuspäätöstä ei kuitenkaan otettu uudelleen käsiteltäväksi ajanjaksolla 2004–2012¹²⁵. Kokonaisuutena arvioiden on joka tapauksessa todettava, että elinkeinonharjoittajien antamat sitoumukset ja niihin perustuva viraston päätös on koettu nopeimmaksi ja tehokkaimmaksi ratkaisuksi kilpailuongelmaan, kun taas markkinaoikeusprosessi olisi uusien yrittäjien ja kuluttajien näkökulmasta huomattavasti hitaampi ratkaisu¹²⁶.

Vuotta 2005 leimasi Kilpailuvirastossa 1.5.2004 voimaan tulleiden kilpailunrajoituslain uusien säännösten ja yhteisön kilpailusääntöjen täytäntöönpanouudistuksen käytännön toimeenpano. Jakelutiesopimuksissa siirryttiin kieltoperiaatteen soveltamiseen, horisontaalisten rajoitusten osalta luovuttiin poikkeusluvista, ja rajoitusten arvioinnin lähtökohdaksi tulivat yhteisön kilpailusäännöt ja niihin perustuva oikeuskäytäntö. Jäsenvaltioiden väliseen kauppaan vaikuttaviin rajoituksiin alettiin soveltaa suoraan perustamissopimuksen 81 ja 82 artikloja.¹²⁷ Siitä huolimatta, että kilpailupolitiikka nojasi edelleen ytimeltään aikaisemmalle perustalle, säädösympäristössä kokonaisuutena ottaen tapahtui merkittäviä muutoksia. Kansallinen kilpailupolitiikka eurooppalaistui aimo harppauksen.

Toisaalta eurooppalaistumiskehityksen syventyminen oli muutosten aikaa muutoinkin. Kilpailuvirastossa tapahtui näet vahdinvaihto, kun *Matti Purasjoki* siirtyi eläkkeelle vuoden 2004 lopussa ja viraston vetovastuun otti *Juhani Jokinen*. Jokiselle talon tavat olivat ehtineet tulla tutuiksi, koska hän oli työskennellyt Kilpailuvirastossa jo sen perustamisesta lähtien.¹²⁸ Samana vuonna Kilpailuviraston huippusaavutuksena *Matti Purasjoki* piti sitä, että takaiskuista huolimatta Suomi oli edennyt kohti kilpailukulttuuria. Nimeltä mainiten hän kiitti Valiota, joka oli paljon sakkoja maksettuaan oppinut läksynsä. Päivittäistavarakaupassa Keskon ja SOK:n menestys nojasi puolestaan ketjurakenteeseen, jonka yhtiöt olivat hoitaneet kuntoon virastolta saamallaan poikkeusluvilla. Nämä pitkät prosessit eivät olleet toisaalta päässeet otsikoihin.¹²⁹

Koskaan ei voi kuitenkaan etukäteen tietää, miten lopulta käy ja mitä lopulta tapahtuu. Ensinnäkin Valion osalta on, kuten tunnettua, tätä kirjoitettaessa käynnissä saalistushinnoittelua koskeva tuomioistuinprosessi. Markkinaoikeus antoi jo ratkaisunsa MAO:467–468/14, mutta siitä on valitettu korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Toiseksi päivittäistavarakauppa on ollut kivenä kengässä kilpailupolitiikassa edelleen, mikä johti määräävää markkina-asemaa päivittäistavarakaupassa koskevan säännöksen sisällyttämiseen kilpailulakiin. Uusi kilpailulain 4 a § tuli voimaan vuoden 2014 alussa.

122 Vastaavansisältöinen säännös on voimassa edelleen uudistuneessa kilpailulaissa (948/2011), tarkemmin sanoen lain 10 §:ssä.

123 Ks. lähemmin Määttä (2012c).

124 Määttä (2012c), jossa asianomaiset sitoumuspäätökset on käyty läpi.

125 Ks. myös Määttä (2012c).

126 Tiedote 12, 18.6.2009.

127 Kilpailuviraston tilinpäätös 2005.

128 Purasjoen seuraajan paikkaa haki kaikkiaan kymmenen henkilöä, joista haastatteluihin pääsivät Jokisen lisäksi Energiamarckinaviraston johtaja *Asta Sihvonon-Punkka*, kauppa- ja teollisuusministeriön neuvotteleva virkamies *Pekka Timonen* ja Kilpailuviraston kilpailunedistämisryhmän johtaja *Martti Virtanen*. Jokisen valinnassa painoi hänen pitkä johtamiskokemuksensa ja se, että hän oli ollut Purasjoen varamies.

129 Talouselämä. Kartellijahti alkaa aamuyöllä, 14.6.2004.

Toisaalta kilpailukulttuurin kehittämällä ja valistuksella on vielä tänä päivänäkin tehtävää muun muassa siksi, että kilpailulakiin vedotaan edelleen asioissa, joilla ei ole mitään tekemistä kilpailusääntöjen kanssa. KKV:n pääjohtaja *Juhani Jokinen* on kiinnittänyt tähän huomiota todetessaan muun muassa, että määräävän markkina-aseman säädökset eivät suinkaan edellytä, että kaikista tuotteista tulisi suorittaa tavarantoimittajille sama hinta.¹³⁰

2.6 Kilpailunrajoituslaista kilpailulakiin

Kilpailulaki 2010 -työryhmä loi perustan uudistukselle. Kilpailunrajoituslain uudistamistarpeita selvittänyt työ- ja elinkeinoministeriön työryhmä (Kilpailukyky 4/2009) eli Kilpailulaki 2010 -työryhmä ehdotti kilpailunrajoituslain korvaamista uudella kilpailulailla. Ehdotuksella tähdättiin siihen, että asioiden käsittely Kilpailuvirastossa olisi riittävän tehokasta ja nopeaa. Kehittämiskohteiksi nostettiin myös asiakirjajulkisuutta koskeva sääntely ja Kilpailuviraston tutkintavaltuuksien lisääminen. Kilpailulakiin tuli työryhmän mielestä ottaa myös erillisiä yritysten puolustautumisoikeuksia koskevia säännöksiä. Lisäksi Kilpailuviraston yrityksiin kohdistuviin tutkintavaltuuksiin esitettiin parannuksia. Myös mahdollisuutta tapausten priorisointiin tuli työryhmän mukaan laajentaa niin, ettei tapauksen tutkiminen olisi tarpeen, jos asialla ei ole merkitystä markkinoiden yleisen toimivuuden kannalta.

Vakavimmat ja pitkäkestoiset rikkomukset tuli työryhmän mukaan sanktioida aikaisempaa ankarammin. Sanktioiden tulisi lisäksi määräytyä EU:n komission hyväksymien sakkosuuntaviivojen mukaisesti. Lain vahingonkorvaussäännöksen soveltamisalaa ehdotettiin laajennettavaksi niin, että kaikilla kilpailunrajoituksesta vahinkoa kärsineillä, myös kuluttajilla, olisi oikeus vahingonkorvaukseen. Sen sijaan työryhmä ei ehdottanut kilpailunrajoituslain vastaisen toiminnan kriminalisointia eikä erillisen liiketoimintakieltojärjestelmän luomista kilpailunrajoitusasioita varten. Myös yrityskauppavalvontaan esitettiin muutoksia. Ensinnäkin työryhmä esitti komission soveltaman yrityskaupan vaikutusten arviointitestin eli ns. SIEC-testin käyttöönottoa. Työryhmä esitti myös kauppojen ilmoitusvelvollisuudelle asetetun määrääjän poistamista ja mahdollisuutta jatkaa tarvittaessa käsittelymääräaikoja. Sittemmin kilpailulain uudistamiseksi annettiin hallituksen esitys HE 88/2010 vp. Lakiesitys vastasi hyvin pitkälle sitä, mitä Kilpailulaki 2010 -työryhmässä oli ehdotettu. Myöskään eduskuntakäsittelyssä ehdotukseen ei tullut olennaisia muutoksia. Näin ollen voi hyvällä syyllä todeta, että Kilpailulaki 2010 -työryhmän esitys loi vahvan perustan kilpailulain uudistamiselle.

Vähämerkityksisiä kilpailunrajoituksia koskevien asioiden käsittelyssä oli otettu ensimmäinen askel jo vuoden 1998 uudistuksen yhteydessä, ja nyt oli tullut aika ottaa toinen askel. *Kilpailuviraston priorisointioikeutta* koskeva uudistus mahdollistaakin nykyisin puuttumisen kansantaloudellisesti merkittävimpiin kilpailunrajoituksiin.¹³¹ Kilpailulain 32.1 §:ssä edellytetään nykyisin, että Kilpailuvirasto asettaa tehtävänsä tärkeysjärjestykseen. Saman pykälän 3 momentin mukaan päätös tutkimatta jättämisestä on tehtävä viipymättä. Pykälän 2 momentissa on puolestaan säädetty ne perusteet, joiden nojalla virasto voi jättää asian tutkimatta. Kilpailuvirasto julkaisi lisäksi suuntaviivat priorisointioikeudesta lokakuussa 2011¹³².

Kilpailuvirastossa kiinnitettiin jo ennen priorisointioikeutta koskevaa uudistusta usein huomiota siihen, että viraston työ saattoi olla tuloksellista vain, jos virasto kohdisti voimavaroja merkittävien asioiden selvittämiseen. Tässä voidaan viitata myös kauppa- ja teollisuusministeriön vuonna 1995 teettämään Kilpailuviraston arviointiin, jossa tarkasteltiin muun muassa viraston voimavarojen käyttöä. Arviointiraportin jälkeen toteutetussa viraston kehittämisseminaarissa tunnustettiin, ettei virasto ollut kyennyt priorisoimaan toimintaansa ja että kaikki virastolle tehdyt toimenpidepyynnöt oli käsitelty samanarvoisina¹³³. Kilpailuviraston toimintakertomuksessa vuodelta 1996 jouduttiin myös edelleen toteamaan, että ongelmana oli vähä-

130 Maaseudun Tulevaisuus. Kauppa vedonnut perusteetta kilpailulakiin. 25.10.2013.

131 Ks. esimerkiksi Virtanen, Valtteri (2011).

132 Suuntaviivoja kilpailulain soveltamisesta 4/2011.

133 Temmes – Petäjäniemi (2004), s. 50.

merkityksellisten tapausten suuri lukumäärä, mikä oli osaltaan hankaloittanut viraston mahdollisuuksia kohdentaa resurssiaan vaikuttavuudeltaan keskeisiin asioihin. Toisaalta Kilpailuviraston toiminta- ja taloussuunnitelmassa vuosille 1998–2001 korostettiin tähän liittyen organisaation muutostyötä siten, että hankkeiden priorisoinnissa onnistutaan. Syyt priorisointioikeuden tarpeelle ovat olleet siis havaittavissa selvästi jo Kilpailuviraston toiminnan alkutaipaleella. Tässä ei voi olla viittaamatta myös *Matti Purasjokeen* (2003a), jonka mukaan yksi keskeisistä ongelmista Kilpailuvirastossa oli kyvyttömyys priorisoida asioita. Toisin sanoen merkittävät ja toisarvoiset asiat saivat liki pitäen saman painoarvon viraston toiminnassa. Hänen mukaansa viraston tehtävä olisi ollut huolehtia erityisesti kilpailuprosessin toimivuudesta muiden tehtävien hajottaessa aivan liikaa viraston voimavaroja.¹³⁴

Hallituksen esityksessä HE 88/2010 vp viitattiin puheena olevassa yhteydessä siihen, että kilpailuoikeudellinen tutkintaprosessi asian vireille tulosta lainvoimaiseen päätökseen oli kestänyt Suomessa usein liian kauan. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan pohjautuen Euroopan yhteisön oikeuteen on katsottu sisältyvän vaatimus kohtuullisesta käsittelyajasta hallintomenettelyssä. Myös joidenkin kilpailunrikkomusasioiden käsittelyaikoja oli kritisoitu tällä perusteella. Kilpailuasioissa käsittelyn viipyminen johtui usein esimerkiksi siitä, että asiat ovat monimutkaisia ja pääprosessin rinnalla oli käynnissä yksi tai useampia sivuprosesseja (esimerkiksi asiakirjajulkisuusasioita) tai että asiassa oli runsaasti osapuolia ja tutkiminen vaati laajaa selvitystyötä. Kilpailuasioden käsittelyaikaan vaikutti myös asian mahdollinen käsittely markkinaoikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Priorisointioikeudesta säättämisen taustalla voi nähdä ainakin osittain Kilpailuviraston yhteiskunnallista vaikuttavuutta koskevan selvityksen kannanotot. Asia on kiteytetty seuraavaan lainaukseen selkeällä tavalla:

Toiminnan painopistettä tulisi keskittää entistä voimakkaammin kansantaloudellisesti merkittävien tapausten tutkintaan. Vaikka tämä on ollut Kilpailuviraston tavoitteena koko arviointiajanjakson, se ei ole vielä kyllin selkeästi toteutunut käytännön tapaustutkinnassa. Tapaustutkintaa ohjaavat liiaksi ulkoa tulevat toimenpidepyynnöt, joten viraston omat painopistevalinnat eivät näy toiminnassa kyllin selkeästi.¹³⁵

Priorisoinnin tavoitteiden saavuttamiseksi Kilpailuvirastossa uudistettiin selvitysmenettelyä ottamalla käyttöön käsittelyn alkuvaiheen *go/no-go* -kokoukset käsittelyn alkuvaiheen aikataulutuksen sekä esikunta-toiminnon strategiamuodostuksen tueksi.¹³⁶ Kilpailuviraston priorisointioikeutta onkin käytetty säännöllisesti uuden kilpailulain voimaantulosta alkaen poistamalla ripeästi käsittelystä kansantaloudellisesti vähämerkitykselliset asiat. Suurin osa tutkijoiden työajasta on pystytty näin ollen käyttämään kansantalouden kannalta keskeisten kilpailuongelmien käsittelyyn.¹³⁷

Priorisointivelvollisuuden laajuutta on tutkittu myös markkinaoikeudessa, kuten ratkaisussa MAO:937/14. Markkinaoikeuden mukaan kilpailulain 31 ja 32 §:n perusteella Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on harkintavaltaa sen suhteen, mitä väitettyjä kilpailunrajoituksia se ottaa tutkittavakseen. Puheena olleessa asiassa saadun selvityksen perusteella väitetty kilpailunrajoitus oli koskenut taksien tilausvälitystoimintaa Kokkolan alueella. Asiassa ei ollut ilmennyt, että kyse olisi ollut muusta kuin yksittäisestä tapauksesta. Asiassa oli kaiken lisäksi kyse väitetystä kilpailunrajoituksesta säännellyllä toimialalla, jolloin kilpailua ei tällä perusteella voitu pitää kokonaisuudessaan toimivana. Priorisointivelvollisuuden soveltamiseen otettiin kantaa myös ratkaisussa MAO:244/13. Molemmissa tapauksissa markkinaoikeus päätyi siihen, että Kilpailu- ja kuluttajavirasto oli harkintavaltansa rajoissa voinut jättää asian tutkimatta.

Kuinka paljon kilpailulaki tosiasiallisesti muutti kilpailunrajoituslakia? Juhani Jokinen (2011) luonnehti KIVI-päivillä kilpailulain uudistusta muun ohella seuraavasti:

134 Ks. tarkemmin Purasjoki (2003a), s. 20.

135 Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 6/2009, s. 8.

136 Jokinen (2011).

137 Mattila (2012).

Uusi kilpailulaki (948/2011) tulee voimaan marraskuun 1. päivänä 2011. Se on asteittaisen kehityksen tulos, mutta ei millään tavalla vallankumouksellinen uudistuksissaan. Uudessa laissa ei ole kajottu kilpailunrajoituskiltoihin. Ne säilyvät ennallaan johdonmukaisesti vuoden 2004 lakiuudistuksen harmonisointilinjauksen kanssa, jonka mukaan kansalliset kiellot vastaavat yhteisön kilpailunrajoituskiltoja.

Kysymys ei ollut siis dramaattisesta käänteestä maamme kilpailupolitiikassa. Hallituksen esityksen HE 88/2010 vp seuraava toteamus kertoo paljon uudistuksen sisällöstä: “Osa säännöksistä vastaa sisällöltään voimassa olevan lain säännöksiä. Uuden lain tarve johtuu erityisesti siitä, että lukuisten osittaisuu- distusten ja kilpailulainsäädännön kehittymisen seurauksena nykyisen kilpailunrajoituslain rakenne, käsitteistö ja säännösten sijoittelu laissa ei ole kaikin osin looginen ja selkeä.” Merkittävältä osin kysymys oli siis säädösteknisestä uudistuksesta. Toisaalta on kuitenkin aiheellista korostaa, että kilpailulain uudistaminen oli nostettu hallituksen kärkihankkeiden joukkoon, koska se sisältyi hallituksen lainsäädäntösuunnitelmaan vuodelta 2007¹³⁸.

Mikä Kilpailuviraston rooli oli kilpailulakia uudistettaessa? Kilpailuviraston vuosikirjassa vuodelta 2009 vastaus kiteytettiin seuraavasti: “Virasto osallistui ... merkittävällä panoksella tammikuussa 2009 työnsä päättäneen Kilpailulaki 2010 -työryhmän työhön.” Siitä huolimatta, että tältä osin kysymys oli vasta ensi vaiheesta lainuudistuksessa, se loi joka tapauksessa perustan kilpailulain lopulliselle uudistukselle. Työryhmässä Kilpailuvirastolla oli merkittävä edustus. Ensinnäkin työryhmän jäseninä olivat – silloinen – ylijohdaja *Juhani Jokinen* ja – silloinen – tutkimuspäällikkö *Leena Lindberg* (ent. *Passi*). Työryhmän sihteereinä toimivat muun muassa silloinen tutkimuspäällikkö *Arttu Juuti* ja myös *Leena Lindberg*. Kilpailuviraston edustus työryhmässä oli siis vahva. Lisäksi lainvalmistelun loppuvaiheessa eduskunnan talousvaliokunnassa kuultavana uudistuksesta oli silloinen ylijohdaja *Juhani Jokinen*; samoin hän oli kuultavana maa- ja metsätalousvaliokunnassa¹³⁹.

Kilpailulain toimeenpanon valmistelu oli vuoden 2011 keskeinen tehtävä Kilpailuvirastossa. Virasto julkaisi suuntaviivat yrityskauppavalvonnasta, sakkovapautusjärjestelmästä, seuraamusmaksun laskentaperiaatteista sekä priorisoinnista¹⁴⁰. Kilpailunrajoitusten selvitysmenettelyn avoimuuden lisäämiseksi priorisointia koskeviin suuntaviivoihin liitettiin toimenpidepyynnön käsittelyn alkuvaiheen menettelykuvaus tavoiteaikatauluineen. Edellä mainittuun liittyen on yleisellä tasolla syytä huomauttaa, että Kilpailuvirasto voi antaa soveltamiskäytäntöään selventäviä suuntaviivoja, jotka perustuvat Euroopan komission antamiin ryhmäpoikkeusasetuksiin ja suuntaviivoihin. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan viranomaisen voi laissa säädetyn tehtävänsä alalla antaa ohjeita ilman eri valtuutusta.¹⁴¹

2.7 Säädosmuutokset eivät kerro kaikkea

Kilpailuviraston neljännesvuosisadan kuluessa toimintaympäristö muuttui monessa suhteessa hyvin radikaalisti. Tässä voidaan mainita muun muassa *teknologian ripeä kehitys*, joka on aiheuttanut uudenlaisia ongelmia kilpailuvalvontaan¹⁴². Esimerkkinä mainittakoon uuden talouden tuottamat haasteet määräävän markkina- aseman väärinkäytön valvonnassa¹⁴³. Huomio on keskittynyt tällöin erityisesti informaatioteknologiaan.

Toimintaympäristön muutoksesta saisi täysin väärän kuvan, ellei samalla korostaisi *globalisaation* etenemistä. Tässä suhteessa on erikseen nostettava esille integraatiokehitys, joka on tapahtunut monivaiheisesti. Ensimmäisenä vaiheena voidaan pitää kilpailunormien osittaista lähentämistä unionilainsäädäntöön erityisesti

138 Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2007, s. 96. Lainsäädäntösuunnitelmassa tavoiteaikatauluksi hallituksen käsittelylle mainittiin vuosi 2009, mutta lakiesitys siis myöhästyi hieman tavoitellusta aikataulusta.

139 TaVM 50/2010 vp ja MmVL 17/2010 vp.

140 Suuntaviivoja kilpailulain soveltamisesta 1/2011, 2/2011, 3/2011 ja 4/2011.

141 HE 88/2010 vp.

142 Ks. esimerkiksi Kilpailuviraston toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2000–2003.

143 Ks. lähemmin esimerkiksi Posner (2001).

vuoden 1992 kilpailunrajoituslain uudistuksessa. Toisessa vaiheessa voidaan puhua jo kilpailulainsäädännön yhdenmukaistamisesta unionilainsäädännön kanssa. Tämä tapahtui 1.5.2004 voimaan tulleen uudistuksen myötä. Vuoden 2011 marraskuun alussa toteutetussa kolmannessa vaiheessa eli kilpailulain voimaantulossa oli kysymys integraation viimeistelystä.

Myös yritysten *verkostoituminen* on ollut tärkeä muutostrendi. Luonnollisesti ongelmaksi on muodostunut, miten verkostoitumisen osalta onnistutaan sovittamaan yhteen kilpailu ja yhteistyö. Arvioitaviksi ovat nousseet yksinoikeus- ja kilpailemattomuussopimukset, kilpailijoiden yhteiset tuotteet, yhteisyritykset ja muut keskittymät, kilpailullisesti arkojen tietojen vaihto sekä toimialajärjestöjen aseman uudistuminen.¹⁴⁴

Julkisen sektorin rakennemuutos on ollut pitkään jatkunut prosessi eikä se ole leimannut vain Suomea vaan yleisemmin OECD-maita. Koska julkinen tuotantotoiminta on markkinaehtoistunut, siihen on yhä laajemmin voitu soveltaa kilpailulainsäädäntöä.¹⁴⁵ Toisaalta kilpailuongelmiakin on aiheutunut erityisesti yksityisen ja julkisen elinkeinotoiminnan kilpailuolosuhteiden epätasapuolisuuden vuoksi. Vastauksena tähän haasteeseen 1.9.2013 tuli voimaan kilpailulain 4a luku, jossa säädetään kilpailuneutraliteetista.

Kilpailulainsäädäntö on luonut kehykset kilpailupolitiikalle, mutta sen puitteissa Kilpailuvirastolle on jäänyt sijaa painottaa tärkeiksi koettuja asiakokonaisuuksia. Esimerkiksi toiminta- ja taloussuunnitelmassa vuosille 2000–2003 todettiin, että *Julkinen valta markkinoilla* -hanke aloitettiin vuonna 1998 toimintaympäristön muutostrendin johdosta. Virasto jatkoi tätä hanketta koko suunnitelmakauden. *Energia- ja julkiset peruspalvelulaitokset* -hankkeen tavoitteena oli kilpailuedellytysten varmistaminen, parantaminen ja lisääminen sähkö- ja muiden energiamuotojen markkinoilla. Hanke suuntautui erityisesti luonnollisten monopolien valvontaan. *Viestintähankkeen* tarkoituksena oli puuttua viestintään ja viestimiin liittyviin kilpailunrajoituksiin, joilla estettiin uusien toimintamuotojen kehitystä ja rajoitettiin alalle tuloa. Kysymys saattoi olla esimerkiksi määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä pullonkaulatekijöiden hinnoittelun avulla. *Finanssi-markkinat* -hankkeessa puututtiin kilpailunrajoituksiin, joilla alan yritykset pyrkivät puolustamaan vakiintuneita markkina-asemiaan, vaikka markkinat olivat muuttumassa. *Kauppa*-hankkeessa oli tavoitteena puuttua hyödykkeiden jakeluteiden tehokasta toimintaa estäviin kilpailunrajoituksiin. Tarkoituksena oli vähentää kaupan mahdollisuuksia neuvotteluvoimansa väärinkäyttöön.

Erikseen kannattaa mainita se, että hallitus päätti kehysriihessään 22.3.2012 käynnistää *Terveen kilpailun edistämishojelman*. Työ- ja elinkeinoministeriö vastasi sen valmistelusta. Ohjelman johtajaksi ministeriöön nimitettiin Kilpailuviraston silloinen ylijohtaja *Juhani Jokinen* ajalle 1.5.2012–30.4.2013. Puutteellinen kilpailu kotimarkkinasektoreilla, esimerkiksi vähittäiskaupassa ja rakentamisessa, nostaa tuotteiden hintatasoa, vähentää kannusteita innovointiin ja alentaa siten tuottavuutta ja kasvua. Terveen kilpailun edistämishojelman tarkoituksena oli vastata näihin haasteisiin. Toimiva talous edellyttää reilua, yhteisiin pelisääntöihin perustuvaa yritysten välistä kilpailua. Päämäärä on ollut, että kuluttaja voi valita tuotteita suuremmasta valikoimasta kilpailukykyisin hinnoin.¹⁴⁶

2.8 Kilpailupolitiikka hallitusohjelmissa

Pääministeri Kalevi Sorsan IV hallituksen ohjelmassa 11.5.1983 kilpailupolitiikka oli kuitattu lyhyesti: ”Kilpailupolitiikkaa tehostetaan.” Sitä vastoin *pääministeri Harri Holkerin hallituksen ohjelmassa 30.4.1987* kilpailupolitiikkaa lähestyttiin jo hieman laajemmin: ”Kilpailun lisäämiseksi ja markkinamekanismin toimivuuden parantamiseksi uudistetaan kilpailulainsäädäntöä ja hintavalvontajärjestelmää. Monopoliaseman käyttäminen kilpailuetujen hankkimiseen markkinoilla torjutaan.” Sorsan IV hallituksessa kilpailuasioista vastaavana ministerinä oli *Jermu Laine*. Laineen panos kilpailupolitiikan uuden vaiheen käynnistämisessä ja

144 Kilpailuviraston toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2000–2003.

145 Kilpailuviraston toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2000–2003.

146 Työ- ja elinkeinoministeriön tiedote 26.3.2012. Juhani Jokinen terveen kilpailu edistämishojelman johtoon.

siten myös Kilpailuviraston perustamisessa oli erittäin merkittävä¹⁴⁷. Holkerin hallituksessa kilpailuasioista vastasi *Pertti Salolainen*, jonka tuki oli merkittävässä asemassa Kilpailuviraston käynnistäessä toimintaansa.

Pääministeri Esko Ahon hallituksen ohjelmaa 26.4.1991 kirjoitettaessa elettiin aikaa, jolloin kilpailunrajoituslaki oli voimassa ja Kilpailuvirasto toiminnassa. Hyvin keskeinen viesti oli seuraavanlainen: ”Kotimaista hintatasoa pyritään alentamaan ja tarjontaa monipuolistamaan lisäämällä kuluttajan eduksi koituvaa kilpailua uudistamalla kilpailulainsäädäntö.” Muutama muukin näkökohta ansaitsee tulla mainituksi. Esimerkiksi valtionyhtiöiden ja liikelaitosten määräävään markkina-asemaan perustuvia kilpailuetuja oli tarkoitus ryhtyä karsimaan. Elinkeinotoimintaa koskevat tarpeettomat luvanvaraisuudet ja muut rajoitukset oli tarkoitus poistaa. Tässä on aiheellista panna merkille, että Kilpailuviraston toiminta- ja taloussuunnitelmassakin vuosille 1994–1997 viitattiin hallitusohjelmaan ja sen lisäksi hallituksen talouspolitiikkaan. Kilpailuasioista vastaavana ministerinä oli *Pertti Salolainen*.

Pääministeri Paavo Lipposen hallituksen ohjelmassa 13.4.1995 todettiin kiteytetysti: ”Tehostetaan kilpailulainsäädäntöä monopolisoitumisen estämiseksi.” Kilpailupoliittisia mainintoja sisältyi tähän hallitusohjelmaan toki muitakin, tosin luonteeltaan epäsuoria. Esimerkiksi ohjelmassa sitouduttiin poistamaan kilpailua vääristävät ja päällekkäiset yritystuet. Maininnanarvoinen on myös toteamus, että harmaiden markkinoiden vastaisia toimia lisättäisiin mm. terveen kilpailun edistämiseksi. Kauppa- ja teollisuusministeri *Antti Kalliomäki* asetti yrityskauppavalvontaa valmistelevan työryhmän. Kilpailuasioista vastaavana ministerinä oli *Kimmo Sasi*.

Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelmassa 15.4.1999 todettiin hallituksen pitävän tärkeänä muun muassa, että elinkeinopoliittiset toimenpiteet kohdistuvat markkinoiden toimivuuden parantamiseen, mikä lisäisi elinkeinojen tuottavuutta ja antaisi niille valmiuksia menestyä kansainvälisessä kilpailussa. Keskeisiä painopisteitä olisivat kilpailuympäristöä ja markkinoille pääsyä tehostavat toimenpiteet sekä säädösympäristön keventäminen. Julkisia palveluja kilpailulle avattaessa olisi huolehdittava siitä, ettei heikennettäisi palvelujen laatua ja saatavuutta. Erikseen on syytä nostaa esille maininta siitä, että voimassa olevien aukiolosäännösten vaikutuksia kuluttajien etuihin, kaupan rakenteeseen ja kaupan henkilöstön asemaan selvitetäisiin. Kilpailuasioista vastaavana ministerinä oli *Jari Vilén*.

Pääministeri Anneli Jäätteenmäen hallituksen ohjelmassa 17.4.2003 korostettiin sitä, että kilpailun vääristymiä vähennetään. Kansallisen yrityskauppalainsäädännön muutostarve oli tarkoitus selvittää EU:n yrityskeskittymien valvontaa koskevan asetuksen uudistamisen yhteydessä. Samalla aiottiin tarkastella määräävän markkina-aseman määrittelyä lainsäädännössä. Kilpailun ja markkinoiden toimivuuden tutkimusta tehostettaisiin. Avattaessa julkisia palveluja kilpailulle huolehdittaisiin siitä, ettei palvelujen saatavuus ja laatu heikkenisi. Kilpailulainsäädäntöä uudistettaessa oli tarkoitus turvata toimivat markkinat myös pk-yritysten kannalta. Tässäkin hallituksen ohjelmassa viitattiin kauppojen aukiololainsäädäntöön, joka oli tarkoitus pitää voimassa, jotta käytännöstä saadaan kokemuksia pidemmällä aikavälillä. Eduskunnan edellyttämä selonteko oli tarkoitus antaa vaalikauden lopussa. Kilpailuasioista vastaavana ministerinä oli *Mauri Pekkarinen*. Pääministeri *Matti Vanhasen hallituksen ohjelmassa 24.6.2003* nostettiin esille vastaavanlaiset kilpailupoliittiset näkökohdat kuin pääministeri Anneli Jäätteenmäen hallituksen ohjelmassa.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmassa 19.4.2007 nousi esille Kilpailuviraston kannalta kaksi keskeistä seikkaa. Ensinnäkin hallitus sitoutui selvittämään kilpailunrajoituslain uudistamistarpeet ja toteuttamaan tarvittavat lain muutokset. Toiseksi hallitus sitoutui varmistamaan kilpailupolitiikan keinoin yksityisen ja julkisen palvelutuotannon tasavertaiset edellytykset. Toisin sanoen kilpailuneutraliteettia koskeva sääntely oli saanut näin merkittävän poliittisen hyväksynnän. Kilpailuasioista vastaavana ministerinä oli *Tarja Cronberg*. Pääministeri *Mari Kiviniemen hallituksen ohjelma* annettiin tiedonantona eduskunnalle 22.6.2010. Hallitus jatkoi Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmaa. Kilpailuasioista vastaavana ministerinä oli *Anni Sinnemäki*.

147 Tätä korosti *Matti Purasjoki* hyvin painokkaasti haastattelussa 26.5.2015.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa 22.6.2011 todetaan otsikon ”Kilpailua kuluttajien eduksi” alla mm. seuraavaa:

Aidon kilpailun aikaansaamiseksi kilpailupolitiikan avulla turvataan tasaveroiset kilpailuolosuhteet erikokoisille yrityksille ja kuluttajien etujen mukaiset toimivat markkinat. Kilpailuviraston tehokas toiminta turvataan varaamalla riittävät resurssit ja toimivalta. Kilpailuoikeuden rikkomuksista seuraavia rangaistuksia kovennetaan. Hallitus selvittää mahdollisuudet kartellitapauksiin syyllistyneiden tuomitsemisesta henkilökohtaiseen rikosoikeudelliseen vastuuseen.

Pääministeri Alexander Stubbin hallituksen ohjelma annettiin tiedonantona eduskunnalle 24.6.2014. Ohjelma perustui edellisen hallituksen ohjelmaan, rakennepoliittiseen ohjelmaan sekä sen toimeenpanoa ja julkisen talouden sopeuttamista koskeviin linjauksiin. Lisäksi pääministeri Stubb korosti puheessaan 24.9.2014 seuraavaa: ”Tarvitaan uusi, kunnianhimoinen kilpailun edistämisen ohjelma, jonka tavoitteena on purkaa kilpailun esteitä ja siten parantaa tuottavuutta”. Hän jatkoi, että ”ohjelmalle on asetettava kunnianhimoiset tavoitteet, joiden vartijaksi on asetettava Kilpailu- ja kuluttajavirasto”.¹⁴⁸ Kilpailuasioista vastaavana ministerinä toimi sekä Kataisen että Stubbin hallituksissa *Lauri Ihalainen*.

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma ”Ratkaisujen Suomi” annettiin tiedonantona eduskunnalle 29.5.2015. Kilpailuasioden osalta ohjelmassa todetaan, että markkinoiden toimintaa, vapaata kilpailua ja pk-yritysjäyden osallistumismahdollisuuksia hankintaprosesseihin edistetään uudistamalla keskeistä lainsäädäntöä. Kilpailua estävää toimialakohtaista sääntelyä puretaan muun muassa vapauttamalla kauppojen aukioloaikoja. Suomalaisen ruoantuotannon kannattavuuden parantamiseksi arvioidaan kilpailulainsäädännön muutostarpeet ja ryhdytään tarvittaessa toimenpiteisiin EU:n kilpailulainsäädännön puitteissa. Kilpailuasioista vastaavana ministerinä toimii oikeus- ja työministeri *Jari Lindström*.

Edellä mainitun perusteella voidaan tehdä muutama päätelmä. Ensinnäkään kilpailupolitiikka ei ole saanut osakseen kovinkaan suurta huomiota hallituksen ohjelmissa. Toiseksi hallituksen ohjelmissa esitetyt muutokset on kirjoitettu verraten joustavasti, joka on jättänyt lainvalmistelijoille olennaisesti liikkumatilaa. Kolmanneksi hallitusohjelman maininnat eivät suinkaan aina ole sitoumuksia tehdä jotakin, vaan kysymys voi olla ainoastaan siitä, että hallitus selvittää tai selvittää tietyn asiakokonaisuuden. Kokonaisuutena arvioiden hallitusohjelmat ovat näin ollen jättäneet merkittävästi sanansijaa muille toimijoille kilpailulainsäädäntöä kehitettäessä ja päätettäessä organisatorisista ratkaisuista.¹⁴⁹

148 *Alexander Stubb* (2014): Miten tästä eteenpäin? Keskuskauppakamarin veropäivä 24.9.2014, Finlandia-talo, Helsinki.

149 *Antti Neimala* (2004) on tehnyt lyhyen katsauksen hallitusohjelmien kilpailupoliittisiin osioihin. Hänen mukaansa kilpailupolitiikka ei ole ollut hallitusohjelmien ydinaluetta. Kirjaukset ovat olleet siis verraten vaatimattomia.

3 MIKÄÄN EI SYNNY TYHJÄSTÄ: AIKA ENNEN VUOTTA 1988

3.1 Lainsäädäntö kehittyi vaiheittain

Vuonna 1988 tapahtuneen kilpailupolitiikan käännekohdan siemenet kylvettiin jo vuosia ja vuosikymmeniä aikaisemmin. Näin ollen kilpailupolitiikan kehityksen ymmärtämiseksi tarvitaan laajempi historiallinen konteksti. Toisaalta koska tämän tutkimuksen on tarkoitus analysoida erityisesti Kilpailuviraston roolia kilpailupolitiikan linjaajana, historiaa ei käydä läpi viimeistä piirtoa myöten, vaan erityisesti sitä valottaen, minkälaiseen toimintaympäristöön Kilpailuvirasto perustettiin. Taloustieteilijä viittaisi tältä osin polkuriippuvuuteen (*path dependence*), joka yhdeltä osin on kiteytetty muotoon ”*History matters*”.

Samalla historiakatsaus ilmentää osaltaan kilpailulainsäädännön asteittaista tiukentumista¹⁵⁰. Toisaalta aikakautta vuoden 1958 kartellilaista aina 1980-luvulle saakka Suomea on luonnehdittu koordinoituksi markkinataloudeksi¹⁵¹. Vuoden 1957 laki talouselämässä esiintyvien kilpailunrajoitusten valvonnasta (47/1957) – eli kartellilaki – rakentui julkisuusperiaatteelle, minkä ohella viranomaisten tehtävänä oli selvittää ja rekisteröidä kilpailunrajoituksia¹⁵². Valtioneuvosto oli tosin asettanut jo vuonna 1948 komitean selvittämään erityisen kilpailulain säätämisen tarpeellisuutta, joten aikaa valmistelun aloittamisesta lain säätämiseen vierähti kauan¹⁵³. Toisaalta kyseisen kartellikomitean on todettu pystyneen tunnistamaan kilpailupolitiikan vaihtoehdot: lainsäädäntöön omaksuttiin kuitenkin lievin sääntelyvaihtoehto ja tiukinta vaihtoehtoa saatiin odottaa vielä pitkään, aina vuoden 1992 kilpailunrajoituslain uudistukseen saakka¹⁵⁴.

Valvontaviranomaisena toimi vuosina 1958–1964 Patentti- ja rekisterihallituksen yhteydessä *Kartellivirasto*, joka oli hallinnollisesti Patentti- ja rekisterihallituksen kartelliosasto. Kartelliviraston yhteydessä toimi kartelliasian neuvottelukunta. Elinkeinonharjoittajat olivat velvollisia kehotuksesta ilmoittamaan Kartellivirastolle kartellisopimuksen tai muun kilpailua rajoittavan järjestelyn, jossa nämä olivat mukana. Kehotuksesta oli myös ilmoitettava yksinoikeudesta jonkin toiminnan harjoittamiseen ja määräävästä asemasta jollakin elinkeinotoiminnan alalla. Ilmoitusvelvollisuus koski myös yrittäjien yhdistyksiä ja muita yhteisöjä, jos kilpailunrajoitus oli aikaansaatu tai toimeenpantu tällaisen yhteisön toimesta. Selvittämistään kilpailunrajoituksista virasto piti kartellirekisteriä.¹⁵⁵ Toiminnan laajuudesta kertoo hyvin se, että Kartellivirasto antoi vuosina 1958–1962 yli 10.000 kilpailunrajoituksen ilmoittamista koskevaa kehotusta¹⁵⁶.

Vuoden 1958 kartellilain kantava periaate oli, että rekisteröimällä kilpailunrajoitukset ja saattamalla ne julkisiksi kilpailunrajoitusten laajuutta kansantaloudessa voidaan kartoittaa. Ajatuksena oli ilmeisesti ainakin osin myös se, että julkisuus kenties hieman ehkäisi haitallisiksi katsottavien kilpailunrajoitusten syntymistä ja niiden tehokasta soveltamista.¹⁵⁷ Periaatteessa kilpailunrajoitusten jättäminen ilmoittamatta oli rangaistavaa, sillä esimerkiksi vuoden 1958 kartellilain 16 §:n mukaan kartellilain, sen nojalla annettujen asetusten tai kartelliviraston asettamien kieltojen rikkomisesta olisi rangaistuksena tullut sakkoa tai enintään kuusi kuukautta vankeutta. Tämä sama rangaistusasteikko oli käytössä esimerkiksi tarjouskartellien jäsenille ja niille, jotka eivät noudattaneet tiedonantovelvollisuutta. Samankaltaiset rangaistukset ilmoitus- tai tiedonantovelvollisuuden täyttämättä jättämisestä oli löydettävissä vielä myös vuoden 1988 kilpailunrajoituslaista.¹⁵⁸

150 Ks. esimerkiksi Hallberg (1991). Ks. myös Hallberg (2004), s. 36–37 ja Lindberg (2006), s. 19–22.

151 Fellman (2010).

152 Ks. laajemmin HE 95/1954 vp. Fellmanin ja Itkosen (2007) mukaan kartellilain malli omaksuttiin Ruotsista.

153 Ks. myös Purasjoki (2002), s. 88.

154 Purasjoki (1993), s. 3.

155 Norjassa sanotunlainen rekisteri oli otettu käyttöön jo vuonna 1926 ja Ruotsissa vuonna 1946. Myöhemmin rekistereistä säädettiin muidenkin maiden lainsäädännössä, Fellman – Itkonen (2007).

156 HE 95/1962 vp.

157 Hyytinen – Toivanen (2010).

158 Ks. esimerkiksi Hyytinen – Toivanen (2010).

Vuoden 1958 kartellilakiin liittyen on todettu, ettei kartelleja tuolloin pidetty sellaisenaan useinkaan haitallisina. Tämän tueksi viitattiin muun muassa siihen, että kartellit vähensivät kuluttajien etsintäkustannuksia; aggressiivinen hintakilpailu vältettiin; kartelleilla estettiin yli-investoinnit ja kannustettiin teknologian kehittämiseen; kartellien ei nähty olevan ylipäänsä vapaan kilpailun kanssa ristiriidassa, koska kysymys oli yritysten keskenään vapaaehtoisesti solmimista sopimuksista; ja eipä kartellien katsottu muodostavan myöskään markkinoille tulon esteitä.¹⁵⁹ Ilmapiiri ankaralle kartelli- ja muulle kilpailupolitiikalle ei siis ollut kovinkaan suotuisa eikä ihmeteltävää ollut, että uutta kilpailupolitiikkaa jouduttiin vielä odottamaan 30 vuotta. Mielenkiintoista oli kuitenkin se, että vuoden 1958 uudistus herätti keskustelua ekonomistipiireissä. Toisin sanoen kyseisestä laista ilmestyi sängen pian sen voimaantumisen jälkeen artikkeleita Kansantaloudellisessa aikakauskirjassa¹⁶⁰.

Vuoden 1958 kartellilaki oli lyhyesti arvioiden voimaton, jotta näin olisi pystytty torjumaan kartelleja ja muita kilpailunrajoituksia. Esimerkiksi julkisuusperiaate ei voinut erityisen hyvin toimia, kun kilpailunrajoituksista julkaistiin ainoastaan pieni ilmoitus yleisissä sanomalehdissä. Myös lainsäädäntö itsessään osoittautui hyvin tulkinnanvaraiseksi. Kartellilain vaikuttavuutta heikensi edelleen se, että kilpailunrajoituksista oli ilmoitettava ainoastaan Kartelliviraston kehotuksesta, ei suinkaan elinkeinonharjoittajien omasta aloitteesta.¹⁶¹

Susanna Fellman (2010) on aiheellisesti todennut, että kilpailulainsäädäntö on asetettava laajempaan taloudelliseen ja institutionaaliseen ympäristöön. Tätä taustaa vasten voidaan myös väittää, ettei ole kovinkaan yllättävää, että Suomi sai ensimmäisen kartellilakinsa vuonna 1957. Niin kauan kuin ensisijaiset ongelmat olivat sota, pula-aika ja sotakorvausten maksaminen, mahdollisten kartellien ja monopolien aiheuttamaa haittaa kuluttajille pidettiin varmasti toissijaisena ongelmana. Kun sodanjälkeisestä tiukasta hinta- ja palkkasäännöstelystä luovuttiin, huoli tulevasta hintakehityksestä kasvoi nopeasti. Silloin alkoi myös uusi talouspoliittinen aikakausi Suomessa. Tavoitteena oli aktiivisesti edistää Suomen taloudellista kasvua. Investointeja tuettiin matalan koron politiikan avulla, ja vientiteollisuuden toimintamahdollisuuksia pyrittiin kaikin tavoin edistämään. Tässä ympäristössä valtion rooli korostui, ja vaikka tiukka sodanaikainen säännöstely vähitellen purettiin ja ulkomaankauppa asteittain vapautettiin, säännöstelyä ja sääntelyä jatkettiin tietyillä sektoreilla.¹⁶²

Mielenkiintoista kyllä, vuoden 1964 kilpailunedistämislain – *laki taloudellisen kilpailun edistämisestä* (1/1964) – uudistaminen käynnistyi jo viittä vuotta aikaisemmin – vuonna 1959 –, kun kartellilaki oli ollut voimassa vain noin vuoden¹⁶³. Kilpailunedistämislaisissa otettiin julkisuusperiaatteen rinnalle käyttöön väärinkäyttöperiaate sekä siihen liittyvä neuvottelumenettely. Uusi Kartelliviraston tilalle muodostettu valvontaviranomainen nimettiin *Elinkeinovapausvirastoksi*.¹⁶⁴ Myös tämä virasto toimi Patentti- ja rekisterihallituksen yhteydessä. Kartellirekisteri korvattiin lainsäädännön muutoksen yhteydessä kilpailunrajoitusrekisterillä. Vuonna 1964 voimaan tullut lainmuutos muutti rekisteröimismenettelyä siten, että kartellien tai vastaavien muodostamiseksi ja ylläpitämiseksi perustettujen yhdistyksien, yhteisöjen ja muiden yhdyselimiä piti oma-aloitteisesti ilmoittaa kilpailunrajoituksesta rekisteriä ylläpitävälle viranomaiselle.¹⁶⁵

Kilpailunedistämislaisissa kiellettiin tarjouskartellit ja määrähinnoittelu, toisin sanoen lainsäädännössä otettiin ensi askeleet kieltoperiaatteen suuntaan, kylläkin varsin kapea-alaisesti. Väärinkäyttöperiaate näki kilpailunedistämislain myötä myös päivänvalonsa: tiettyihin kilpailunrajoituksiin voitiin yksittäistapauksissa puuttua, jos niillä havaittiin olevan vahingollisia vaikutuksia. Elinkeinovapausneuvosto vastasi neuvotteluista, joilla vahingollisiksi todettuja kilpailunrajoituksia pyrittiin poistamaan. Toisaalta valtioneuvosto saattoi kieltää vahingollisen kilpailunrajoituksen vuodeksi kerrallaan, jos tällaista rajoitusta ei onnistuttu lopettamaan neuvotteluteitse. Vuoden 1964 kilpailunedistämislain vaikuttavuus ei ollut paras mahdollinen. Taustalla oli muun muassa se, että monet kilpailunrajoitukset jäivät edelleen oikeudellisen sääntelyn ulkopuolelle.

159 Fellman – Itkonen (2007).

160 Tamminen (1958), Eerola (1960) ja Paakkanen (1961).

161 Ks. lähemmin Km. 1962:4 ja Fellman – Itkonen (2007).

162 Fellman (2010).

163 Komiteanmietintö ilmestyi noin kolme vuotta myöhemmin, Km. 1962:4.

164 Ks. laajemmin Km. 1962:4 ja Fellman – Itkonen (2007). Ks. myös Purasjoki (2002), s. 88.

165 Ks. esimerkiksi Hyytinen – Toivanen (2010).

Vuonna 1973 säädettiin *uusi kilpailunedistämislaki* (423/1973), joka toisaalta ei ollut laaja uudistus¹⁶⁶. Esimerkiksi tarjouskartellit ja määrähinnoittelu säilyivät kiellettyinä ja niistä voitiin määrätä rikosoikeudellinen seuraamus; julkisuus- ja väärinkäyttöperiaatteet säilyivät ennallaan; yritysten ilmoitusvelvollisuutta tosin laajennettiin. Vuonna 1973 oma-aloitteinen ilmoitusvelvollisuus laajeni koskemaan myös yksittäisiä elinkeinonharjoittajia, jos kilpailunrajoitukseen liittyi velvoite tiettyjen hintojen tai hinnoitteluperiaatteiden noudattamisesta. Tuolloin annetulla asetuksella määrättiin, että myös eräät muut merkittävät kilpailunrajoitustapaukset tulivat tämänkaltaisen oma-aloitteisen ilmoitusvelvoitteen piiriin.¹⁶⁷ Maininnanarvoista on myös se, että yrityksen määräävästä markkina-asemasta oli ilmoitettava.¹⁶⁸

Merkille pantava piirre tässä yhteydessä on se, että Suomi solmi EEC-vapaakauppasopimuksen vuonna 1973, joka tuli voimaan seuraavan vuoden alussa¹⁶⁹. Tämä ei jäänyt viimeiseksi kerraksi, kun kilpailulainsäädäntömme kehitys ankkuroitui Euroopan integraatioon.

Viranomaisorganisaatio uudistui lain muutoksen myötä laajemmin: tällöin astuivat kuvaan mukaan kilpailuasiamies, kilpailuneuvosto ja Elinkeinohallitus¹⁷⁰. Elinkeinohallituksen keskittyessä 1970-luvulla ja 1980-luvun alussa hintasäännöstelyyn oli sen ja kilpailuasiamiehen toimiston välinen kosketuspinta niin vähäinen, ettei syntynyt luontevia yhteistyömuotoja. Vuoden 1982 jälkeen yhteistyö saatiin kuitenkin niihin uomiin, joita tavoiteltiin nämä organisaatiot luotaessa¹⁷¹. Julkisen sääntelyn purkamisen kannalta keskeisimmässä asemassa oli kilpailuasiamies, koska hänen toimintansa tähtäsi vahingollisten kilpailunrajoitusten poistamiseen.

Samanaikaisesti Elinkeinohallitusta koskevien säädösten kanssa säädettiin laki (423/73) ja asetus (475/73) kilpailuasiamiehestä. Ruotsin mallin mukaisesti haluttiin jakaa kilpailunedistämistehtäviä kahdelle viranomaiselle, selvittäväälle ja rekisteröivälle yleisviranomaiselle eli Elinkeinohallitukselle, ja kilpailunrajoituksia purkavalle ja niiden vahingollisia vaikutuksia poistavalle erityisviranomaiselle, kilpailuasiamiehelle. Kilpailuasiamiehen tehtävänä oli lisäksi kilpailuasiamiehestä annetun asetuksen mukaisesti seurata talouselämässä vallitsevia kilpailuolosuhteita, tehdä aloitteita yleiseltä kannalta hyväksyttävän taloudellisen kilpailun edistämiseksi, tehdä kilpailuneuvostolle neuvotteluesityksiä kilpailunrajoitusten vahingollisten vaikutusten poistamiseksi sekä ilmoittaa syyttäjälle kielletyt kilpailunrajoitustapaukset.

Saatuun tiedon kilpailunrajoituksen rekisteröimisestä Elinkeinohallituksessa kilpailuasiamies harkitsi, ryhtyikö hän toimenpiteisiin rajoituksen haitallisten vaikutusten poistamiseksi. Kilpailuasiamies saattoi myös ryhtyä Elinkeinohallituksesta riippumatta toimenpiteisiin eräiden kilpailunrajoitusten vahingollisten vaikutusten poistamiseksi. Kilpailuasiamiehen toimisto, joka sijaitsi ensimmäiset vuodet Elinkeinohallituksen yhteydessä, oli koko olemassaolonsa ajan vuosina 1973–1988 hyvin pieni ja käsitti 5–6 henkilöä¹⁷². Kilpailuasiamiehenä toimi *Olavi Väyrynen*.

Elinkeinohallituksen taival jatkui vuodesta 1973 aina vuoteen 1990 saakka. Sen pääjohtajina toimivat *Erkki Sunila* vuosina 1973–1981 ja *Seppo Rautio vuosina* 1981–1990. Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalle perustetussa Elinkeinohallituksessa oli neljä osastoa: toimeenpano-osasto, jossa hoidettiin hintavalvontaan ja kilpailun edistämiseen liittyviä kysymyksiä, kuluttaja-asiainosasto, jossa hoidettiin kuluttajakysymyksiä ja elintarvikevalvontaa, sekä tutkimusosasto, jonka tutkimustoiminta kohdistui pääasiassa hinta- ja kilpailuasioihin, sekä hallinto-osasto. Kilpailu- ja kuluttaja-asiames olivat erillisiä viranomaisia.

166 Näin myös Fellman – Itkonen (2007).

167 Ks. esimerkiksi Hyytinen – Toivanen (2010).

168 Kilpailunedistämislain aiheuttamat tulkintaongelmat päättyivät ajoittain myös aina korkeimman hallinto-oikeuden tutkittavaksi saakka. Ks. esimerkiksi KHO:1975-A-II-103, KHO:1977-A-II-91, KHO:1978-A-II-140 ja KHO 1.4.1981, t. 1962a.

169 Ks. laajemmin Fellman – Itkonen (2007).

170 Yllä mainittujen ohella on aiheellista muistaa valtioneuvosto, jolla oli edelleen oikeus kieltää kilpailunrajoituksen toimeenpano, ellei tässä onnistuttu neuvotteluteitse.

171 Kilpailuasiamies Olavi Väyrysen haastattelu 22.11.1992.

172 Kilpailuasiamiehen toimiston diaari ja arkisto sekä haastattelut kilpailuasiamies Olavi Väyrysen ja hänen toimistonsa entisten virkamiesten kanssa vuosina 1991 ja 1992.

Vuonna 1985 toteutetulla *kilpailunedistämislain uudistuksella* järjestelmää muutettiin, ja myös viranomaisjärjestelmä uudistettiin. Lisäksi vuoden 1985 lain muutoksella vahvistettiin mahdollisuuksia puuttua siihen, että kilpailunrajoitusten vahingolliset vaikutukset poistettaisiin. Kilpailuneuvosto sai tällöin oikeuden asettaa uhkasakkoja. Tärkeä yksityiskohta oli myös se, että uudistusta valmistelleessa komitean mietinnössä korostettiin ensimmäistä kertaa Suomessa uudenlaista ajattelumallia, talousteoriaa¹⁷³. Voikin sanoa, että tämä muodosti Suomessa käännekohdan taloustieteen ja kilpailuoikeuden ja -politiikan yhteiselolle, joka on voimissaan vielä tänä päivänä¹⁷⁴. Toisaalta jo saman vuoden marraskuussa valtioneuvosto asetti Kilpailu- ja hintakomitean hinta- ja kilpailulainsäädännön uudistamiseksi¹⁷⁵. Tämä ei ollut suinkaan ainoa kerta kotimaisessa kilpailupolitiikassa, kun uudistukset ja uusien uudistusten käynnistäminen ajoittuivat lähes samaan aikaan.

Kilpailulainsäädännön uudistamisen yhteydessä vuonna 1988 perustettiin Kilpailuvirasto sekä lakkautettiin kilpailuasiamies ja hintavalvonta. Vuonna 1990 Elinkeinohallitus lakkautettiin ja samassa yhteydessä perustettiin Kuluttajavirasto, Elinarvikevirasto ja Kuluttajatutkimuskeskus. Elinkeinohallituksen taival kesti näin ollen vajaat 20 vuotta. Lisäksi on paikallaan mainita, etteivät organisatoriset muutokset tyrehtyneet edellä mainittuun. Kuluttaja-asiamiehen toimisto ja Kuluttajavirasto yhdistettiin Kuluttajavirastoksi vuonna 1999.¹⁷⁶

Näköpiirissä oli myös kilpailunrajoitusrekisterin lakkauttaminen. Rekisteröinneissä oli paljon vuosittaista vaihtelua, joskin lievä laskeva kehityssuunta oli havaittavissa. Keskimäärin kilpailunrajoituksia rekisteröitiin alkuvuosina hieman yli 30 kappaletta vuodessa. Eniten rekisteröintejä tehtiin vuonna 1970, jolloin kilpailunrajoituksiin liittyviä selostuksia rekisteröitiin ja julkistettiin 72 kappaletta. Vielä 1980-luvun lopussakin kilpailunrajoituksia rekisteröitiin jonkin verran. Yhteensä kilpailunrajoituksia rekisteröitiin vuoteen 1990 mennessä 900 kappaletta. Rekisteristä poistamisissa oli selkeä nouseva kehityssuunta. Rekisteristä poistamisissa oli ensimmäinen selvä piikki vuonna 1966, jolloin hieman vajaat 30 kilpailunrajoitusta poistettiin. Yhteensä kilpailunrajoituksia ehdittiin poistaa vuoteen 1992 mennessä 610 kappaletta.¹⁷⁷

Kilpailunrajoitusten rekisteröinti ei ollut ongelmatonta. Erityisesti kartelliviraston toiminnan alkuvuosina henkilöstön lukumäärä oli pieni. Se myös kärsi henkilöstön vajauksesta ja vaihdoksista. Kartelliviranomaisilla ei ollut myöskään erityisiä voimavaroja selvittää markkinoiden kilpailuolosuhteita tai tehdä kattavia tiedusteluita kilpailunrajoituksista elinkeinoharjoittajilta. Myöhemmin nämä ongelmat lievenivät, joskaan ne eivät poistuneet kokonaan.¹⁷⁸ Rekisteröityjen kilpailunrajoitusten luonteesta ja pituudesta on todettu muun muassa, että keskimääräinen rekisteröintiajanjakson pituus oli 13 vuotta, joka oli tosin laskeva tarkasteluajanjaksolla; kilpailunrajoituksista oli vertikaalisia 10 %, kansallisia 67 % ja sitovia 77 %; rajoitusten määrä vaihteli yleensä toimialoittain paljon.¹⁷⁹

3.2 Hintavalvonnasta kohti kilpailuyhteiskuntaa

Hintasäännöstelyn keskeinen tavoite oli pitää hinnat kurissa ja alentaa inflaatiovauhtia. Suomessa harjoitettiin vuosina 1939–1988 aktiivista hintasäännöstelyä. Hintoihin vaikuttaminen koostui julkisen vallan toimenpiteistä ja niiden yhdistelmästä, tosin sanoen valtuuslaeista, hintasuluista, tulopoliittisista sopimuksista, maatalouspoliittisista sopimuksista ja devalvaatioista¹⁸⁰. Lisäksi Suomessa toteutettiin erikoinen toimenpide eli setelien leikkaus vuoden 1946 alussa. Tuolloin oletettiin, että setelistön kasvu oli syynä rahanarvon alenemiseen ja hintatason nousuun. Näitä pyrittiin hillitsemään leikkaamalla setelit kahtia¹⁸¹.

173 Näin Fellman – Ikonen. Ks. lähemmin Km. 1982:49. Tosin vuoden 1985 uudistuksen virike tuli naapurimaastamme Ruotsista, jossa kilpailulainsäädännön uudistus tuli voimaan vuonna 1982.

174 Ks. esimerkiksi Kuoppamäki (2008), joka käsittelee artikkelissaan laajasti taloustieteen soveltamista kilpailuoikeudessa.

175 Ks. lyhyt katsaus KIIH-komiteasta ja sen taustasta Rekola (2004).

176 Ks. esimerkiksi Työ- ja elinkeinoministeriö (2012).

177 Ks. esimerkiksi Hyytinen – Toivanen (2010).

178 Fellman (2010) sekä Hyytinen – Toivanen (2010).

179 Ks. esimerkiksi Hyytinen – Toivanen (2010).

180 Valtuuslaki on laki, jolla eduskunta valtuuttaa hallituksen tai muun valtioelimen antamaan muutoin vain eduskunnan päätettävissä olevia säädöksiä. Hintasulku tarkoittaa hintojen korotusten kieltämistä määräajaksi tai toistaiseksi.

181 Vuoden 1946 alussa liikkeellä olevat 500, 1000 ja 5000 markan setelit määrättiin leikattavaksi kahtia: Setelin vasen puolisko

Tilastojen ja muun kootun aineiston perusteella voidaan jälkikäteen päätyä seuraaviin johtopäätöksiin hintasäännöstelyn onnistumisesta¹⁸²:

- Vuoden 1939 jälkeen valtuuslakeja käytettiin 13 kertaa. Valtuuslakia koskevan päätöksen jälkeen inflaation nousuvauhti kiihtyi kahdeksassa tapauksessa ja laski viidessä tapauksessa. Valtuuslakien käytöllä ei yksittäisenä toimenpiteenä saavutettu yleensä haluttuja tuloksia.
- Hintasulkua käytettiin 15 kertaa. Inflaatiovauhti taantui yhdeksässä tapauksessa ja kiihtyi kuudessa tapauksessa. Hintasululla ei yksittäisenä toimenpiteenä saavutettu haluttuja tuloksia.
- Tulopoliittisten sopimusten solmimisen jälkeen inflaatiovauhti nousi ja taantui yhtä monta kertaa. Tulopoliittisilla sopimuksilla ei ollut suoraa vaikutusta inflaatiovauhtiin.
- Suomessa devalvoitiin 11 kertaa sodan jälkeen. Inflaatiovauhti yleensä alentui vuosi devalvaation jälkeen. Ainoastaan 1970-luvun alun pienen piilodevalvaation jälkeen hinnat nousivat. Tämä johtui öljykriisin poikkeuksellisen voimakkaasta tuontihintojen aiheuttamasta kustannushokista.

Suomessa vuosina 1939–1988 hintakehitys toteutui käytännössä talousteorian vastaisesti. Hinnat joko joustivat taloudellisten suhdanteiden mukaan tai sitten hintojen sääntelyllä pystyttiin eliminoimaan tuontihintojen noususta johtuva kustannuspaine. Ilmiötä selittää todennäköisesti se, että hintasääntelyn aikana yritykset olivat ylimitoittaneet etukäteen hintojen korotuspaineet, ja devalvaation jälkeen niiden oli mahdollista joustaa omista katteistaan.

Vuoden 1991 devalvaatioon ei liittynyt hintasulkua, mutta hintakehitys oli silti aleneva. Tämä ilmiö johtui heikosta suhdannetilanteesta eli kysynnän puutteesta. Devalvaatiolla oli aina suotuinen vaikutus vientiin ja vientihintoihin 1960-luvulta lähtien. Samana aikana devalvaation vaikutus oli aina myönteinen myös työttömyyden alenemiseen. Tästä oli ainoa poikkeus marraskuun 1991 jälkeinen kehitys, jolloin työttömyys kasvoi merkittävästi.

Kuten edellä on todettu, ennen vuotta 1988 Suomessa elettiin talouspoliittisten valtuuslakien aikakautta. Talouspoliittisella valtuuslailla tarkoitetaan pysyvää tai määräaikaista lakia, jolla hallitukselle myönnetään valtuudet säännöstellä tai säännellä taloudellista toimintaa. Vuoden 1974 aikana tulivat voimaan EEC-päätökseen liittyvät lait, kuten hintavalvontalaki, laki hinnantasokorotuksesta ja hintasulusta sekä vientimaksulaki. Hintavalvontalaki (156/1974) oli voimassa 1974–1988; laki hinnantasauksesta sekä hintasulusta eräissä tapauksissa (155/1974) oli voimassa 1974–1979; laki hintasulusta (717/1988) oli voimassa 1988–1992; vientimaksulaki (52/1974) oli voimassa 1974–1994.

Hintavalvontalainsäädäntö merkitsi sitä, että vastuu hintapolitiikasta oli valtioneuvostolla ja virkamiehillä. Usko markkinoiden itseohjautuvuuteen ei siis ollut vielä rantautunut maahamme. *Matti Purasjoki* (2002) on kuvannut sattuvasti sitä, minkälaista säännöstelytalous Suomessa ennen kilpailun avaamista oli ja kuinka se eli:

Voin hinta oli osa laajaa ja yksityiskohtaista maataloustulojärjestelmää, jonka eräänä takuumiehenä oli hintasäännöstely ja sen isäntärenki Elinkeinohallitus. Margariini oli ja on kansainvälinen teollisuustuote. Elinkeinohallituksen tehtävänä oli huolehtia, että voin ja margariinin hintasuhde oli vakio eli kun voin hintaa nostettiin osana tulopoliittista kokonaisratkaisua, margariinin hintaa nostettiin myös. Miksi? Etteivät kuluttajat olisi siirtyneet edullisen margariinin käyttäjiksi. Hintajoustosta oli päättäjillä selkeä arvio, mutta markkinoille ei annettu mahdollisuutta. Näin rakennettiin kivi kiveltä Suomen tietä Euroopan kalleimmaksi maaksi.

Samassa esityksessä Purasjoki mainitsee hintavalvonta-asetuksen ensimmäisen version olleen Suomen talous-

toimi maksuvälineenä vastaten arvoltaan puolta alkuperäisen setelin nimellisarvosta. Setelin oikea puolisko oli luovutettava lainaksi valtiolle. Tämä pakkolaina maksettiin takaisin vuonna 1949, ja siitä hyvitetiin kahden prosentin korko, joka kuitenkin oli paljon pienempi kuin tuolloin vallinnut inflaatio. Toimenpide koski vain käteistä rahaa ja sen ulkopuolelle jäivät talletukset sekä valtion, kuntien ja rahalaitosten hallussa oleva setelistö. Tässä on syytä huomauttaa, että kyseessä oli siis eräänlainen lainavero, toisin sanoen vero, joka myöhemmin palautetaan verovelvollisille takaisin.

182 Reimavuo (1992): Taloudellinen kilpailu julkisen sääntelyn vaihtoehdona, muistio.

historian suurin puhallus. “Elinkeinoelämän asiantuntijat sumuttivat poliittisia päätöksentekijöitä raskaasti: asetuksen laskentakaava mahdollisti hinnankorotukset, joista toimivilla markkinoilla leipänsä ansaitsevat eivät voi edes uneksia.”

Siitä huolimatta, että Suomessa oli säädetty kilpailunrajoitusten valvonnasta jo 1950-luvun lopulla, kilpailunedistämislaki oli säädetty vuonna 1964 sekä siitä huolimatta, että Suomessa oli toiminut Kartellivirasto, Elinkeinovapausvirasto ja kilpailuasiamies, kilpailun edistäminen ei kuitenkaan ollut tuohon aikaan kovinkaan määrätietoista, sillä Suomessa harjoitettiin samanaikaisesti myös hintasäännöstelyä ja hintavalvontaa. Suunnitelmallinen kilpailupolitiikka alkoi Suomessa monen tutkijan mukaan vasta 1980-luvulla, kun valtiollisen sääntelyn sijasta kilpailu alettiin nähdä yhä tärkeämpänä talouden ohjauksena. Taustalla oli yksinkertaisesti se, että hintavalvonta oli kääntynyt itseään vastaan viimeistään 1980-luvun alkuun tultaessa¹⁸³. Toisaalta kysymys ei ollut ainoastaan hintasäännöstelyn epäonnistumisesta, vaan myös markkinoille tulon rajoittamisesta. Esimerkkinä – mutta vain yhtenä esimerkkinä – tältä osin on viitattu siihen, että lukulasit piti ostaa optikolta¹⁸⁴. Toisaalta maassamme on edelleen vastaavia esimerkkitapauksia, joten kilpailun avaamisella on edelleen tehtävää ja tekemistä¹⁸⁵.

Deregulaatio-suuntaus käynnistyi Yhdysvalloissa 1970-luvun lopussa. Monissa muissa läntisissä teollisuusmaissa pantiin jarruja julkisen sektorin ekspansiolle 1980-luvun alkuvuosina. Suomessa sääntelyn purkua koskeva keskustelu käynnistyi vasta 1980-luvun puolivälissä ja ensimmäiset reformit tehtiin 1980-luvun lopussa. Suomen deregulaatioviive on yksi selitys julkisen sektorin dominoivaan asemaan ja ongelmiin 1990-luvun alkuvuosina.

Taustana hintasidonnaisuuksia selvittävän työryhmän vuosina 1985–86 tekemiin kilpailua lisääviin ehdotuksiin oli sääntelystä johtuva riittämätön kilpailupaine ja korkeata hintatasoa ylläpitävät kilpailunesteet. Myös erilaiset inflaation hidastumista haittaavat sidonnaisuudet Suomen kansantaloudessa kasvattivat valtion menoja. Sääntelyn purkua lähestyttiin kuitenkin hintavalvonnan näkökulmasta. Työryhmän ehdotukset johtivat myöhemmin, tosin monien vaiheiden jälkeen myös käytännön uudistuksiin. Hintasidonnaisuustyöryhmän ehdotuksesta käynnistettiin kilpailulainsäädännön uudistamista valmistelevan komitean työ.

Suomessa markkinatalouden kannattajien mielenkiinto suuntautui 1980-luvulla vientiteollisuuden kilpailukykyyn ylläpitämiseen eikä tässä yhteydessä tarvinnut ajatella kotimaista kilpailupolitiikkaa. Yritykset todennäköisesti pyrkivät korkeampiin katteisiin kotimaan markkinoilla varsinkin, jos niiden tuotteilla ei ole kilpailevaa tuontia. Tätä tukee Suomelle tyypillisen avoimen toimialan, nimittäin paperiteollisuuden hinnoittelukäytäntö. Sen tuotteiden hinnat on todettu polkumyynnitutkimuksissa Yhdysvalloissa 20–30 prosenttia Suomen kotimarkkinahintoja edullisimmiksi 1980- ja 1990-lukujen taitteessa. Vaikka paperiteollisuus oli jo tuolloin avointa sektoria, olivat korkeat hinnat kotimarkkinoilla mahdollisia vähäisen tuontipaineen vuoksi.

Vuonna 1988 hintasäännöstely- ja valvonta lopetettiin Suomessa samalla, kun kilpailunedistämislaki korvattiin kilpailunrajoituslailla ja kilpailuasiat keskitettiin Kilpailuvirastoon.¹⁸⁶ Toisaalta talouspoliittiset valtuuslait eivät täysin poistuneet Suomesta. Hintavalvontalaki kyllä kumottiin, mutta sen tilalle säädettiin hintasulkulaki. Hintasulkulain mukaan hinta- ja kustannustason vakavien häiriöiden lieventämiseksi voitiin määrätä hintasulku. Valtioneuvosto saattoi määrätä hintasulun määräajaksi, kuitenkin enintään neljäksi kuukaudeksi. Hintasulku määrättiin kieltämällä elinkeinonharjoittajaa kotimaassa ylittämästä määrättyä ajankohtana noudattamaansa hyödykkeen hintaa tai hinnoitteluperustetta. Valtioneuvoston määräämän hintasulun vastaista sopimusta tai sopimusehtoa ei saanut soveltaa tai panna täytäntöön. Säännöstelymääräyksen rikkominen ja sen yritys olivat kriminalisoituja, minkä lisäksi niistä saattoi seurata menettämisseuraamus.

183 Purasjoki (2002), s. 89.

184 Purasjoki (2002), s. 89.

185 Tätä kirjoitettaessa esillä on ollut itsehoitolääkkeiden myynnin vapauttaminen, toisin sanoen se, ettei niitä myytäisi enää pelkästään aptekeissa.

186 Näin esimerkiksi Alasuutari (2004) sekä Huttunen – Wahlen (2010).

Kilpailuviraston perustamisen aikaan Suomessa oli Harri Holkerin hallitus, joka toimi 30. huhtikuuta 1987 – 26. huhtikuuta 1991 välisenä aikana. Hallittu rakennemuutos oli Holkerin hallitusohjelmaan kuulunut ajatus Suomen talouden rakenteen uudistamisesta vastaamaan paremmin yleismaailmallisen taloudellisen kilpailun vaatimuksia. Tarkoituksena oli mm. monipuolistaa tuotantotoimintaa.

Suomen hallitusohjelmien talouspolitiikkaa koskevassa osassa kilpailuasiat on mainittu ensi kerran vuonna 1983. Aiemmin hallitusohjelmissa oli kiinnitetty huomiota kilpailuun lähinnä kansantaloudellisen hintakilpailukyvyn näkökulmasta. Holkerin hallituksen ohjelmaan kirjattiin keväällä 1987 kilpailuasioiden kehittäminen seuraavasti: “Kilpailun lisäämiseksi ja markkinamekanismin toimivuuden parantamiseksi uudistetaan kilpailulainsäädäntöä ja hintavalvontajärjestelmää. Monopolietujen käyttäminen kilpailuetujen hankkimiseen markkinoilla torjutaan”¹⁸⁷. Kilpailupolitiikan kehittäminen oli Holkerin hallituksen keskeisiä painopistealueita.

Talouden rakennetta oli tarkoitus kehittää hallitusti, niin että suurelta työttömyydeltä olisi vältytty. Keinoina tähän esitettiin mm. työvoiman liikkuvuuden lisäämistä. Laman ja nopean teknologisen kehityksen myötä talouden rakenne muuttuikin, joskaan ei hallitusti. Merkittävältä osaltaan rakennemuutokseen vaikutti Neuvostoliiton kanssa käydyn kaupan äkillinen romahtaminen 1990-luvun alussa, minkä seurauksena useita rakennusliikkeitä ja muita idänkaupan varassa toimineita yrityksiä ajautui konkurssiin.

3.3 Kilpailulainsäädännön ja Kilpailuviraston perusta valettiin usealla eri tavalla

Vuoden 1988 kilpailunrajoituslain perusta siis valettiin jo vuosikymmeniä sitten. Toisin sanoen jo vuotta 1988 edeltäneessä lainsäädännössä oli elementtejä, joita myös myöhemmin hyödynnettiin kilpailupolitiikkaa ja -oikeutta modernisoitaessa. Tästä näkökulmasta vuoden 1988 kilpailupolitiikan uudistus ja Kilpailuviraston synty ovat nähtävissä *pitkän ajan kehityskulun ilmentyminä, eivät radikaalina käännekohtana Suomen kilpailupolitiikan historiassa*. Siirtymä uuteen institutionaaliseen ympäristöön ei ollut radikaali myöskään siinä mielessä, että Kilpailuvirastolle siirtyi vuonna 1988 vireillä olleita kilpailunrajoitustapauksia Elinkeinohallituksesta ja kilpailuasiamiehen toimistosta. Näiden selvittäminen käynnistyiikin varsin laajana ja ne vaativat suhteellisesti suuremman osuuden työpanoksesta kuin viraston toimintastrategia edellytti.¹⁸⁸

Toinen silta siirryttäessä kilpailunrajoituslain ja Kilpailuviraston aikakauteen oli *kilpailunrajoitusrekisteri*. Ennen 1980-luvun lopulla ja 1990-luvun alussa tapahtuneita muutoksia pääsääntö oli, että kilpailunrajoitukset ja kartellit olivat lainsäädännössä määriteltäviä poikkeuksia (so. tarjouskartellit ja määrähintasopimukset) lukuun ottamatta laillisia. Tuolloinen lainsäädäntö edellytti näiden laillisten kilpailunrajoitusten ja kartellien (osittaista) rekisteröimistä kilpailunrajoitusrekisteriin. Tämä kilpailunrajoitusten rekisteröintijärjestelmä perustettiin vuonna 1958 kartellirekisterin nimellä. Käytännössä kilpailunrajoitusrekisterin ”alasojo” käynnistyi 1988, kun Kilpailuvirasto perustettiin. Tosin vielä vuoden 1988 lopussa rekisterissä oli voimassa olevia kilpailunrajoituksia 595 kappaletta¹⁸⁹. Kilpailuvirastolle annettiin tehtäväksi kilpailunrajoitusten selvittäminen ja vahingollisten kilpailunrajoitusten poistaminen. Vaikka vielä vuoden 1989 kuluessa Kilpailuvirastossa laadittiin suunnitelmia kilpailunrajoitusten rekisteröinnin uudistamisesta ja rekisterin muuttamisesta atk-pohjaiseksi, rekisterin toiminta ja kilpailupolitiikan perustaminen julkisuusperiaatteeseen olivat päättymäisillään. Virallisesti kilpailunrajoitusrekisterin toiminta päättyi vuoden 1992 lain tullessa voimaan.¹⁹⁰

Asian käänköpuoli oli se, että vuotta 1988 edeltänyt lainsäädäntö ja sen toimeenpano olivat osoittautuneet useiden arvioiden mukaan tehottomiksi. Esimerkiksi ainoastaan pieni osa kilpailunrajoituksista tuli kilpai-

187 Pääministeri Harri Holkerin hallituksen ohjelma 1987.

188 Kilpailuviraston toimintakertomus vuodelta 1988.

189 Kilpailuviraston toimintakertomus vuodelta 1988.

190 Ks. lähemmin Hyytinen – Toivanen (2010).

luviranomaisten tietoon, vaikka rekisteriin ilmoitettujen rajoitusten määrä olikin kasvanut koko ajan¹⁹¹. Kauppa- ja teollisuusministeriön selvitykset viittasivat myös siihen, että sääntelyn aiheuttamat kilpailunesteet olivat heikentäneet osaltaan kansantalouden suorituskykyä¹⁹². Kilpailupolitiikkaa kritisoitiin myös varovaiseksi ja tilannetta kilpailunrajoitusten ylläpitämiseksi otolliseksi¹⁹³. Lisäksi lainsäädäntöä kokonaisuutena leimasi ristiriitaisuus: yhtäältä painotettiin hintasäännöstelyä ja toisaalta kuitenkin tähdennettiin kilpailun edistämisen merkitystä. Edellä mainitusta näkökulmasta *siemenet vuoden 1988 uudistustyölle ja Kilpailuviraston synnylle kylvi ennen tätä ajankohtaa toteutetun kilpailupolitiikan epäonnistuminen sekä yhteiskuntapolitiikan ristiriitaisuus*.

Viimeksi mainittua taustaa vasten on ymmärrettävissä myös eräät nykypäivän kilpailuoikeuden ja -politiikan painotukset. Kilpailupolitiikka on ankkuroitu vahvasti terveen ja toimivan kilpailun edistämisen varaan, minkä kokonaisuuden voi kiteyttää seuraavasti. Terveellä taloudellisella kilpailulla viitataan yhtäältä suorituskilpailuun eli kilpailuedun hankkimiseen hyödykkeen laadun, hinnan tai muiden ominaisuuksien avulla ja toisaalta siihen, että lain tai hyvän liiketavan vastainen toiminta ei ole lain suojaamaa taloudellista kilpailua. Toimiva kilpailu puolestaan viittaa elinkeinonharjoittajien vapaaseen hinnanmuodostukseen ja toimintavapauteen, jota markkinamekanismi ohjaa. Toimivan kilpailupolitiikan tavoitteeksi on nähty ennen muuta alalle pääsyn vapauden turvaaminen sekä taloudellista kilpailua rajoittavien kilpailunrajoitusten poistaminen. Edellä mainittua täydentää ja täsmentää samalla se, ettei kilpailupolitiikalla ole tarkoitus suojata kilpailijoita vaan kilpailuprosessin toimivuutta. Lisäksi tähän liittyy se, ettei kilpailupolitiikan tehtävänä ole mitä moninaisimpia yhteiskuntapolitiittisten tavoitteiden edistäminen, vaan nimenomaan kilpailun edistäminen¹⁹⁴.

Tähän kokonaisuuteen kuului luontevasti itsenäisen viraston perustaminen vastaamaan kilpailuvalvonnasta ja kilpailupolitiikasta Suomessa. Jos virasto olisi ainoastaan osasto tietyissä laajemmassa virastokokonaisuudessa, vaarana olisi linjausten kompromissihakuisuus ja näin ollen Suomeen ei olisi päässyt kehittymään terävää kilpailupolitiittista linjaa. Tässä mielessä vuoden 2013 uudistus on ollut haasteellinen kilpailupolitiikalle: voidaanko Kilpailuviraston ja Kuluttajaviraston fuusion jälkeen harjoittaa terävää ja kirkasta kilpailupolitiikkaa vai ajaudutaanko kompromissihakuisen linjanvetoon?¹⁹⁵

Toisaalta määrätietoisen kilpailupolitiikan alkuna on Suomessa pidetty valtioneuvoston 28.11.1985 tekemää päätöstä asettaa komitea kilpailulainsäädännön uudistamista varten.¹⁹⁶ Komitean asettamisen ideoijana on pidetty Elinkeinohallituksen ekonomistiryhmää – tarkemmin sanoen hintasidonnaisuusryhmää¹⁹⁷ –, mikä osaltaan edelleen vahvisti kilpailupolitiikan ja taloustieteen välistä yhteyttä maassamme. Komitean tehtävä oli selvittää toimenpiteet hintasäännöstelyn ja -valvonnan purkamiseksi ja taloudellisen kilpailun edistämiseksi sekä uudistaa hinta- ja kilpailulainsäädäntö. Komitean tuli myös miettiä millaisella viranomaisorganisaatiolla sen esittämät lainsäädäntöehdotukset olisi parhaiten toteutettavissa. Komitean puheenjohtajaksi nimitettiin ministeri *Esko Rekola ja se otti nimekseen Kilpailu- ja hintakomitea (KIHI)*. *Valtiovallan sääntelytoimenpiteiden sijasta nyt painotettiin kilpailun merkitystä talouden ohjauskeinona eli kuten komitea itse luonnehti talouspolitiikan suunnanmuutosta:*

Hintavalvonnalla ei voida vaikuttaa hintakehitykseen hintavalvontalakia säädettäessä toivotulla tavalla. On päinvastoin osoitettavissa, että harjoitetulla hintavalvonnalla on ollut kansantalouden kannalta epäsuotuisia vaikutuksia. Hintavalvonta oli kohdistuessaan yksittäisten hyödykkeiden hintojen muodostumiseen kääntänyt huomion pois tärkeämmästä päämäärästä eli markkinoiden toimivuuden kehittamisestä.

191 Km. 1982:49, s. 64. Ks. myös Lindberg (2006), s. 21–22.

192 Ks. laajemmin Km. 1987:3, s.1–33. Ks. myös Lindberg (2006), s. 22.

193 Ks. Lindberg (2006), s. 21 ja hänen viittaamansa lähteet.

194 Viimeksi mainittu näkökohta ilmenee muun muassa kilpailulainsäädännön tulkinnassa.

195 Toisaalta sama vaara on toki olemassa kuluttajapolitiikassakin.

196 Purasjoki – Jokinen (2001).

197 Purasjoki (2002), s. 89.

Lainsäädännön uudistamisen lähtökohdaksi on otettu taloudellisen kilpailun ensisijaisuus markkinoiden sääntelyssä. Taloudellinen kilpailu on sekä julkisen vallan että elinkeinoelämän itsensä toteuttamaa sääntelyä suotuisampi hyödykkeiden tuotannon ja jakelun organisoiminnin ja taloudellisten resurssien kohdentamisen mekanismi. Kilpailun edistäminen on siksi asettava lainsäädännössä pääsäännöksi, josta poikkeaminen on erikseen perusteltava.

Lainsäädännön valmistelu lienee saanut vahvan selkänöjan jo pelkästään sen vuoksi, että KIH-komiteassa oli mukana erittäin merkittäviä kotimaisen yhteiskunnan vaikuttajia, kuten *Pekka Hallberg*, *Bror Wahlroos*, *Gustav von Hertzen*, *Raimo Tammilehto*, *Pekka Korpinen* ja *Pertti Sorsa*. Komitean pääsihteerinä toimi *Matti Purasjoki*, joka sittemmin siirtyikin Kilpailuviraston ruoriin ensimmäisenä ylijohtajana.¹⁹⁸ Komitean puheenjohtaja *Esko Rekola* (2004) on korostanut, että komitean jäseniksi ei kutsuttu etujärjestöjen nimeämiä edustajia, vaan nimenomaan ja vain henkilöitä. Kaiken lisäksi komiteatyöskentelyn alkuvaiheessa sovittiin siitä, ettei etujärjestöjä kutsuta kuultaviksi. Komiteatyön tuloksellisuutta kuvastaa se, että loppumietintö syntyi yksimielisesti. Kaiken lisäksi Kilpailu- ja hintakomitean esityksiin suhtauduttiin yleensä ottaen myönteisesti. Kilpailu- ja hintakomitea oli valanut tällä tavoin perustan uudelle kilpailupolitiikalle, ml. kilpailunrajoituslaille ja Kilpailuvirastolle.


Aikaisemmin kilpailulainsäädännössä oli lähinnä kopioitu Ruotsin lainsäädännöllistä kehitystä, nyt alettiin selvittää kilpailun ja kilpailunrajoitusten merkitystä Suomen olosuhteiden ja tarpeiden pohjalta. Yhden lähtökohdan komitean työskentelylle antoi kauppa- ja teollisuusministeriön hintasidonnaisuuksia tutkinut työryhmä, joka osoitti hinta-, lupa- ja muusta viranomaissääntelystä aiheutuvien kilpailunesteiden ja -vääristymien yhteyksiä talouden huonoon suorituskykyyn. Deregulaatio liitettiin kilpailuvirkamiesten kielenkäyttöön, ja Kilpailuviraston yhdeksi tehtäväksi annettiin kilpailupoliittisten aloitteiden tekeminen tarpeettoman sääntelyn estämiseksi ja purkamiseksi. KIH-komitea esittikin, että kullakin hallinnon alalla tulisi jatkuvasti käydä kriittisesti lävitse olemassa olevia lupa- ja muita sääntelyjärjestelmiä, joilla kohtuuttomasti kahlitaan markkinavoimia; ja pyrkii estämään ainakin uusien kilpailun rajoittavien järjestelyjen syntyminen ja kuulla kilpailuviranomaisia lainvalmistelun eri vaiheissa.¹⁹⁹ Edellä mainittua taustaa vasten kilpailupolitiikan käännekohtia ei pidä tarkastella irrallaan yleisestä yhteiskuntakehityksestä. Esimerkiksi maailmalla deregulaatio-ajatus oli vallannut vahvasti jalansijaa, minkä vuoksi sääntelyn kaikkivoipaisuuteen ei enää uskottu samalla tavalla kuin aiemmin, vaan säänneltyjä toimialoja avattiin kilpailulle. Myös kansainvälisessä politiikassa oli lähtenyt liikkeelle muutoksia, jotka konkretisoituvat 1980- ja 1990-lukujen taitteessa tavalla, jonka kaikki tuntevat ja tietävät.

Vuoden 1988 kilpailunrajoituslain valmistelu oli ennen muuta irtautumista sääntelystä sekä toisaalta kilpailun ja kilpailunrajoitusten vaikutusten analyysiä. Kilpailun merkitystä käsiteltiin niin kansantalouden kuin yritystenkin kannalta, ja valmistelussa luotiin lain täytäntöön panijoille henkinen selkänöja kilpailunrajoitusten torjumiseksi. Ensimmäistä kertaa otettiin selvästi kantaa myös määrävään markkina-asemaan ja sen väärinkäytön torjumiseen. Tämän todettiin kuuluvan kilpailupolitiikan painopistealueisiin samalla, kun määrävään aseman käyttö potentiaalisen tai jäljellä olevan kilpailun nujertamiseksi selitettiin yhdeksi erityisen vahingollisen kilpailunrajoittamisen muodoksi. Aineelliset lainsäädäntöuudistukset olivat toki merkille pantavia, mutta pääasia oli kuitenkin poliittinen ilmapiirimuutos sekä uuden Kilpailuviraston perustaminen, jolle valtiolta antoi selvän mandaatin kilpailunrajoitusten selvittämiseen ja vahingollisten rajoitusten poistamiseen. Eriksen haastatteluissa tähdennettiin alkuperäisen kilpailunrajoituslain 17.4 §:n arvoa siinä, että näin signaloitiin elinkeinotoiminnalle se, ettei kilpailun rajoittavia järjestelyjä hyväksytä: ”Sopimukseen, sääntömääräykseen, päätökseen tai muuhun oikeustoimeen tai järjestelyyn sisältyvää ehtoa, joka on 4 tai 5 §:n taikka kilpailuneuvoston antaman kiellon, velvoitteen tai määräyksen vastainen, ei saa soveltaa tai panna täytäntöön.”²⁰⁰

198 Ks. myös Hallberg (2008).

199 Purasjoki – Jokinen (2001).

200 Yllä mainittua lainsäädännöllistä innovaatiota korosti Kilpailuviraston ensimmäinen ylijohtaja Matti Purasjoki.



Historiatutkimuksessa on tähdennetty, että siirtyminen tiukempaan kilpailulainsäädäntöön oli selvästi osa sitä perustavanlaatuisia taloudellista ja institutionaalista muutosta, jonka Suomi kävi läpi 1980- ja 1990-luvulla. Sekä kilpailulainsäädäntö että yleensä suhtautuminen kilpailunrajoituksiin ja kilpailun edistämiseen muuttuivat samaan aikaan, kun liberalisointi ja talouden avautuminen alkoi. Tämä kehitys alkoi selvästi ennen kuin EU-jäsenyys tuli ajankohtaiseksi. Toki vapaakauppasopimukset ja kansainvälistymispyrkimykset asettivat myös kasvavia paineita muutoksiin. Uusi ajattelutapa oli alkanut juurtua Suomeen.²⁰¹

201 Fellman (2010).

4 YRITYSTEN VÄLISET KILPAILUNRAJOITUKSET JATKUVANA HAASTEENA

Yritysten välisiä kilpailunrajoituksia ja niiden torjuntaa leimasivat Kilpailuviraston toiminta-aikana kolme vaihetta. Kaikki alkoi *väärinkäyttöperiaatteen* varaan ensisijaisesti nojanneesta järjestelmästä vuonna 1988. Siitä huolimatta, että väärinkäyttöperiaate ei tarjonnut parhaita mahdollisia aseita taistelussa kartelleja ja muita yritysten välisiä haitallisia kilpailunrajoituksia vastaan, se loi kuitenkin edellytykset kartellien purkutalkoille, yhdelle viraston kiistattomimmista menestystarinoista. Tämä on siis esimerkki siitä, että kilpailuoikeudellisen välineistön ankaruus ei yksinomaan sanele sitä, kuinka tehokkaaksi kilpailuvalvonta voi muodostua. Toisessa vaiheessa siirryttiin *kieltoperiaatteen* soveltamiseen, mutta tätä vaihetta kuitenkin leimasi olennaisessa määrin poikkeuslupien myöntäminen. Tätä kehitystä täydensi vielä vuonna 1998 voimaan tullut puutumattomuustodistusta koskeva uudistus. Matalat seuraamusmaksut vaikuttivat myös osaltaan siihen, että kilpailuvalvonnasta ei muodostunut niin vaikuttavaa ja tehokasta kuin olisi voinut toivoa. Kolmatta vaihetta yritysten välisten kilpailunrajoitusten valvonnassa voidaan luonnehtia *eurooppalaistumistendenssiksi*. Kolmas vaihe viitoitti tietä tämän päivän kilpailuvalvonnalle, jolle ovat leimallisia yhtäältä ankarat seuraamusmaksut ja toisaalta keskittyminen ainoastaan kansantaloudellisesti merkittävien kilpailunrajoitusten selvittäminen. Sanottu vaihe on voimissaan edelleen Kilpailuviraston ja Kuluttajaviraston fuusion jälkeen.

Yritysten kesken sopimat kilpailunrajoitukset osoittavat monella tavalla, että Kilpailuviraston roolina ei ollut pelkästään mekaaninen kilpailunrajoituslain soveltaminen. On syytä tähdentää, että kilpailunrajoituslain kieltoperiaate samoin kuin siihen säädetty poikkeukset oli – ja on – kirjoitettu joustavasti. Näin ollen Kilpailuvirastolle on jäänyt merkittävästi harkintavaltaa lakia tulkittaessa. Toiseksi ajan myötä on myös korostunut Kilpailuviraston oikeus päättää, mitkä asiat se ottaa tutkittavakseen ja mitkä se jättää tutkimatta. Kolmanneksi lainsäädäntö on ollut tietyiltä osin aukollinen, jolloin Kilpailuvirasto on tosiasiallisesti luonut oikeutta, eikä siis vain soveltanut lakia. Lisäksi on syytä painottaa Kilpailuviraston ja lainsäätäjän välistä vuoropuhelua: kilpailupolitiikka ei ole siis tältä osin ollut ainoastaan yksisuuntainen tie.

4.1 Kartellit ja niiden purkutalkoot

Suomea on luonnehdittu aina 1990-luvulle saakka kartelloituneeksi maaksi²⁰². Tällä on ollut pitkät perinteet²⁰³. *Harm Schröterin* (1996) mukaan Suomi on ollut yksi kartelloituneimmista Euroopan valtioista sotien välisenä aikana. *Mika Kallioinen* (2006) on puolestaan todennut, että kartellit olivat maantapa Suomessa 1920- ja 1930-luvulla. Toisaalta kartellien väitettiin olleen yleisiä erityisesti vientisektorilla ja teollisuudessa, kun taas sirpaleisella, pienyritysvaltaisella palvelusektorilla näin ei olisi ollut²⁰⁴. Kartellit ja muut kilpailunrajoitukset vaihtelivat myös laajuudeltaan ja sisällöltään ja kaiken lisäksi muuttivat ajan saatossa muotoaan.²⁰⁵ Kun otetaan huomioon tämä historiallinen tausta Suomessa, olisi varsin erikoista, jos kartellit ja muut kilpailunrajoitukset olisivat loppuneet maassamme kuin leikaten.

Kartelleista säädettiin alkuperäisen kilpailunrajoituslain (709/1988) 7 §:n yleislausekkeessa, joka määritteli rajat väärinkäyttöperiaatteen soveltamiselle²⁰⁶. Toisaalta pykälän 1 momentin 1–5 kohdassa määriteltiin kilpailunrajoituksen vahingollisuuskriteerit,²⁰⁷ tosin varsin joustavalla tavalla:

202 Ks. esimerkiksi Fellman – Itkonen (2007).

203 Fellman – Itkonen (2007).

204 Salonen (1955), s. 111. Toisaalta yllä esitetty väittäjä vastaa hyvin talousteoriassa sittemmin esitettyjä näkemyksiä siitä, millä sektoreilla on hedelmällisin maaperä kartelleille.

205 Ks. lähemmin Fellman – Itkonen (2007).

206 Toisaalta maininnan arvoinen yksityiskohta on se, ettei kilpailunrajoituslaissa tai sittemmin kilpailulaissa ole koskaan puhuttu nimenomaan kartelleista, vaikka se suuren yleisön keskuudessa on yleisimmin kilpailuoikeuteen yhdistetty käsite.

207 Hagman (1990), s. 21.

Kilpailunrajoituksella katsotaan olevan vahingollisia vaikutuksia, jos se terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun kannalta sopimattomalla tavalla

1. vaikuttaa hinnanmuodostukseen;
2. vähentää tai on omiaan vähentämään tehokkuutta elinkeinoelämän piirissä;
3. estää tai vaikeuttaa toisen elinkeinon harjoittamista;
4. johtaa määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön; tai
5. on yhteen sopimaton Suomea velvoittavan kansainvälisen sopimuksen kanssa.

Yleislausekkeen luonteisuudesta johtuen Kilpailuvirastolla oli olennaisesti harkintavaltaa säännöksen soveltamisessa²⁰⁸. Toisaalta Kilpailu- ja hintakomitea oli jo korostanut kartellien olevan lähtökohtaisesti yleisen edun vastaisia. Joka tapauksessa väärinkäyttöperiaatteen soveltamisen edellytysten joustava muotoilu sisälsi sen, että lainsäädäntövaltaa oli tosiasiaassa delegoitu Kilpailuvirastolle.

Kilpailunrajoitusrekisterissä oli noin 600 voimassa olevaa rajoitusta, joista osa oli selvästi kilpailun merkitystä painottavaan talousjärjestelmään sopimattomia²⁰⁹. Ensimmäisiä kohteita oli rekisteriin merkitty Kemiran ja keskusliikkeiden välinen 1950-luvun lopulla syntynyt *lannoitekauppasopimus*, jossa Kemira oli sitoutunut myymään lannoitteita vain keskusliikkeille ja keskusliikkeet ostamaan niitä vain Kemiralta. Sopimuksella oli myös perustettu ns. lannoitekauppatoimikunta, jossa osapuolet sopivat lannoitehinnastoista. Virastossa käytyjen pitkällisten neuvottelujen jälkeen sopimus purkautui lopulta varsin näyttävästi vuorineuvos Pessin repiessä ”sopimuspaperin” kesken Kilpailuviraston ylijohtajan kanssa käydyin radiokeskustelun.²¹⁰

Maininnan arvoinen oli myös *Omaran -kartelli*, joka alun perin oli koskenut kaikenlaisia omakotirakentajille myytäviä rautakauppatuotteita, mutta joka vähitellen oli kuivunut pelkäksi maalikartelliksi. Tällaisena se toimikin varsin tehokkaasti. Hinnat sovittiin Helsingin, Tampereen ja Jyväskylän kauppiaiden kesken ja lopuksi painettiin vuosittain tehdaskohtaiset vähittäishinnastot, jotka levisivät tehokkaasti koko maahan. Radioliikkeiden liiton veloituserusteita koskenut rajoitus poistui sekin virastossa käytyjen neuvottelujen jälkeen.²¹¹

Pääsääntö alkuperäisen kilpailunrajoituslain mukaan oli *neuvotteluperiaate*. Neuvottelujen luonne oli kuitenkin muuttunut aikaisempaan verrattuna. Paljaat kilpailunrajoitukset olivat hylättäviä ja niiden toimeenpanijoiden asiana oli käytännössä osoittaa perusteet rajoitusten olemassa ololle. Pitäviä perusteluja paljaiden rajoitusten suojaksi ei enää käytännössä löytynyt. Kotimaisen teollisuuden toimintaedellytysten ylläpito, tasapainoinen alueellinen kehitys ja työllisyyden kohentaminen kartellin perusteluna oli menetänyt uskottavuutensa, joskin tämä niin sanottu ”sinivalkopuolustus” on elänyt sittemmin jonkinlaista renessanssia yrityskauppavalvonnan alueella.²¹²

Hyvä osoitus ilmapiirin muutoksesta oli Kilpailuviraston vuonna 1988 aloittama *kartelliprojekti* (nk. *horkaprojekti*). Sen tehtävä oli poistaa kilpailijoiden hintayhteistyö toimialajärjestöissä eli muuttaa se perinne, johon säännöstelykaudella oli jouduttu. Kilpailuvirasto lähetti välittömästi toimintansa alettua 21.12.1988 yli sadalle elinkeinonharjoittajalle ja elinkeinonharjoittajien yhteenliittymälle – lähinnä toimialajärjestöille – kirjeen, joissa korostettiin viraston kielteistä suhtautumista samalla portaalla toimivien elinkeinonharjoittajien väliseen hinta- yms. yhteistyöhön²¹³. Joulukuussa 1988 lähetetyn kirjeen ydinsisältö oli seuraava:²¹⁴

208 Yllä mainittu joustavilla – ja vaihtoehtoisesti tarkkarajaisilla – normeilla operointi liittyy ns. sääntelytarkkuutta koskevaan problematiikkaan. Ks. tältä osin esimerkiksi Määttä (2010) ja Tala (2014).

209 Kilpailunrajoitusrekisteri oli – tämän päivän terminologiaa soveltaen – merkittävä sääntelytaakan lähde. Ks. sääntelytaakaan liittyen Määttä – Tala (2015).

210 Purasjoki – Jokinen (2001).

211 Purasjoki – Jokinen (2001). Asianajaja Mika Pohjosen mukaan hänen ensimmäinen muistikuvansa kartelleista ovat ns. *kinkkukartellit*. Myös Matti Purasjoki korosti näiden kartellien yleisyyttä ennen kuin kartellien vastaisiin toimiin ryhdyttiin aktiivisesti.

212 Purasjoki – Jokinen (2001).

213 Kilpailuviraston vuoden 1988 toimintakertomuksessa mainittiin tältä osin hinta- ja markkinoidenjakokartellit.

214 Purasjoki – Jokinen (2001).

Uuden lainsäädännön lähtökohdaksi on otettu terveen ja toimivan taloudellisen kilpailunedistäminen. Tämä on pääsääntö, josta poikkeaminen on erikseen perusteltava. Päävastuu kilpailun turvaamisessa on markkinatalouden periaatteiden mukaan toimivalla elinkeinoelämällä. [] Kilpailuvirasto pyytää Teitä 31.1.1989 mennessä ilmoittamaan Kilpailuvirastoon, mihin toimenpiteisiin aiotte ryhtyä ko. kilpailunrajoituksen purkamiseksi tai mitkä ovat ne erityiset syyt, jotka puoltavat kilpailunrajoituksen ylläpitämistä.

Elinkeinonharjoittajia pyydettiin siis ryhtymään toimiin kartellien purkamiseksi tai ilmoittamaan syyt, joiden vuoksi kartellit olisi edelleen aiheellista pitää voimassa. Vuoden 1989 loppuun mennessä 80 kilpailunrajoitusta purettiin tai ne oli todettu jo aiemmin lakanneiksi. Toisaalta 20 tapauksessa harkittiin järjestelyn lopettamista tai siirrettiin ratkaisu jatkoneuvotteluihin. Lisäksi noin kymmenessä tapauksessa jouduttiin odottamaan lisäselvitysten valmistumista. Ainoastaan yksi toimialajärjestö ilmoitti vuoden 1989 aikana, ettei se tule purkamaan ohjehinnastojaan.²¹⁵ Lopulta kartelliprojektin tuloksena purkautuivat noin sadan toimialan hintasuositukset. Kartellikiellon voimaan tulon jälkeen vuonna 1993 ja kilpailuneuvoston otettua kielteisen kannan lääkäreiden ja hammaslääkäreiden palkkiosuosituksiin voitiin projektin katsoa päättyneen menestyksellisesti.²¹⁶

Kartelliprojektia onkin pidetty Kilpailuviraston toiminnan keskeisenä virstanpylväänä, eikä aiheetta²¹⁷. Virasto oli näet aikaansa edellä kansainvälisestikin vertaillen, sillä vasta 2000-luvulla monissa EU:n jäsenvaltioissa ryhdyttiin purkamaan – Euroopan komission patistamana – toimialajärjestöjen yms. hintasuosituksia.²¹⁸ Kilpailuviraston kampanja toimialajärjestöjen purkamiseksi oli näkyvästi esillä myös lehdistössä²¹⁹. Voineekin sanoa, että kartelliprojektin myötä Kilpailuvirasto tuli viimeistään tutuksi suurelle yleisölle. Kartelliprojekti ei jäänyt huomaamatta ulkomaillakaan. Esimerkiksi OECD:n kilpailukomiteassa Yhdysvaltain edustaja piti asianajajien ja lääkäreiden hintasuositusten purkua Suomessa ainutlaatuisena saavutuksena²²⁰.

Kilpailuvirasto joutui tekemään esityksiä myös kilpailuneuvostolle. Esimerkiksi vuonna 1992 (26.3.1992) Kilpailuvirasto vei yhden horisontaalisen kilpailunrajoitustapauksen kilpailuneuvostoon ennen kuin elinkeinonharjoittajat luopuivat järjestelystään. Kysymyksessä olivat Suomen Lääkäriliitto ry:n jäsenilleen antamat palkkiosuositukset.²²¹ Kilpailuviraston mukaan suositukset ohjasivat ja yhdenmukaistivat hinnoittelua. Kilpailunrajoitusta voitiin pitää ns. alastomana kilpailunrajoituksena. Viraston esityksestä kilpailuneuvosto päätti ryhtyä liiton kanssa neuvotteluun kilpailunrajoitusten vahingollisten vaikutusten poistamiseksi. Lääkäriliitto ilmoittikin syksyllä 1992, ettei se enää anna lääkäripalkkiosuosituksia.

4.2 Vuoden 1992 uudistus muodollisena taitekohtana

Vuoden 1992 kilpailunrajoituslain *kartellikielto* tuli siirtymäajan jälkeen voimaan 1.3.1993. Kuuden kuukauden siirtymäajan kuluessa kielletyt menettelyt oli joko lopetettava tai niille oli haettava poikkeuslupa²²². Kartellikieltoa koskevan kilpailunrajoituslain (480/1992) 6 §:n 2 kohdan mukaan elinkeinonharjoittajat tai näiden yhteenliittymät eivät saaneet sopimuksella, päätöksellä tai niihin rinnastettavalla menettelyllä rajoittaa tuotantoa, jakaa markkinoita tai hankintalähteitä, elleivät ne ole välttämättömiä järjestelyille, jotka tehostavat tuotantoa tai jakelua taikka edistävät teknistä tai taloudellista kehitystä ja hyöty pääosaltaan tulee asiakkaille tai kuluttajille. Tähän lainkohtaan oli kopioitu siis poikkeuslupasäännöksen ilmaisuja, jolla samalla vesitettiin kartellikieltoa ja aiheutettiin yrityksille tarpeetonta oikeusepävarmuutta²²³.

215 Hagman (1990), s. 23 ja Porttikivi (1990), 8.

216 Purasjoki – Jokinen (2001).

217 Tämän näkökohdan nosti esille usea haastatelluista.

218 Kilpailu-uutiset 2/2008. KIVI ei sammaloidu.

219 Purasjoki (2003a), s. 14.

220 Kilpailuviraston vuosikirja 1994, s. 30.

221 Kilpailuviraston vuosikirja 1993, s. 10. Esitys koski alkuperäistä kilpailunrajoituslakia.

222 Kilpailuviraston vuosikirja 1993, s. 9.

223 Näin Purasjoki (2003a), s. 15.

Horisontaaliset ja vertikaaliset kilpailunrajoitukset olivatkin jo vuonna 1992 merkittävässä asemassa Kilpailuvirastossa: vajaa puolet kaikista viraston ratkaisuksista oli näitä asioita (23 % + 23 %).²²⁴ Vuonna 1996 näiden asioiden yhteismäärä oli noussut hieman, 49 prosenttiin: horisontaalisten rajoitusten määrä nousi ja vertikaalisten vähentyen.²²⁵

Kilpailuvirasto teki uudistukseen liittyen esityksen, jonka mukaan valtioneuvostolle olisi annettu oikeus asetuksella säätää kartelli kiellon poikkeuksista eli tällä tavalla olisi avattu tie *ryhmäpoikkeusasetuksille*.²²⁶ Tämä esitys veti kuitenkin vesiperän. Kilpailuvirasto pyrki silti soveltamiskäytännössään korjaamaan tätä epäkohtaa kotikutoisin keinoin. Kaupan Keskusliiton hakiessa jäsenkunnalleen poikkeuslupaa kampanjanluonteiseen hintayhteistyöhön virastolle tarjoutui mahdollisuus eräänlaisen ryhmäpoikkeusratkaisun antamiseen. Kilpailuviraston päätöstä sovellettiin näet moniin samantyyppisiin julkisiin lyhytaikaisiin hintayhteistyön muotoihin ja näin pystytettiin keventämään viraston työkuormaa olennaisesti.²²⁷ Tämän päivän terminologiaa soveltaen tällainen ratkaisumalli oli erittäin hyvin perusteltu tähdättäessä yhtäältä elinkeinoelämän hallinnollisen taakan ja toisaalta hallinnon sisäisen taakan vähentämiseen.²²⁸

Huomionarvoinen seikka on se, että kilpailunrajoituslakia ei tarvinnut yritysten välisten kilpailunrajoitusten osalta muuttaa, kun Suomi liittyi vuoden 1995 alussa EU:n jäseneksi²²⁹. Tätä taustaa vasten vuoden 1992 uudistusta voidaan pitää onnistuneena²³⁰. Tässä yhteydessä vuoden 1992 uudistusta on kiitelty muun muassa siitä, että yleiskielto ei koskenut vertikaalisia kilpailunrajoituksia²³¹.

Kiellettyjen rajoitusten seuraamukseksi määrätty kilpailunrikkomismaksu saatettiin - periaatteessa - asettaa niin korkeaksi, että seuraamuksen uhalla oli todellistakin merkitystä yritysten suhtautumiseen kartelli-asioiden osalta. Oma lukunsa on kuitenkin se, kuinka merkittävän uhan kilpailunrikkomismaksu tosiasiassa muodosti. Tottahan asiaan vaikutti se, kuinka suureksi seuraamusmaksu viritettiin. Tältä osin onkin pakko todeta jo nyt, että seuraamusmaksut olivat pitkään huomattavan alhaisia tämän päivän seuraamusmaksutasoon verrattuna. Lisäksi on otettava huomioon, mikä käytännön merkitys muilla seuraamuksilla oli. Tältä osin merkitys jäi erittäin vähäiseksi. Kokonaisuutena arvioiden pelotevaikutus oli siten ainakin seuraamuksia vasten peilaten mitätön.

Toisaalta klassisia hintakartelleja on kilpailuviranomaisten toimesta paljastettu ja selvitetty vähemmän kuin Suomen taloushistoria antaisi odottaa. Merkittävimmät tapaukset liittyvät Suomen metsäteollisuuteen. Meidän olosuhteissamme merkittäviä seuraamusmaksuja on kilpailuneuvosto tuominnut Finn-pap-tapauksessa vuonna 1997 ja eräiden metsäteollisuusyritysten hintainformaatio- ja hankintatavoitetapauksessa vuonna 2001.²³²

Vuoden 1992 uudistuksen vauhdittamana myös viraston toiminnan organisoimista jouduttiin pohtimaan. Horisontaalisten kilpailunrajoitusten tulosalue, joka oli yksi neljästä substanssiasioiden tulosalueesta, jakautui osatulosalueisiin, jotka olivat horisontaalisia kilpailunrajoituksia koskevien kieltojen valvonta ja horisontaalisia kilpailunrajoituksia koskevien poikkeuslupahakemusten käsittely.²³³ Poikkeuslupahakemusten merkitystä kuvastaa se, että horisontaalisten kilpailunrajoitusten tulosalueesta toinen osa-alue keskittyi hakemusten

224 Kilpailuviraston vuosikirja 1993, s. 7.

225 Kilpailuviraston toimintakertomus vuodelta 1996.

226 Purasjoki (2003a), s. 15.

227 Purasjoki (2003a), s. 17.

228 Elinkeinoelämän hallinnollisella taakalla tarkoitetaan yrityksille aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia lakisääteisten tiedonantovelvollisuuksien täyttämistä. Hallinnon sisäisellä taakalla tarkoitetaan puolestaan viranomaisille aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia lakisääteisten tiedonantovelvollisuuksien johdosta.

229 Ks. myös Purasjoki (2003a), s. 16.

230 Ks. kilpailunrajoituslain mukaisista horisontaalisista kilpailunrajoituksista lähemmin Kilpailupoliittisia tiedonantoja 3/1992, s. 6–23.

231 Purasjoki (2003a), s. 16.

232 Purasjoki – Jokinen (2001). Kilpailuneuvosto 6.6.1997, dnro 21/359/95 ja KHO 20.12.2001, t. 3179.

233 Kilpailuviraston toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 1993–1996.

käsittelyyn. Kilpailuviraston toiminta- ja taloussuunnitelmassa vuosille 1993 – 1996 hakemusten todettiin koskevan erityisesti kauppiaiden lyhytaikaisia tarjouskampanjoita, joita arvioitiin olevan useita tuhansia. Myös erillisille tuotekehitys- ja erikoistumissopimuksille, yhteisyrityksille, kilpailukieltolausekkeille sekä tarjouskartelleille haettiin poikkeuslupia.²³⁴ Lisäksi korostettiin painopisteenä olleen poikkeuslupahakemusten nopea ja yhdenmukainen ratkaiseminen²³⁵.

Horizontaalisten kilpailunrajoitusten osalta on luonnollista, että ne pyritään pitämään salassa. Näin ollen Kilpailuvirasto pyrki selvittämään oma-aloitteisesti tällaisia kilpailunrajoituksia, joilla oli huomattava merkitys markkinoiden toimivuudelle.²³⁶ Esimerkiksi Kilpailuviraston toiminta- ja taloussuunnitelmassa vuosille 1993–1996 painopistealueina olivat kolluusioalttiit suljetun sektorin perusteellisuuden alat.

Matti Purasjoen mukaan Suomessa ei vielä 2000-luvun puoliväliin tultaessa suhtauduttu riittävän vakavasti kartelleihin. Outokummun osallistuminen kuparikartelliin oli hänen mukaansa tyypillinen tapaus. Hän muistutti, että esimerkiksi SAS:n ja tanskalaisen lentoyhtiön Mærskin kartellissa koko SAS:n hallitus päätyi eroamaan sen jälkeen, kun komissio oli antanut yhtiölle runsaan 50 miljoonan euron sakot.²³⁷ Purasjoki arvioi vuonna 2004 *Talouselämä*-lehden haastattelussa suurimman osan *Talouselämä* 500 -yrityksistä olleen viraston kilpailujutuissa joko valittajina tai vastaajina. Viisi konsernia listan kärkikymmeniköstä oli tuolloin vuoden kuluessa jäänyt kiinni tai joutunut tutkittavaksi laittomuuksista. UPM-Kymmenen tunnustus, joka käynnisti metsäkartellitutkimukset, kyseenalaisti Suomen metsäteollisuuden kilpailumoraalin. Kone myönsi osallistuneensa kolmessa maassa hissi- ja liukuporraskartelliin, ja Outokumpu sai 18 miljoonan euron sakot ilmastointiputkikartellista. Purasjoki sanoikin havainneensa ylimielisyyttä suomalaisissa suuryrityksissä.²³⁸

Vuonna 2004 silloinen ylijohdaja *Matti Purasjoki* tekikin välitilinpäätöstä kartellien torjunnan onnistumisesta. Purasjoki myönsi viraston epäonnistuneen siinä, että osto- ja myyntikartellit olivat pitäneet pintansa ja hintansa vuosikymmenestä toiseen. ”Kartelli on kylmästi kustannuslaskentaa. Houkutus kielletyn menetelyn käyttöön on suuri, jos sillä voi tienata rutosti rahaa ja jos kiinnijäämisen riski on hallittavissa ja jos vielä sanktiot ovat pienet.” Suomessa metsäyhtiöille tuomitut kartelli- ja kilpailunrajoitussakot olivat olleet klubimaksuja: promillensia konsernien liikevaihdosta. Toisaalta ylijohdaja näki muutoksen merkit. UPM-Kymmenen vapaaehtoinen synnintunnustus näet osoitti, että asetelmat olivat muuttuneet. UPM tunnusti tekonsa, koska kartellin ensimmäinen ilmiantaja voi välttyä kilpailusakoilta. Suomessa elinkeinoelämän järjestöt olivat karsastaneet tätä uutta käytäntöä, joka palkitsisi ”vasikoinnista”. Ilmiantaja saisi kilpailuetua, jos sen kartellikumppaneille tuomitaan raskaat sakot. Enimmillään sakot voivat olla lain mukaan kymmenen prosenttia liikevaihdosta. Pahimmassa tapauksessa valikoiva sakotus saattaisi toisaalta edistää monopolistista kehitystä. Viranomaisyhteistyö EU:n sisällä sekä EU:n ja Yhdysvaltain välillä oli muodostunut erittäin tiiviiksi. Jos suuryritys ”narahti” vilpistä yhdessä maassa, sillä oli suuri vaara jäädä kiinni muuallakin.²³⁹

234 Kilpailuviraston toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 1993–1996. Vastaavat näkökohdat mainittiin vuosien 1994–1997 toiminta- ja taloussuunnitelmassa.

235 Kilpailuviraston toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 1993–1996.

236 Kilpailuviraston toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 1993–1996.

237 *Talouselämä*. Purasjoki ihmettelee Outokummun johdon vaikenemista kartellituomiosta. 17.12.2003.

238 *Talouselämä*, Kartellijahti alkaa aamuyöllä, 14.6.2004.

239 *Talouselämä*. Kartellijahti alkaa aamuyöllä, 14.6.2004.

4.3 Poikkeusluvut osaksi kilpailuvalvontaa vuoden 1992 uudistuksen myötä

4.3.1 Poikkeuslupasääntelyn ja -käytännön lähtökohtia

Kilpailunrajoituslain (480/1992) 19.1 §:ssä säädettiin mahdollisuudesta hakea poikkeuslupaa elinkeinonharjoittajien väliselle yhteistyöjärjestelylle:

Kilpailuvirasto voi elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän hakemuksesta määrätä, ettei 4–6 §:n säännöksiä sovelleta kilpailunrajoitukseen, jos se osaltaan tehostaa tuotantoa tai hyödykkeiden jakelua taikka edistää teknistä tai taloudellista kehitystä ja jos hyöty pääosaltaan tulee asiakkaille tai kuluttajille.²⁴⁰

Poikkeusluvan edellytykset olivat luonteeltaan osittain samanlaiset kuin nykyisin voimassa oleva kieltoperiaatetta koskeva kilpailulain 6 §:ssä mainittu poikkeussäännös. Ensinnäkin edellytettiin tuotannon tai hyödykkeiden jakelun tehostamista taikka teknisen tai taloudellisen kehityksen edistämistä²⁴¹. Toisena edellytyksenä oli hyödyn päätyminen pääosaltaan asiakkaille tai kuluttajille²⁴². Sen sijaan vuoden 1992 kilpailunrajoituslain 19.1 §:stä puuttuivat 3 ja 4 kohdan vaatimukset välttämättömyydestä ja siitä, ettei kilpailu poistu markkinoilta. Mielenkiintoista kyllä, edellä mainituista rajauksista huolimatta oikeuskirjallisuudessamme on katsottu, että Kilpailuviraston poikkeuslupakäytännössä ilmeni kuitenkin painotuksia, jotka vastaavat viimeksi mainituissa lainkohdissa esitettyjä vaatimuksia yhteistyöjärjestelyjen sallittavuudesta²⁴³.

Vuoden 1992 kilpailunrajoituslain esityöt tarjosivat jossain määrin ohjenuoraa poikkeusluvan myöntämistä ajatellen. Tällöin korostettiin muun muassa sitä, että kilpailijoiden hintayhteistyölle ei olisi tullut myöntää poikkeuslupaa, lyhytaikaisia tarjouskampanjoita lukuun ottamatta. Toiminta- ja taloussuunnitelmassa vuosille 1994–1997 puolestaan mainittiin, että tuotannonrajoitukset ja markkinoiden jakamiset saattavat yhtäältä liittyä hyödyllisiin järjestelyihin, mutta toisaalta olla alastomia kilpailunrajoituksia.

Kilpailunrajoituslain 19.2 §:n mukaan, jos Kilpailuvirasto katsoi, ettei edellytyksiä poikkeusluvan myöntämiselle ollut, asia oli hakijan niin vaatiessa saatettava *kilpailuneuvoston* ratkaistavaksi. Kilpailunrajoituslain 19.3 §:n mukaan, jos poikkeusluvan ehtoja rikottiin tai jos olosuhteet olivat luvan myöntämisen jälkeen olennaisesti muuttuneet, kilpailuneuvosto saattoi Kilpailuviraston esityksestä *peruuttaa* luvan.

Ensimmäinen Kilpailuvirastolle tullut poikkeuslupahakemus oli Kaupan Keskusliiton ja Vähittäiskaupan Keskusliiton joulukuussa 1992 tekemä hakemus. Päätös koski liittojen jäsenjärjestöjen kesken tapahtuvaa ketjumarkkinointia.²⁴⁴ Päätöksessä irrottauduttiin siitä, että kysymys olisi vain *in casu* -päätöksestä. Tällöin näet korostettiin sitä, että päätös oli tarkoitettu ohjeeksi vastaavanlaiselle yhteismarkkinoinnille laajemminkin, jotta kaikille kampanjoille ei tarvitsisi hakea poikkeuslupaa.

Vuonna 1993 horisontaalisten kilpailunrajoitusten valvonnassa toimenpiteet kohdistuivat merkittävässä määrin virastolle tehtyjen poikkeuslupahakemusten ratkaisemiseen²⁴⁵. Esimerkiksi K-ryhmän hintayhteistyötä koskeneessa tapauksessa Kilpailuvirasto vei hakijan pyynnöstä asian kilpailuneuvoston ratkaistavaksi. Kilpailuneuvosto myönsikin 30.11.1993 K-kauppiaille poikkeusluvan.²⁴⁶ Kilpailuvirasto puolestaan myönsi 30.4.1993 S-ryhmän hintayhteistyölle poikkeusluvan. Myös Pirkka-tuotteiden valmistuttamista, hinnoittelua ja markkinointia koskevalle yhteistyölle päädyttiin Kilpailuvirastossa 1.3.1993 myöntämään poik-

240 Ks. vuoden 1992 kilpailunrajoituslain mukaisista poikkeusluvan saamisen edellytyksistä esimerkiksi Kilpailupoliittisia tiedonantoja 3/1992, s. 24–26.

241 Ks. myös kilpailulain 6 §:n 1 kohta.

242 Vrt. kilpailulain 6 §:n 2 kohta, jossa käytetään termin ”pääosaltaan” sijasta käsitettä ”kohtuullinen osuus”.

243 Määttä (2004), s. 190–192 sekä 195.

244 Ks. lähemmin Kilpailuvirasto Dnro 454/67/92, 14.12.1992 ja Kilpailuviraston vuosikirja 1993, s. 11–12.

245 Kilpailuviraston vuosikirja 1994, s. 13.

246 Kilpailuviraston vuosikirja 1994, s. 13–14.

keuslupa²⁴⁷. Sen sijaan Kilpailuvirasto hylkäsi Valio Oy:n markkinointiyhteistyötä koskevan poikkeuslupahakemuksen; kilpailuneuvosto päätyi asiassa samaan lopputulokseen²⁴⁸.

Kilpailuvirasto oli päätyneet kartellien ja muiden kilpailunrajoitusten valvonnassa uuteen vaiheeseen. Virasto joutui käsittelemään kymmenittäin poikkeuslupahakemuksia ja horisontaalisen hintayhteistyön ja markkinoiden jakamisen tutkimisesta tuli osittain vain poikkeuslupakäsittelyä. Toisaalta poikkeusluvut eivät olleet merkityksellisiä ainoastaan vain yksittäisille elinkeinonharjoittajille, jotka tällaisen luvan Kilpailuvirastolta saivat. Tällä tavalla näet osaltaan luodattiin sitä, miten sallitun ja kielletyn yhteistyön rajat kilpailulainsäädännössä määräytyivät²⁴⁹.

4.3.2 Lähempiä näkökohtia poikkeuslupakäytännöstä

Siitä huolimatta, että kilpailunrajoituslaissa puhuttiin poikkeusluvista, tällaisen luvan saaminen elinkeinonharjoittajien väliselle yhteistyölle ei suinkaan ollut täysin poikkeuksellista. Tapaukset voidaan jakaa kolmeen ryhmään: poikkeuslupien hylkäämisratkaisut; poikkeuslupien hyväksymisratkaisut; ja poikkeuslupien hyväksyminen osittain.

Poikkeuslupaa *ei myönnetty* esimerkiksi K-päivittäistavaraketjujen yhteishinnoittelulle.²⁵⁰ Viraston kielteiseen ratkaisuun vaikuttivat muun muassa K-ryhmän merkittävä osuus kaupassa (lähes 40 %), toimialan kilpailu kokonaisuudessaan sekä lausunnonantajien näkemykset. Poikkeuslupaa vastustivat suurta osaa tavarantoimittajista edustava Elintarviketeollisuusliitto sekä Kuluttajatutkimuskeskus. Samoin viitattiin siihen, että K-ryhmän myymälät olivat Kuluttajaviraston tekemien hintavertailujen mukaan keskimäärin muiden kaupparyhmien myymälöitä kalliimpia. Kilpailuvirasto päätteli päätöksessään, että mikäli K-ryhmä ei saanut kustannussäästöjä suuresta neuvotteluvoimastaan huolimatta, oli vaikea nähdä, miten poikkeuslupa olisi saanut aikaan säästöjä. Toisaalta jos kyse oli siitä, että kustannussäästöt eivät välittyneet kuluttajille saakka, oli aivan yhtä vaikea nähdä, kuinka ne poikkeuslupan jälkeenkään olisivat kanavoituneet kuluttajille.²⁵¹

Myöskään sanomalehtien Oikotie-yhteistyölle ei myönnetty poikkeuslupaa. Ensinnäkään suunnitellun hintayhteistyö ei katsottu tuottavan sellaisia tehokkuusetuja, jotka ylittäisivät kilpailun rajoittumisen haitat. Toiseksi hakijat eivät olleet osoittaneet sitä, että hintayhteistyö olisi välttämätöntä Oikotien toiminnan jatkumiselle. Oikotie oli tullut markkinoille ilman poikkeuslupahakemuksessa tarkoitettua hintayhteistyötä. Kolmanneksi viitattiin siihen, että poikkeuslupan saaminen edellytti yleisesti, että kielletystä yhteistyöstä hyötyi asiakas tai kuluttaja. Tätä ei kuitenkaan poikkeuslupahakemuksessa ollut osoitettu. Lisäksi Kilpailuvirasto katsoi, että yhteistyö, joka vaati voimakasta sitoutumista aina Oikotien hallituksessa tapahtuvaan hinnoitteluyhteistyöhön saakka, sulki pois yhteistyölehtien kannustimet kilpailla mahdollisten vaihtoehtoisten yhteistyöhankkeiden tukemana tai tällaisten palvelujen ostajina.²⁵²

Poikkeuslupan myöntämättä jättämiselle – ja toisaalta hyväksymiselle – oli tarkasteluajanjaksona useita syitä. Esimerkiksi toimialayhdistyksen piirissä sovitut tuotantotaumat katsottiin sallituiksi, kunhan ne olivat elinkeinonharjoittajille vapaaehtoisia²⁵³. Toisaalta korostettiin sitä, että poikkeuslupa myönnettiin vain erityistapauksissa sellaisille kilpailijoiden välisille sopimuksille, jotka johtivat määräävän markkina-aseman syntymiseen tai vahvistumiseen²⁵⁴. Mielenkiintoista viimeksi mainitussa kannanotossa on se, ettei kilpailun-

247 Kilpailuviraston vuosikirja 1994, s. 14.

248 Ks. lähemmin Kilpailuviraston vuosikirja 1994, s. 15.

249 Ks. laajemmin Määttä (2004), s. 151–198.

250 Ks. myös Kilpailuviraston uutisia 1/1999.

251 Yllä mainittu tapaus kuvastaa hyvin sitä, että Kilpailuviraston ja Kuluttajaviraston toiminnat ovat saattaneet olla hyvinkin läheisesti toinen toistaan palvelevaa jo olosuhteissa, joissa virastoja ei ollut fuusioitu.

252 Ks. tarkemmin Kilpailuvirasto Dnro 940/67/2001, 20.12.2002.

253 Kilpailuvirasto Dnro 196/67/99, 3.4.2001. Ks. myös Kilpailuviraston uutisia 2/2001.

254 Kilpailuviraston uutisia 4/2002.

rajoituslaissa puhuttu suoranaisesti mainitusta kriteeristä²⁵⁵. Vasta nytemmin yhdeksi osaksi tehokkuuspuolustusta on nostettu se, että kilpailunrajoitus “ei anna näille elinkeinonharjoittajille mahdollisuutta poistaa kilpailua merkittävältä osalta kysymyksessä olevia hyödykkeitä.”²⁵⁶ Poikkeuslupahakemuksen epämääräisyys koitui joskus hakijoille kohtaloksi. Esimerkiksi kuljetusyrittäjät Keski-Suomesta eivät olleet määritelleet yhteistoimintaa riittävän yksiselitteisesti, jotta poikkeusluvan myöntämistä olisi kilpailunrajoituslain mukaan ollut mahdollista edes harkita. Hakemuksesta puuttuivat tiedot suunnitellun yhteistoiminnan yksityiskohdista, konkreettisesta toteuttamistavasta sekä sen asiallisesta, ajallisesta ja paikallisesta soveltamisesta. Myös poikkeusluvan edellyttämät tehokkuusperustelut olivat olleet puutteelliset. Poikkeuslupaa ei siksi olisi voitu myöntää siinäkään tapauksessa, että hakijat olisivat määritelleet yhteistyön sisällön riittävän tarkasti. Hakemuksessa esitetyt tehokkuusperustelut olivat Kilpailuviraston mielestä liian yleisiä, eikä hakemuksessa osoitettu niiden yhteyttä suunniteltuun yhteistoimintaan.²⁵⁷

Poikkeuslupien *osittaisessa hyväksymisessä* oli varsin usein kysymys siitä, että lupaa oli haettu pidemmäksi ajaksi kuin mitä virasto piti lain mukaisena. Hylkäämiseen päädyttiin myös siltä osin, kuin elinkeinonharjoittajat eivät olleet pystyneet näyttämään, että heidän menettelynsä tehostaisi tuotantoa tai jakelua taikka että se edistäisi teknistä tai taloudellista kehitystä ja että hyöty tulisi pääosaltaan asiakkaille tai kuluttajille.²⁵⁸ Poikkeuslupiin sisällytettiin joskus myös *ehtoja*. Esimerkiksi rahahuoltoyhteistyötä koskevaan poikkeuslupaan liitettiin ehtoja, joilla pyrittiin varmistamaan muun muassa muidenkin kuin osakaspankkien vapaa liittyminen järjestelmään ja toisaalta kaikille osapuolille vapaus valita jatkossa paras mahdollinen yhteistyökumppani rahahuollossa. Lisäksi poikkeuslupaa hakenut yritys sitoutui nimittämään Kilpailuviraston hyväksymän riippumattoman asiantuntijan valvomaan ehtojen noudattamista.²⁵⁹

Toisena esimerkkinä on mainittavissa pökkariyhteistyö, jossa mukana olleiden yritysten oli selvitettävä Kilpailuvirastolle vuosittain, miten kilpailu taskukirjamarkkinoilla toimi. Yhtenä ehtona oli myös se, että osakasyritysten edustajat eivät saaneet toimia yhteisyrittäjien hallituksessa, vaan hallituksen jäsenten oli oltava osakasyrityksistä riippumattomia asiantuntijajäseniä. Osakasyritykset eivät myöskään saaneet vaihtaa tietoja taskukirjamarkkinoiden tai muiden läheisten markkinoiden hinnoista, myyntiehdoista, myyntimääristä tai markkinaosuuksista. Lisäksi yhteisyrittäjä ei saanut sitoa osakasyrityksiään tai asiakkaitaan julkaisemaan kauttaan taskukirjoja. Pökkaritukun ja Rautakirjan yksinoikeus toimia Loisto-pökkareiden tukkukauppiaina oli sallittu vain sillä edellytyksellä, että niillä oli oikeus myydä muillekin kuin niille määrätyille asiakkaille.²⁶⁰

Kokonaisuutena arvioiden huomattavassa osassa hyväksytyistä poikkeuslupahakemuksista kysymys oli nimenomaan *ehdollisista poikkeusluvista*. Mahdollisuus poikkeusluvan ehdollisuuteen sisällytettiin lakitekstiin vuoden 1998 uudistuksessa. Tässä tapauksessa kysymys oli kuitenkin informatiivisesta selvennyksestä eikä tarkoituksena ollut poikkeuslupasäännöksen asiallinen muuttaminen.²⁶¹ Tällöin korostettiin, että kilpailuviranomaisten asettamien ehtojen tulee olla asiallisessa yhteydessä myönnettävään lupaan ja sen tarkoitukseen, eivätkä ne saa olla laajempia kuin luvan myöntämisen kannalta on tarpeellista. Mielenkiintoinen seikka tässä yhteydessä on joka tapauksessa se, että poikkeusluvan myöntäminen ehdollisena oli jo vakiintunut Kilpailuviraston käytännössä ja näin ollen sanottu *soveltamiskäytäntö ainoastaan kodifioitiin silloiseen kilpailunrajoituslakiin*.

Poikkeusluvut voitiin myöntää toistaiseksi tai määräajaksi. Pääsääntöisesti poikkeusluvut myönnettiin määräaikaisina. Poikkeusluvan myöntäminen toistaiseksi tuli myös hallituksen esityksen HE 243/1997 vp mukaan kyseeseen ainoastaan poikkeuksellisesti. Toisaalta poikkeuslupaa ei suinkaan aina myönnetty vain kertaluon-

255 Ks. myös Määttä (2004), s. 195.

256 Ks. esimerkiksi kilpailulain 6 §:n 4 kohta. Vastaava lainkohta sisältyi tosin jo 1.5.2004 voimaantulleeseen kilpailunrajoituslakiin.

257 Kilpailuvirasto Dnro 1060/67/2000, 14.3.2003.

258 Ks. esimerkiksi Kilpailuviraston uutisia 3/1999.

259 Kilpailuvirasto Dnro 870/67/2000, 20.6.2001.

260 Ks. tarkemmin Kilpailuvirasto Dnro 1119/67/2001, 17.10.2002.

261 HE 243/1997 vp. Ks. myös Mentula (2002), s. 132.

teisesti, vaan Kilpailuvirasto saattoi myöntää poikkeusluvalla myös jatkoaikaa. Esimerkkinä mainittakoon viraston päätös vuodelta 1999, jonka mukaan sanomalehdet saattoivat jatkaa yhteistyötään merkkitaivaramainonnassa.²⁶² Poikkeusluvan jatkamisessa oli yleisesti ottaen se hyvä puoli, että näin päätös voitiin suhteuttaa markkinoilla tapahtuneeseen kehitykseen alkuperäisen poikkeusluvan myöntämisen jälkeen.

Poikkeusluvan voimassaoloajasta päättäminen samoin kuin poikkeusluvan jatkaminen ovat osaltaan esimerkkejä, kuinka paljolti näistä asioista päättäminen oli jätetty Kilpailuviraston harkintaan. Näistä seikoista ei nimittäin mainittu millään tavalla kilpailunrajoituslaissa. Myöskään lain esitöissä ei Kilpailuvirastolle sanotavasti tarjottu tulkintaohjeita poikkeuslupien voimassaolosta päätettäessä. Tätä taustaa vasten Kilpailuvirasto toimi erittäin itsenäisesti kilpailupolitiikan viitoittajana siitä huolimatta, että poikkeusluvista laissa toki oli säädettykin. Voi myös sanoa, että lainsäädäntövalta oli puheena olevalta osin delegoitu Kilpailuvirastolle.

Poikkeusluvut ja puuttumattomuustodistukset eivät suinkaan olleet ilmaisia. Esimerkiksi markkajasta euroaikaan siirryttäessä kauppa- ja teollisuusministeriö vahvisti (19.12.2001) poikkeusluvan hinnaksi 1 682 euroa ja puuttumattomuustodistuksen hinnaksi 673 euroa.²⁶³

4.3.3 Poikkeuslupakäytännön vaikutus muuhun kilpailuvalvontaan

Kartelliyksikön toiminnan painopiste siirtyi lain voimaantumisen jälkeen 1990-luvun puoliväliin asti kartelli-kiellosta annettavien poikkeuslupien harkintaan. Kuten edellä viitattiin, ryhmäpoikkeusinstrumentin puuttuminen keinovalikoimasta johti innovatiivisiin ratkaisuihin mm. kaupan osalta. Kaupan Keskusliitto haki yhteistä poikkeuslupaa kaupan kampanjayhteistyölle, mikä antoi mahdollisuuden määritellä käytännössä yhdellä päätöksellä lyhytkestoisen kampanjayhteistyön hyväksyttävyyden kriteerit.²⁶⁴

Poikkeuslupaprosessia on kritisoitu siitä, että se vei Kilpailuviraston voimavarat pitkäksi aikaa, ja johti samalla siihen, että alastomat kartellit saivat elää pitkälti rauhassa.²⁶⁵ Oma lukunsa oli se, minkälaisen argumenttien varaan poikkeusluvut rakentuivat. Tältä osin ohjenuorana toimivat hallituksen esityksen yksityiskohtaiset perustelut sekä EY:n oikeuskäytäntö²⁶⁶. Toisaalta myös poikkeuslupatyöskentelyssä etsittiin luovia ratkaisuja, joissa eri toiminnanharjoittajien, mukaan lukien asiakkaiden, edut pyrittiin ottamaan tasapuolisesti huomioon. Myös kilpailuneuvoston ratkaisulinjat poikkeuslupa-asioissa on aiheellista mainita tässä yhteydessä. Tältä osin on todettu, ettei ratkaisulinjat perustunut aina lakiin ja sen esitöihin, vaan sitä ohjasi – tai saattoi ohjata – pikemminkin markkinaosapuolten reilu kohtelu.²⁶⁷ Toisaalta on kritisoitu sitä, että kilpailuneuvoston tulkintalinjat johti yksinkertaisissakin tapauksissa pitkiin prosesseihin.²⁶⁸

Hypoteesina kartellikiellon vaikuttavuudesta viraston alkutaipaleella voidaan esittää seuraavaa. Ensinnäkään kartellikieltoa ei liene voitu panna täytäntöön täydellä voimallaan heti sen voimaan tultua, koska aikaisemmin oli totuttu siihen, että kartellit olivat sallittuja. Toiseksi aikaisemmin julkisten ja pöytäkirjoihin kirjattujen ”*hard core*”-kartellien asiakirjat hävisivät viranomaisten ulottumattomiin esimerkiksi johtohenkilöiden kotona säilytettäväksi, kuten eräässä kartellissa jo 1980-luvun lopulla annettu ohje kuului.²⁶⁹ Lisäsyynä on mainittavissa oletus siitä, etteivät yritykset muodostaisi kartelleja. Sittenkin tämä käsitys oli hyvällä syyllä asetettavissa kyseenalaiseksi.²⁷⁰

262 Tiedote 19, 1.10.1999.

263 Ks. esimerkiksi Kilpailuviraston uutisia 1/2002.

264 Purasjoki – Jokinen (2001).

265 Purasjoki (2003a), s. 16.

266 Purasjoki (2003a), s. 16.

267 Ks. tarkemmin Purasjoki (2003a), s. 17.

268 Purasjoki (2003a), s. 17. Haastattelussa ilmeni jonkin verran ristiriitaisia mielipiteitä siitä, kuinka onnistunutta poikkeuslupakäytäntö kaiken kaikkiaan oli.

269 Purasjoki – Jokinen (2001).

270 Purasjoki (2003a), s. 17.

Käytännössä edellä mainittu johti siihen, että Kilpailuviraston toiminnan painopiste oli määräävän markkina-aseman väärinkäyttökiellon valvonnassa, julkisten kilpailunrajoitusten purkamisessa sekä kaupan monimutkaisten ja kilpailua rajoittavien sopimussuhteiden korjaamisessa²⁷¹. Poikkeuksessa tähän *Matti Purasjoki* (2003a) on maininnut pitkään jatkuneen *Finnpapin* piirissä tapahtuneen yhteistyön, jossa harjoitettiin hintayhteistyötä ja jaettiin markkinoita. Tältä osin Finnpapilta tiedusteltiin jo vuonna 1988, kuten muiltakin kilpailunrajoitusrekisteriin rekisteröidyiltä kartelleilta, mitä yhdistyksessä oli aikomus tehdä kartellin purkamiseksi²⁷².

Raakapuumarkkinoita olivat joka tapauksessa leimanneet kilpailunrajoitukset jo pitkään. Kilpailuviraston vuonna 1991 tekemässä selvityksessä todettiin, että puun myyjät olivat olleet keskenään hintayhteistyössä ja rajoittaneet puun tarjontaa markkinoilla²⁷³. Toisaalta puun ostajat olivat jakaneet markkinaosuuksia, ostoalueita ja yksittäisiä myyjiä, harjoittaneet hintayhteistyötä sekä vaihtaneet yrityskohtaisia puun oston hinta- ja määrätietoja.²⁷⁴ Kilpailuviraston asianosaisten kanssa käymien neuvottelujen tuloksena sekä raakapuun ostajat että myyjät ilmoittivat luopuvansa mainituista kilpailunrajoituksista²⁷⁵. Merkille pantavaa tässä uuden kilpailupolitiikan alkuvaiheen taistelussa kilpailunrajoituksia vastaan oli neuvottelumenettelyn keskeinen asema. Toisaalta jo vuonna 1988 Kilpailuvirasto sai perintönä kilpailuasiamiehen toimistosta keskeneräisiä juttuja. Yksi niistä oli suurin koko Suomen kilpailupolitiikan siihenastisessa historiassa. Tuossa jymyjutussa oli kyse – mistäpä muusta kuin – puunjalostusteollisuuden raaka-ainehankinnoista.²⁷⁶

Perustuslakivaliokunnassakin käsiteltiin jo 1990-luvun alussa asioita, joissa voi nähdä metsäkartellin juuria. Kilpailuvirasto oli 20.9.1991 tehnyt maa- ja metsätalousministeriölle aloitteen (Dno 407/71/91) metsänhoitoyhdistyksistä annetun lain muuttamisesta. Kilpailuviraston mielestä laissa tulisi estää metsänhoitoyhdistysten käyttäminen kilpailua rajoittavaan tai vääristävään toimintaan raakapuun kaupassa. Aloitteessa todettiin muun muassa, että raakapuumarkkinoiden kilpailunrajoituksia koskeneen Kilpailuviraston selvityksen mukaan metsänhoitoyhdistykset panivat täytäntöön puun myyjien edunvalvontatehtäviä hoitavien Maataloustuottajain Keskusliiton metsävaltuuskunnan ja -valiokunnan päätöksiä tai ohjeita tarjonnan rajoittamisesta. Aloitteen mukaan metsänhoitoyhdistyksillä oli paremmat vaikutusmahdollisuudet myyjien toimintaan kuin elinkeinonharjoittajien yhteenliittymällä yleensä yhdistysten lakisääteisen aseman ja rahoituspohjan vuoksi ja myyjien ollessa riippuvaisia yhdistysten tuottamista palveluista. Kilpailuviraston aloitteeseen liittyvään kirjalliseen kysymykseen n:o 279 antamassaan vastauksessa maa- ja metsätalousministeri viittasi ministeriössä käynnissä olleeseen maaseutuhallinnon kehittämistyöhön, jonka seurauksena syntyisi ehdotuksia myös metsätalouden viranomais- ja neuvontaorganisaatioiden tehtävien ja niitä koskevan lainsäädännön tarkistamisesta. Tämän kehittämistyön päättyessä vuoden 1992 tammikuussa hallitus ei maa- ja metsätalousministerin ilmoituksen mukaan pitänyt aiheellisena käynnistää metsänhoitoyhdistyksistä annetun lain muuttamista erillisenä hankkeena. Valiokunnan käsityksen mukaan metsänhoitoyhdistyksiä koskevan lainsäädännön uudistamiseen oli kuitenkin ilmeisiä syitä, minkä vuoksi valiokunta edellytti hallituksen ryhtyvän toimenpiteisiin asiassa. Lainsäädäntöä uudistettaessa oli otettava esille erityisesti ne epäkohdat, joihin Kilpailuvirasto oli aloitteessaan kiinnittänyt huomiota. Kilpailunäkökohtien kannalta olisi valiokunnan mielestä syytä selvittää, olivatko raakapuun ostajayhteisöt sopineet menettelyistä, jotka rajoittivat vapaata kilpailua.²⁷⁷

Toisaalta Kilpailuviraston tietoon tuli välittömästi vuonna 1991 toteutetun raakapuukauppaselvityksen valmistumisen jälkeen viitteitä uusista horisontaalisista kilpailunrajoituksista, joita selvitettiin vuoden 1992 kuluessa. Virasto totesikin, että kaksi metsäyhtiötä oli ollut tarjousyhteistoiminnassa ja että kyseiset yhtiöt

271 Purasjoki (2003a), s. 17.

272 Finnpap oli suomalaisten paperinvalmistajien myyntiorganisaatio, jonka tehtävänä oli markkinoida jäsenyrityksensä paperintuotanto sekä kotimaahan että ulkomaille ja valvoa jäsentensä tuotteiden markkinointiin liittyviä etuja. Finnpapin toiminta loppui vuonna 1996. Ks. lähemmin Finnpapin toiminnasta ja sen kehityksestä Heikkinen (2000).

273 Mielenkiintoista yllä mainitussa on myös se, että hintayhteistyö ja tuotannon rajoittaminen ovat liittyneet toisiinsa.

274 Kilpailuviraston vuosikirja 1993, s. 10.

275 Kilpailuvirasto Dnro 277/61/91, 28.1.1992.

276 Talouselämä. Kartellijahti alkaa aamuyöllä, 14.6.2004.

277 PeVM 8/1991 vp.

olivat yhdessä kolmannen yhtiön kanssa sopineet hinnoittelusta ja hinnoitteluun vaikuttavista tekijöistä sekä vaihtaneet hintatietoja. Asianosaiset ilmoittivat Kilpailuvirastossa käydyissä neuvotteluissa luopuneensa tarjous- ja hintayhteistyöstä.²⁷⁸

Finnpap-prosessi osoitti kuitenkin kokonaisuutena ne hankaluudet, joita kartellien selvittämiseen ja lopettamiseen liittyi. Finnpapin ja Kilpailuviraston välillä käytyjen neuvottelujen tuloksena kotimaiset paperitehtaat saivat periaatteessa vapaasti kilpailla keskenään hinnoilla ja toimittaa tuotteensa suoraan kotimaisille asiakkaille²⁷⁹. Toisaalta myöhemmin Finnpapin toimitusjohtajan muistiosta paljastui seuraava merkintä: ”päätös on muodollinen, eikä sillä ole mitään käytännön vaikutusta.”²⁸⁰ Tätä taustaa vasten viraston kannanotot olivat ”huutamista tuuleen”²⁸¹. Ongelmat eivät kuitenkaan tyypistyneet tähän, vaan oikeastaan tästä alkoivat kartellitapauksen tutkimisen hankaluudet. Vasta usean vuoden työn jälkeen Kilpailuvirasto saattoi olla varma todistelunsa aukottomuudesta, ja asia tuli vireille kilpailuneuvostossa joulukuussa 1995. Päätöksentekoon neuvostossa vierähti noin puolitoista vuotta. Lopputuloksena oli Finnpapille jäsenyrityksineen langetettu 5,5 miljoonan markan seuraamusmaksu. Seuraamusmaksu oli sellaisenaan Suomen olosuhteissa korkeahko, mutta kriittisesti on huomiota kiinnitetty prosessin pituuteen. Siitä huolimatta, että kysymys oli julkisesta kartellista, prosessi vei lopulta noin yhdeksän vuotta.²⁸²

Toki yritysten väliset kilpailunrajoitukset eivät koskeneet muutoinkaan yksinomaan poikkeuslupien myöntämistä. Merkittävänä voidaan pitää markkinoidenjakosopimusta koskenutta tapausta, joka koski jatkuvatoimisessa selluloosan tuotannossa tarvittavia laitteita. Kilpailuvirasto teki 3.5.1993 kilpailuneuvostolle esityksen markkinoidenjakosopimuksen ja siihen liittyneen kilpailukiellon kieltämiseksi Suomen markkinoiden osalta sekä kilpailunrikkomismaksun määräämisestä. Kilpailuneuvosto määräsi kilpailunrajoituksen lopetettavaksi. Toisaalta kilpailuneuvosto hylkäsi esityksen kilpailunrikkomismaksun määräämisestä muun muassa sen takia, että kysymys oli ollut kilpailuoikeudellisesti tulkinnanvarainen.²⁸³

Edellä mainittua taustaa vasten salaisten kartellien selvittämiseen ei katsottu Kilpailuvirastolla sen alkutaipeella olleen mahdollisuuksia, koska julkistenkin kartellien selvittäminen osoittautui hyvin hankalaksi. Toisaalta tämän luonteiset kokemukset lienevät olleet impulssina sille, että kartellitutkimuksia helpottaviin keinoihin on maassamme suhtauduttu myönteisesti.²⁸⁴ Tässä voidaan erityisesti viitata 1.5.2004 voimaantulleeseen leniency-säännöstyöhön.

4.4 Vertikaaliset kilpailunrajoitukset

Alkuperäisessä kilpailunrajoituslaissa *määrähintajärjestelmää* lukuun ottamatta vertikaalisiin kilpailunrajoituksiin sovellettiin väärinkäyttöperiaatetta: ”Elinkeinotoiminnassa ei saa vaatia seuraavalta myyntiportaalta,

278 Kilpailuviraston vuosikirja 1993, s. 11. Ks. myös Kilpailuvirasto Dnro 541/61/91, 12.2.1993.

279 Kilpailuviraston vuosikirja 1992, s. 11. Taustalla oli myös Euroopan komission kannanotto, Purasjoki (2003a), s. 17–18.

280 Purasjoki (2003a), s. 18.

281 Yllä mainittu johdattaa tietenkin pohtimaan sitä, miksi näin oli. Esimerkiksi alkuperäisen kilpailunrajoituslain tehokkaiden sanktioiden puute saattoi osaltaan vaikuttaa tähän lopputulokseen. Myös pitkät perinteet kartellitoiminnassa oli luultavasti perin vaikea murtaa. Olihan esimerkiksi Finnpapin toiminta alkanut jo vuonna 1918. Tässä voidaan viitata eräänlaiseen polkuriippuvuuteen (path dependence): yrityselämän aikaisemmin tekemät päätökset vaikuttavat osaltaan siihen, minkälaisia päätöksiä niillä on mahdollista tehdä uudistuneessa toimintaympäristössä. Näin ollen pelkkä kilpailulainsäädännön muutos ei suinkaan kerralla muuta yritysten käyttäytymistä lainsäädännöllä tavoiteltuun suuntaan. Ks. polkuriippuvuudesta esimerkiksi Liebowitz & Margolis (2000).

282 Purasjoki (2003a), s. 18.

283 Ks. lähemmin Kilpailuviraston vuosikirja 1994, s. 16. Pysähdytään hetkeksi kilpailunrikkomismaksua koskevaan problematiikkaan. On näet kiistatta niin, että minkä tahansa lain, mukaan lukien kilpailulainsäädännön, soveltamisen alkuvaiheessa ilmenee suhteellisen paljon tulkinnanvaraisuuksia. Näin ollen tällöin oli myös hyvä syy sille, että kilpailunrikkomismaksujen tuomitsemisessa oltiin pidättyväisiä. Toisaalta oikeuskäytännön vakiintumisen myötä voitiin edellyttää, että elinkeinonharjoittajilla oli selkeämpi käsitys kilpailulainsäädännön asettamista vaatimuksista. Tämän vuoksi käsillä ei enää ollut siinä määrin tapauksia, joissa elinkeinonharjoittajat olisivat tulkinnanvaraisuuteen vetoamalla voineet välttyä kilpailunrikkomismaksusta.

284 Purasjoki (2003a), s. 18.

että kotimaassa tarjottavien hyödykkeiden myynnissä tai vuokrauksessa ei ylitetä tai aliteta tiettyä hintaa, vastiketta tai sen määräytymisperustetta.”²⁸⁵ Aikaisemmasta poiketen myös ylimmän sallitun myyntihinnan asettaminen oli kiellettyä. Määrähintakiellon rikkominen saattoi johtaa hallinnollisen seuraamusmaksun määräämiseen. Toisaalta Kilpailuvirasto sai jo vuoden 1992 lopussa käsiteltäväkseen määrähintajärjestelmiä koskevia poikkeuslupahakemuksia.²⁸⁶ Mielenkiintoisena rajanvetona on pidettävä sitä, että Kilpailuviraston mukaan vähittäishintojen painattaminen myyntipakkauksiin ei ollut kiellettyä määrähinnoittelua, koska valmistaja ei ollut vaatinut vähittäismyyntiporrasta noudattamaan asettamaansa hintaa²⁸⁷. Lisäksi on syytä mainita alkuperäisen kilpailunrajoituslain 4.2 §:n säännös, jonka mukaan määrähintakielto ei kuitenkaan estänyt ohjeellisen hinnan, vastikkeen tai sen määräytymisperusteen esittämistä²⁸⁸.

Väärinkäyttöperiaatteesta säädettiin kilpailunrajoituslain (480/1992) 9 §:ssä seuraavasti:

Kilpailunrajoituksella katsotaan olevan vahingollisia vaikutuksia, jos se terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun kannalta sopimattomalla tavalla:

1. vaikuttaa hinnanmuodostukseen;
2. vähentää tai on omiaan vähentämään tehokkuutta elinkeinoelämän piirissä;
3. estää tai vaikeuttaa toisen elinkeinon harjoittamista; tai
4. on yhteen sopimaton velvoittavan kansainvälisen sopimuksen kanssa.

Vuoden 1992 kilpailunrajoituslain sisältö muuttui aikaisempaan lakiin nähden siinä, että väärinkäyttöperiaatteen alle eivät enää kuuluneet kilpailunrajoitukset, jotka johtivat määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön. Viimeksi mainitut menettelytavat kuuluivat nimittäin kieltoperiaatteen alaisuuteen.

Väärinkäyttöperiaate koski siis muita vertikaalisia kilpailunrajoituksia kuin määrähintajärjestelmää. Tällöin oli usein kysymys erilaisista toimituskielloista. Kilpailuviraston ratkaisukäytännössä liikesuhteesta kieltäytymiseen puututtiin, jos se sulki markkinoilta jonkin vähintään yhtä hyvän tai paremman kysyntä- tai tarjontavaihtoehdon.²⁸⁹ Kilpailuviraston tietoon tulleet toimituskiellot liittyivät usein pyrkimykseen rajoittaa rinnakkaistuujojen toimintamahdollisuuksia²⁹⁰. Tavanomaisiksi vertikaalisiksi rajoituksiksi luonnehdittiin yksinmyynti- ja yksinostosopimuksia, alue- ja asiakaskohtaisia rajoituksia, osto- ja myyntivelvoitesopimuksia, selektiivistä markkinointia, syrjintää ja sidontajärjestelyä sekä toimituskieltoja. Erikseen kiinnitettiin huomiota määrähintajärjestelmiin.²⁹¹

Vuonna 1993 painopiste vertikaalisten kilpailunrajoitusten selvittämisessä oli kilpailun lisääminen hyödykkeiden jakelussa sekä erityisesti vaihtoehtoisten jakeluteiden ja hankintalähteiden lisääminen. Päänvaivaa Kilpailuvirastossa tuottivat muun muassa valmistajan aggressiivinen ohjehinnoittelu, yksinmyyjän kilpailusuojan laajuus sekä vähittäiskauppioiden sidonnaisuudet keskusliikkeisiin.²⁹²

285 Kilpailunrajoituslain (480/1992) 4 §.

286 Ks. laajemmin vertikaalisista kilpailunrajoituksista vuoden 1992 kilpailunrajoituslain soveltamiskäytännön alkutaipaleella Kilpailuviraston vuosikirja 1993, s. 13–15. Ks. myös Kilpailuvirasto Dnro 338/67/92, 19.11.1992, jossa poikkeuslupaa ei myönnetty.

287 Kilpailuviraston vuosikirja 1994, s. 23.

288 Yllä mainitussa tapauksessa on syytä viitata ns. ankkurointivaikutukseen (anchoring). Talousyksiköitä leimaa varovaisuus muuttaa alkuperäistä ”ankkuripaikkaa” esimerkiksi neuvottelutilanteessa. Näin ollen esimerkiksi ohjevähittäishintojen kohdalla kuluttajat myöntävät helposti siihen, että tuotteesta peritään ”ovh”, vaikka heillä olisi muodollisesti täysi oikeus edellyttää hinnan alentamista.

289 Ks. rajanvedosta esimerkiksi Kilpailuviraston vuosikirja 1993, s. 14 ja Kilpailuvirasto Dnro 56/221/89, 24.6.1992. Viimeksi mainittu ratkaisu koski toki alkuperäisen kilpailunrajoituslain voimassaoloaikaa.

290 Ks. rajanvedosta esimerkiksi Kilpailuviraston vuosikirja 1993, s. 14–15 ja Kilpailuvirasto Dnro 16/211/90, 24.8.1992. Viimeksi mainittu ratkaisu sijoittui alkuperäisen kilpailunrajoituslain voimassaoloajalle.

291 Kilpailuviraston toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 1993–1996.

292 Ks. lähemmin Kilpailuviraston vuosikirja 1994, s. 23–25.

Vertikaalisia kilpailunrajoituksia selvittäneen yksikön ja sitä seuranneiden organisaatioyksiköiden keskeisenä työkenttänä olivat teollisuuden ja kaupan väliset ja toisaalta kaupan sisäiset vertikaaliset suhteet. Vertikaalisia kilpailunrajoituksia koskevat osatulosalueet olivat oma-aloitteinen toiminta sellaisten rajoitusten poistamiseksi, joiden vaikutus koko toimialan suorituskykyyn oli merkittävä sekä toiseksi yksittäisten elinkeinonharjoittajien tutkimuspyyntöjen ja valitusten käsittely.²⁹³ Tavoitteena oli taata kilpailun vapaus jakeluteillä. Säännöstelyn pitkät perinteet ja suljetun talouden piirteet olivat saaneet etenkin päivittäistavaroiden valmistuksen ja kaupan piirissä aikaan toimintamalleja, jotka vähensivät kilpailua kuluttajien tappioksi. Muun muassa puuttamalla kauttalaskutukseen ja vähittäiskaupan kaventuneeseen oikeuteen valita itsenäisesti tavaramuotoimittajansa Kilpailuvirasto tervehdytti merkittävällä tavalla teollisuuden ja kaupan suhteita. Merkittävä lisäponnistus tehtiin arvioitaessa Keskon uutta vertikaalisesti ohjautuvaa ketju-uudistusta. Se ja samanaikaisesti ratkaistu SOK-ketjujen poikkeuslupa viitoitti kaupan kehitystä samaan aikaan, kun kansainvälisten toimijoiden maihinnousu Suomeen oli vauhdittumassa.²⁹⁴

Kilpailuviraston toiminta- ja taloussuunnitelmassa vuosille 1993–1996 todettiin, että suunnittelukauden keskeisiä projekteja olisivat:

- päivittäistavaramarkkinoilla sitovien sopimus- ja kauppaehtojen selvittäminen ja asteittainen purkaminen;
- sitominen maatalouden tuote- ja tarvikekaupassa;
- ohjehinnoitteluun liittyvien epäkohtien selvittäminen ja poistaminen päivittäistavara- ja kulutustavaramarkkinoilla;
- lääketieteellisuuden yksikanavasopimusten selvittäminen.

Vuosille 1994–1997 ajoittuneen suunnittelukauden keskeiset hankkeet olivat jatkoa vuonna 1993 aloitetuille hankkeille. Vuosien 1994–1997 toiminta- ja taloussuunnitelmassa vertikaalisista kilpailunrajoituksista esille nostettiin myös mm. *yksinmyyntisopimukset*. Samalla kuitenkin tunnustettiin, että niiden avulla voitiin tehostaa tuotteen markkinointia ja säästää jakelukustannuksia. Toisaalta näitä sopimuksia saatetaan solmia yksinomaan vaihtoehtoisten markkinointikanavien muodostumisen ja uusien yritysten markkinoille tulon estämiseksi. Yksinmyyntisopimukset osoittavat siis hyvin, että tiettyä kilpailunrajoitusta ei pidä tuomita sen mukaan, miten se on muodollisesti toteutettu, vaan avainasemassa ovat rajoituksen markkinavaikutukset.²⁹⁵ Vuosien 1994–1997 toiminta- ja taloussuunnitelmassa todettiin yleisemminkin, että vertikaaliset kilpailunrajoitukset usein kilpailun rajoittamisen ohella edistävät uusien vaihtoehtojen syntyä markkinoilla. Selkeästi kriittinen asenne ilmeni joka tapauksessa määrähintajärjestelmiä kohtaan.

Vertikaaliset kilpailunrajoitukset, ja erityisesti määrähinnoittelu on askarruttanut kilpailuviranomaisia ja tuomioistuimia sittemmin. Markkinaoikeuden ratkaisussa MAO:594/11 eli ns. *Iittala-tapauksessa* Markkinaoikeus määräsi Iittala Group Oy Ab:n maksamaan 3 miljoonan euron seuraamusmaksun, koska yhtiö oli noin 2,5 vuoden ajan asettanut itsenäisille jälleenmyyjilleen Suomessa alimman sallitun vähittäismyynnihinnan yhtiön tunnetuimpien tuotteiden osalta. Markkinaoikeus katsoi, että Iittala oli rikkonut osto- tai myyntihintojen vahvistamista koskevaa kieltoa. Kielletty määrähinnoittelu koski Iittalan tunnettuja tuotemerkkejä. Iittalan hintojen vahvistamista koskeneilla menettelyillä oli kilpailunvastainen tarkoitus määrätä vähimmäishinnat ja nostaa Iittalan tuotteiden hintatasoa sekä vähentää Iittalan tuotteiden jakelijoiden välistä kilpailua. Määrähinnoittelun piirissä olivat pääosin kaikki Iittalan jälleenmyyjät ja useimmat sen tunnetuimmista tuotteista. Menettely kohdistui koko Suomen alueelle ja kesti useiden vuosien ajan. Iittalaa oli pidettävä rikkomisen johtajana ja alkuunpanijana. Markkinaoikeus katsoi, että kysymyksessä oli vakava kilpailunrikkomus. Markkinaoikeuden määräämä kolmen miljoonan euron seuraamusmaksu on ollut selvästi suurin Suomessa koskaan kielletystä määrähinnoittelusta tuomittu kilpailunrikkomismaksu.

293 Kilpailuviraston toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 1993–1996. Vastaava jaottelu ilmeni vuosien 1994–1997 toiminta- ja taloussuunnitelmasta.

294 Purasjoki – Jokinen (2001).

295 Tässä yhteydessä voidaan myös kritisoida käsitteen ”kilpailunrajoitus” käyttöä, koska se sellaisenaan viittaa siihen, että menettelytavalla olisi kielteiset markkinavaikutukset.

4.5 Puuttumattomuustodistuksesta säädettiin vuonna 1998

Puuttumattomuustodistusta koskeva säännös tuli voimaan 1.10.1998. Sen mukaan Kilpailuvirasto saattoi elinkeinonharjoittajan hakemuksesta antaa päätöksen siitä, kuuluiko hakemuksessa ilmoitettu järjestely kilpailunrajoituslaissa säädettyjen yritysten välistä yhteistyötä koskevien kieltojen soveltamisalan piiriin. Puuttumattomuustodistussäännös ei sen sijaan koskenut määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä eikä väärinkäyttöperiaatteen soveltamistilanteita. Puuttumattomuustodistusta koskeva päätös annettiin elinkeinonharjoittajan antamien tietojen perusteella ja puuttumattomuustodistuksen oikeusvaikutukset olivat riippuvaisia annettujen tietojen oikeellisuudesta. Puuttumattomuustodistusta voitiin hakea yhdessä poikkeuslupahakemuksen kanssa. Kilpailuneuvosto – ja sittemmin markkinaoikeus – saattoi Kilpailuviraston esityksestä peruuttaa puuttumattomuustodistuksen olosuhteiden muuttumisen, virheellisten tietojen antamisen sekä lain soveltamiskäytännön olennaisen muuttumisen johdosta. Puuttumattomuustodistuksen hakijalla oli oikeus hakea Kilpailuviraston asiassa antamaan päätökseen muutosta kilpailuneuvostolta.²⁹⁶

Puuttumattomuustodistuksia arvioitiin alun perin haettavan noin 50 kappaletta vuosittain²⁹⁷. Tätä taustaa vasten on mielenkiintoista analysoida, kuinka hyvin kohdalleen arvio lopulta osui. Päätelmät ovat tältä osin kuitattavissa lyhyesti: ennakoarvio puuttumattomuustodistushakemusten määrästä oli viritetty erittäin vahvasti yläkanttiin. Parhaanakin vuonna – 2003 – puuttumattomuustodistushakemuksia käsiteltiin Kilpailuvirastossa kuusi kappaletta eli vain hieman yli kymmenen prosenttia siitä, mitä lain esitöissä oli ennakoitu puuttumattomuustodistusten vuotuisiksi määräksi. Kaiken lisäksi puuttumattomuustodistusten määrä yksittäisinä vuosina jäi erittäin pieneksi, esimerkiksi vuonna 1999 käsiteltiin vain yksi puuttumattomuustodistusasia, ja seuraavana vuonna ei yhtään.

4.6 Poikkeusluvista ja puuttumattomuustodistuksista luovuttiin vuoden 2004 uudistuksen yhteydessä

Vuoden 2004 uudistuksessa luovuttiin poikkeuslupa- ja puuttumattomuustodistusjärjestelmistä. Jo myönnettyjen poikkeuslupien ja puuttumattomuustodistusten voimassaolo päättyisi poikkeusluvassa tai puuttumattomuustodistuksessa määrättyinä päivinä.²⁹⁸ Uudistuksen taustalla oli se, että EY:ssä luovuttiin komission poikkeuslupamenettelystä kilpailusääntöjen täytäntöönpanoasetuksen tultua voimaan. Elinkeinonharjoittajat joutuivat näin ollen suoraan soveltamaan EY:n perustamissopimuksen 81 artiklan 3 kohdan poikkeussäännöstä ja arvioimaan sopimusjärjestelyjensä sallittavuutta. Toisaalta ja mielenkiintoista kyllä EY:n kilpailusääntöjen täytäntöönpanoasetus ei muodollisesti olisi poikkeuslupa- ja puuttumattomuustodistusjärjestelmien kumoamista edellyttänyt.

Poikkeuslupa- ja puuttumattomuustodistusjärjestelmistä luopumista perusteltiin useilla syillä. Ensinnäkin kansallisten poikkeuslupien käyttöala olisi supistunut olennaisesti, kun poikkeuslupan olisi voinut saada vain, jos järjestelyllä ei olisi ollut vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tähän liittyen huomionarvoista oli se, että vuoteen 2004 mennessä kaikissa merkittävissä poikkeusluvista kauppakriteeri olisi todennäköisesti täyttynyt. Toiseksi poikkeuslupasäännösten säilyttäminen laissa olisi saattanut aiheuttaa tulkintaongelmia ja oikeusriitoja siitä, oliko kauppavaikutus olemassa. Kolmanneksi EY:n neuvosto oli antanut useita ryhmäpoikkeusasetuksia ja komissio tiedonantoja kilpailusääntöjen soveltamisesta. EY:n tuomioistuimen oikeuskäytäntöä kilpailusääntöjen soveltamisesta oli kertynyt vuosikymmenten ajalta.²⁹⁹ Toisaalta hallituksen esitysluonnoksesta eniten palautetta sai juuri ehdotus luopua kansallisesta poikkeuslupa- ja puuttumattomuustodistusmenettelystä. Monet elinkeinoelämän edustajat nimittäin pitivät tarpeellisena harkita kansallisen poikkeuslupajärjestelmän säilyttämistä niitä tapauksia varten, joilla ei ole vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.³⁰⁰

296 Ks. lähemmin HE 243/1997 vp.

297 HE 243/1997 vp.

298 HE 11/2004 vp.

299 Ks. tarkemmin HE 11/2004 vp ja TaVM 8/2004.

300 HE 11/2004 vp.

Osittain tähän uudistukseen liittyen korostettiin Kilpailuviraston roolia. Kilpailusääntöjen yhdenmukaistamisen EY:n kilpailusääntöjen kanssa sekä poikkeuslupajärjestelmästä luopumisen katsottiin edellyttävän Kilpailuvirastolta ohjausta ja neuvontaa. Muutosten katsottiin merkitsevän myös Kilpailuviraston aikaisempaa laajempaa itsenäistä ratkaisutoimivaltaa ensi asteena. Ratkaisutoimivalta puolestaan edellytti virastolta johdonmukaista, selkeää ja vakuuttavasti perusteltua päätöksentekoa. Tähän liittyen viitattiin siihen, että Kilpailuvirasto saattoi tarvittaessa antaa soveltamiskäytäntöään selventäviä suuntaviivoja, jotka perustuivat EY:n komission antamiin ryhmäpoikkeusasetuksiin ja suuntaviivoihin. Lisäksi tähdennettiin neuvontavelvollisuuden ja yleisen ohjaustoiminnan merkitystä, jotta oikeusvarmuuteen kuuluva ennakoitavuuden vaatimus täyttyisi.³⁰¹

Mielenkiintoinen ja samalla helposti ymmärrettävä yksityiskohta lainsäädännön muutokseen liittyen oli se, että tieto poikkeusluvista luopumisesta johti hakemuskäärän voimakkaaseen nousuun, kun järjestelyille pyrittiin saamaan poikkeuslupa vielä ennen uuden lain voimaantuloa. Tämän seurauksena Kilpailuvirasto käsitteli tammi-huhtikuussa 2004 lähes yhtä monta poikkeuslupahakemusta (18) kuin koko edellisellä vuonna yhteensä (21). Osa hakemuksista hylättiin, ja tapausten käsittely jatkui valitusten johdosta tuomioistuinteitse.³⁰²

Toisaalta kilpailunrajoituslain muutoksen yhteydessä julkaistiin mittava määrä ohjeistusta lain soveltamisesta. Tulkinta-apuna käytettiin ja käytetään edelleen myös yhteisön kilpailuoikeuden ratkaisukäytäntöä. Tämän lisäksi lainsäädäntö velvoitti Kilpailuviraston antamaan yrityksille tehokasta neuvontaa uuteen, itsearviointiin perustuvaan järjestelmään siirryttäessä. Neuvonnassa ei kuitenkaan voitu mennä siihen, että virasto olisi *de facto* ryhtynyt myöntämään suullisia poikkeuslupia. Eräissä tapauksissa neuvontaprosessi johti kuitenkin siihen, että Kilpailuvirasto edellytti ilmoitettuun järjestelyyn muutoksia ja ilmaisi valmiutensa kieltää sille esitetty järjestely.³⁰³ Yleisesti ottaen tilanne johti siihen, että yritykset pyysivät yhä useammin virastolta neuvoa toimiensa lainmukaisuuden selvittämiseksi. Viraston uuden neuvonnallisen roolin katsottiin saadun asiakaspalautteen perusteella onnistuneen suhteellisen hyvin.³⁰⁴ Tässä yhteydessä on toki muistettava hallintolain (434/2003) 8.1 §:n säännös: “Viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta.” Säännös ilmentää lähinnä vaatimusta menettelyllisestä neuvontavelvollisuudesta³⁰⁵.

*Siitä huolimatta, että poikkeusluvista ja puuttumattomuustodistuksista luovuttiin, niitä koskevasta oikeuskäytännöstä voi edelleen olla jossain määrin apua.*³⁰⁶ Nykyisin elinkeinonharjoittajat joutuvat itse lähtökohtaisesti määrittämään sen, onko heidän yhteistyönsä sallittua vai ei. Tätä edesauttavat monet tekijät. Yhtenä argumenttina tässä analyysissä voidaan käyttää aikaisempaa poikkeuslupakäytäntöä, jossa jouduttiin sängen paljon pohtimaan elinkeinonharjoittajien välisen yhteistyön sallittavuuden rajoja. Esimerkiksi minkälaisiin näkökohtiin on kiinnitettävä huomiota arvioitaessa sanomalehtien välistä yhteistyötä merkkitavaramainonnassa?³⁰⁷

Rainer Lindberg (2010) on arvioinut sitä, onnistuttiinko poikkeusluvista ja puuttumattomuustodistuksista luopumisella parantamaan kilpailuviranomaisten mahdollisuuksia puuttua vakavimpiin ja ennen kaikkea kilpailijoiden välisiin kilpailunrajoituksiin. Lindberg viittasi tältä osin muun muassa siihen, että Kilpailuvirasto teki vuonna 2006 kiellettyjen kilpailunrajoitusten paikallistamiseksi ns. kuntakierroksen, jossa viraston edustajat yhdessä Suomen Kuntaliiton edustajien kanssa järjestivät suurimpien kaupunkien hankintaorganisaatioille lähes 20 koulutustilaisuutta tarjouskartellien tunnistamiseksi. Samalla virasto sai arvokasta tietoa eri markkinoilla ja eri puolilla maata ilmenevistä kartelliepäilyistä. Lisäksi aloitettiin sähköisen tarkastustoi-

301 TaVM 8/2004 vp.

302 Lindberg (2010), s. 47.

303 Lindberg (2010), s. 47.

304 Kilpailuviraston tilinpäätös 2005.

305 Ks. lähemmin HE 72/2002 vp.

306 Ks. myös Määttä (2004), s. 151–198, joka käsittelee ns. tehokkuuspuolustusääntöä tukeutuen huomattavassa määrin Kilpailuviraston oikeuskäytäntöön.

307 Ks. tältä osin Kilpailuviraston uutisia 4/1999. Sanomalehdet saivat jatkaa yhteistyötään merkkitavaramainonnassa.

minnan kehittäminen. Lindberg on viitannut myös kilpailunrajoituksista määrättyjen seuraamusmaksujen määrään ja tasoon pidemmällä aikavälillä. Hänen mukaansa tämä tarkastelu tukee käsitystä, että toiminnan painopistettä on onnistuttu siirtämään vakavimpiin kilpailijoiden välisiin kilpailunrajoituksiin vuoden 2004 lainmuutoksen edellyttämällä tavalla.³⁰⁸

4.7 Lain vastaisella yritysten yhteistyöllä oli monenlaiset ilmenemismuodot ja monenlaiset seuraamukset

Julkisuudessa suurelle yleisölle tutuksi tulleet asfaltti- ja metsäkartelli ovat saattaneet luoda kuvan, että yritysten välinen yhteistyö on aina ja kaikissa olosuhteissa kilpailulainsäädännön mukaan tuomittavaa, ja että yhteistyöstä voi seurata miljoonasakot. Kilpailuviraston käytäntö vuosilta 1998–2004 kuvastaa kuitenkin hyvin sitä, ettei näin ole, vaan että yhteistyömuodot voivat olla hyvin monimuotoisia, mikä heijastui myös seuraamusten arvioinnissa³⁰⁹. Metsäkartelliepäilyjä virisi jo hyvinkin aikaisessa vaiheessa. Kilpailuvirasto suoritti tammikuussa 1998 tarkastukset Enso Oyj:n, Metsäliitto Osuuskunnan ja UPM-Kymmene Oyj:n eri puolella Suomea sijaitseviin toimipisteisiin. Kilpailuvirastolle oli esitetty usealta eri taholta epäilyjä, että metsäyhtiöt jakavat raakapuun hankintalähteitä keskenään eli noudattavat edelleenkin ns. savujakoa.

Suinkaan aina, kun yritysten noudattama menettely katsottiin kilpailunrajoituslain vastaiseksi, siitä ei esitetty seuraamusmaksua, vaan asia poistettiin käsittelystä. Tältä osin voidaan viitata esimerkiksi Kilpailuviraston selvitykseen Suomen Apteekkariliiton ja eräiden helsinkiläisten apteekkien menettelystä Helsingin kaupungin vuonna 1998 järjestämässä tarjouskilpailussa. Kaupungin tavoitteena oli apteekkeja kilpailuttamalla ja hankintoja keskittämällä alentaa maksusitoumusasiakkaiden lääke- ja hoitotarvikehankintojen kustannuksia. Viraston selvitysten perusteella oli ilmeistä, että Suomen Apteekkariliitto ja lähes kaikki tarjouskilpailuun osallistuneet helsinkiläiset apteekit olivat kilpailunrajoituslain vastaisessa yhteistyössä. Suurin osa tarjouskilpailuun osallistuneista apteekkeista pitäytyi tarjouksessaan valtioneuvoston vahvistaman lääketaksan mukaisissa enimmäishinnoissa.³¹⁰

Yhteistoiminnan lainvastaisuudesta huolimatta Kilpailuvirasto ei pitänyt välttämättömänä selvitystyön jatkamista eikä asian viemistä kilpailuneuvostoon seuraamusmaksun määräämistä varten vaan poisti asian käsittelystä. Perusteena selvitystyön lopettamiselle oli se, että lainvastaiseen toimintaan osallistuneiden Suomen Apteekkariliiton ja apteekkien menettely oli osin seurausta lääkealaa valvovien viranomaisten aktiivisesta toiminnasta lääketaksan tulkitsemiseksi samanhintaisuutta tarkoittavaksi järjestelmäksi. Apteekkeille oli tästä johtuen voinut syntyä käsitys, että lääketaksa kieltää hinnanalennukset lääkkeiden vähittäismyynnissä. Virasto otti lisäksi huomioon sen, ettei apteekkeja ollut todennäköisesti aiemmin kilpailutettu.³¹¹ Kilpailuvirasto katsoi toisaalta, että mainitut perustelut eivät poistaisi vastaavan teon moitittavuutta, jos tarjouskilpailu uudistettaisiin. Tämä kuvastaa osaltaan *kilpailuvalvonnan kehityksen vaiheittaista luonnetta*: ensimmäisessä vaiheessa Kilpailuvirasto on määrittänyt sen, missä kulkevat lainvastaisen toiminnan rajat, ja toisessa vaiheessa – tarpeen niin vaatiessa – virastolla on mahdollisuus tehdä seuraamusmaksuesitys.

Kartellit ovat eräissä tapauksissa olleet perua jo kilpailunrajoituslainsäädäntöä edeltävältä ajalta. Tässä voidaan viitata Kilpailuneuvoston päätökseen 13.3.2000, jossa neuvosto yhtyi Kilpailuviraston käsitykseen hintakartellista, jota olivat toteuttaneet Arpajaiskeskus ry ja sen jäsenyhdistykset Arpajaisyhdistys ry, Kultareuna ry, Suurarpa ry ja Tavara-arpa ry. Ne olivat kartellikiellon tultua voimaan 1.3.1993 jatkaneet vuonna 1983 sopimiensa yhdenmukaisten toimistokulu- ja palkkioprosentin perimistä, samoin kuin vuonna 1989 sopimaansa arvan minimihinnoittelua ja niitä koskevaa valvontaa Arpajaiskeskuksen hallituksessa. Kilpailuneuvosto kielsi yhdistyksiä jatkamasta edellä mainitun hintakartellin soveltamista.³¹²

308 Lindberg (2010), s. 48.

309 Tässä voidaan viitata esimerkiksi ns. hallituskartelleihin. Ks. niihin liittyen esimerkiksi Pokela – Hiltunen (2004), s. 214–216.

310 Ks. esimerkiksi Kilpailuviraston uutisia 5/2000.

311 Kilpailuviraston päätökseen vaikutti keskeisesti sosiaali- ja terveysministeriön asiasta antama lausunto. Dnro 26/61/99.

312 Ks. myös Kilpailuviraston uutisia 2/2000.

*Neuvottelut elinkeinonharjoittajien kanssa katsottiin usein riittäviksi toimiksi kilpailunrajoitusten poistamiseksi eikä seuraamusmaksuesitystä tarvinnut tehdä.*³¹³ Kilpailuvirasto joutui puuttumaan muun muassa osuuskauppojen tiukkaan aluejakoon sillä perusteella, että kysymys oli kilpailunrajoituslain kieltämästä markkinoiden jaosta. Virasto ei myöskään nähnyt edellytyksiä menettelyn sallimiselle poikkeusluvalla. Koska markkinoiden jaon käytännön vaikutukset kaupan alan kilpailuun olivat jääneet kuitenkin vähäisiksi ja koska tiukka markkinoiden jako oli purettu, Kilpailuvirasto ei esittänyt kilpailuneuvostolle seuraamusmaksun määräämistä. Lopputuloksen taustalla oli se, että elinkeinonharjoittajien ryhmittämä oli muuttanut Kilpailuviraston vaatimuksesta strategisia linjauksiaan.³¹⁴

Suinkaan aina ei saatu näyttöä lainvastaisesta yritysten välisestä yhteistyöstä tai tällaista ei yksinkertaisesti ollut tapahtunut. Epäily metsäyhtiöiden kartellista Seinäjoen seudulla kuvastavat yhtä periaatteellista ja oikeudellista koetinkiveä, johon Kilpailuviraston toiminnassa on törmätty. Kilpailuvirasto totesi asianomaista juttua koskien, että asiakirjamerkintöjen perusteella ei voitu tehdä varmoja johtopäätöksiä siitä, että yhtiöiden yhteydenpito olisi sisältänyt kiellettyjä kilpailunrajoituksia. Asiakirjojen perusteella ei voitu myöskään kiistattomasti osoittaa, että yhtiöiden edustajat olisivat sopineet keskinäistä kilpailua rajoittavasta toiminnasta. Näin ollen Kilpailuvirasto ei katsonut aiheelliseksi tehdä kilpailunrajoituslain mukaista esitystä kilpailuneuvostolle seuraamusmaksun määräämiseksi yhden todetun rikkomuksen perusteella. Virasto kuitenkin edellytti yhtiöiltä, että Seinäjoen seudulla mahdollisesti harjoitettava, kilpailua rajoittava yhteistyö lopetetaan.³¹⁵ Tämä tapaus kuvastaa hyvin sitä, että näytön puute muodostaa ajoittain syyn olla tekemättä seuraamusmaksuesitystä.

Joutsenmerkkiä koskevassa toimenpidepyynnössä viitattiin kyseisen pohjoismaisen ympäristömerkin käyttöluopien määrän vuoteen 2001 ajoittuneeseen merkittävään vähenemiseen painopapereissa ja esitettiin epäily siitä, etteivät paperiteollisuusyritykset olisi päättäneet merkistä luopumisesta itsenäisesti. Kilpailuviraston selvityksissä ei kuitenkaan saatu näyttöä kilpailunrajoituslain vastaisesta yhteistyöstä. Tarkempien selvitysten mukaan käyttöluopien määrän romahdus ei ollut johtunut kielletystä yhteistoiminnasta vaan siitä, että painopapereiden kolmannen vaiheen Joutsenmerkki-käyttöluvat päättyivät samanaikaisesti kesäkuussa 2001 ja siitä, etteivät useimmat yrityksistä pitäneet liiketaloudellisesti perusteltuna neljännen vaiheen käyttöluopien hankkimista. Käyttöluvista luopumista oli perusteltu muun muassa sillä, että yritykset olivat siirtyneet käyttämään – Joutsenmerkin sijasta – ympäristötuoteselostetta ja/tai ympäristönhallintajärjestelmiä. Yritykset saattoivat lisäksi vaihtoehtona käyttöluvan hankkimiselle – ns. Joutsenmerkki – hyväksyttää tuotteensa todisteeksi siitä, että tuotteet täyttävät merkin kriteerit.³¹⁶

Polttoainemarkkinoita koskevien kartelliselvitysten jälkeen Kilpailuvirasto katsoi puolestaan, että keskenään kilpailevien elinkeinonharjoittajien veloittamat samat tai lähes samat hinnat voivat yleisesti olla viitekiellettystä hintayhteistyöstä. Tämä ei vielä kuitenkaan riitä perustelluksi epäilyksi kartellista, ellei asiasta voida esittää muuta näyttöä. Viraston mukaan on voitava osoittaa kilpailijoiden sopineen tietyn hintatason noudattamisesta tai ainakin toimineen hiljaisessa yhteisymmärryksessä. Jakeluyhtiöiden Kilpailuvirastolle antamat kirjalliset selvitykset ja suulliset lisätiedot eivät olleet antaneet näyttöä eivätkä edes viitteitä kielletystä hintayhteistyöstä. Tällaista näyttöä ei myöskään saatu toimenpidepyyntöjen tekijöiltä.³¹⁷ Käsillä oleva tapaus osoittaa – ikään kuin oppikirjaesimerkkinä – sen, että hinnanmuodostus voi markkinoilla olla hyvin vastaavanlaista kuin kartellissa, mutta tämä ei suinkaan vielä riitä osoitukseksi siitä, että markkinoilla olisi ollut kartelli.

Kauttalaskutus oli esimerkki hankalasta kilpailuoikeudellisesta haasteesta, jossa lähestyttiin asteittain määrävän markkina-aseman väärinkäyttöäkin. Kauttalaskutuksella tarkoitetaan menettelyä, jossa tavarat toimitetaan suoraan ostajalle, mutta myyjä ei laskuta suoraan ostajaa, vaan jotakin kolmatta osapuolta. Tyypillinen esimerkki on se, että teollisuus toimittaa raaka-ainetta, kuten jauhoja tai sokeria suoraan leipomolle, mutta lasku kulkee kaupan keskusliikkeen kautta, joka ottaa toimituksesta laskutuspalkkion. Tavarantoimittajille

313 Ks. lähemmin Pokela – Hiltunen (2004).

314 Kilpailuviraston uutisia 5/2001.

315 Ks. myös Kilpailuviraston uutisia 3/2000.

316 Ks. tarkemmin Kilpailuvirasto Dnro 981/61/2001, 18.7.2002.

317 Ks. esimerkiksi Tiedote 14.3.2003.

pakollinen kauttalaskutus merkitsee suorien liikesuhteiden estymistä vähittäisportaaseen. Kauttalaskutus oli maan tapa Kilpailuviraston perustamisen alkuaikoina. Teollisuus olisi luonnollisesti halunnut myydä suoraan vähittäiskaupalle, koska se olisi saanut näin paremman hinnan tuotteistaan. Ilmiön taustalla oli kaupan keskusliikkeen markkinavoiman käyttö.

Kauttalaskutus oli vahvasti esillä Kilpailuviraston selvitystoiminnassa 1990-luvun alkupuolella. Se liittyi yhtäältä omaan tapauskäsittelyyn, mutta toisaalta elintarvikepoliittisen ohjelman valmisteluun. Virasto teki lukuisia tarkastuksia keskusliikkeisiin kauttalaskutuspalkkioiden selvittämiseksi ja arvioi menettelyn väärinkäyttöä ja vahingollisuutta. Kilpailuvirasto totesi muun muassa, että keskusliikkeiden markkinavoimaan perustuva pakollinen kauttalaskutus johtaa siihen, etteivät teollisuuden myöntämät tuotekohtaiset alennukset välttämättä näy tuotekohtaisina vähittäiskaupan hinnoittelussa³¹⁸. Asiasta pidettiin vuonna 1990 viraston ensimmäinen tiedotustilaisuus, jonka sisältöä kommentoitiin useissa lehdissä.

Neuvotteluissa Kilpailuviraston kanssa olivat tuolloin mukana Osuuskunta EKA-yhtymä, Kesko Oy, Suomen Osuuskauppojen Keskuskunta sekä Tukkukauppojen Oy. Kilpailuviraston mielestä tärkein neuvottelutulos oli se, että ryhmittymät olivat neuvotteluissa todenneet, että ne eivät sopimuksin tai muuten tosiasiaa estä tavarantoimittajien suoraa laskutusta tai vaihtoehtoisten laskutuskanavien käyttöä. Ryhmittymät ilmoittivat myös olevansa valmiit korjaamaan alennuksien välittymistä vähittäisportaalle. Viraston tiedotteen mukaan pisimmälle muutokset olivat edenneet EKA-yhtymässä ja SOK:ssa.³¹⁹

Viraston selvitysten mukaan kauttalaskutuksesta perityt palkkiot vaihtelivat 0,2–6 prosentin välillä. Pienimpiä palkkioita perittiin muun muassa keskioluesta ja virvoitusjuomista ja suurimpia leivistä ja vihanneksista. Keskimäärin peritty bruttopalkkio oli noin 3 prosenttia. Laskutuksesta keskusliikkeille aiheutunut kustannus oli viraston selvitysten mukaan vajaa prosentti luottotappiot ja verot mukaan lukien. Laskutuspalkkioiden todellisten vaikutusten selvittämistä vaikeutti rahavirtojen monimutkaisuus, koska keskusliikkeet jakoivat osan perimistään palkkioista vuosialennuksina tai mainostukena edelleen vähittäiskaupalle. Kilpailuvirasto näki kauttalaskutuksessa myös ongelmana, että sen ulottuessa itsenäisiin vähittäiskauppoihin niiden hankinnat ja hinnat olivat keskusliikkeiden tiedossa.

Suomen päivittäistavarakauppa oli 1990-luvulla keskittynyt, kuten nykyisinkin. Erona tähän päivään oli muun muassa se, että K-ryhmä oli tuolloin markkinajohtaja noin 40 prosentin markkinaosuudella. Vuonna 1992 Kilpailuvirastoon oli tullut tutkimuspyyntö, jossa K-Market Citymestari Ky, Seinäjoki³²⁰ syytti Kesko Oy:tä muun ohella kilpailurajoituslain rikkomisesta. Tutkimuspyyntöön oli liitetty Keskon antamat K-suuryksiköiden käyttötavaroiden ostoehdot. Niiden mukaan ostojen laskutuksen tuli kulkea Keskon kautta silloin, kun Keskon ja teollisuuden välillä oli solmittu laskutussopimus. Päätöksessään Kilpailuvirasto katsoi kauttalaskutusvelvoitteen estäneen kauppiaiden ja teollisuuden välisiä suoria liikesuhteita. K-kauppiaita ja Kesko Oy:tä koskevan asian Kilpailuvirasto poisti kuitenkin käsittelystä sen jälkeen, kun Kesko Oy oli ilmoittanut Kilpailuvirastolle kauppiaiden ja teollisuuden voivan vapaasti valita käyttämänsä laskutuskanavan. Kun lisäksi Suomen Vähittäiskauppiasliitto ry oli ilmoittanut Kilpailuvirastolle, etteivät päivittäistavaratoimikunnan yhteiskampanjasäännöt olleet enää voimassa, Kilpailuvirasto katsoi vahingollisten kilpailurajoitusten lakaneen³²¹.

Kilpailuviraston saamien tietojen mukaan OP-Tukku Oy:n eräisiin hankintasopimuksiin tavarantoimittajien kanssa sisältyi pakollista kauttalaskutusta koskevia ehtoja³²². Sopimusten mukaan tavarantoimittajan tuli laskuttaa tavarantoimitukset osuuspankkeihin OP-Tukku Oy:n kautta. Kilpailuviraston aikaisempien päätösten mukaan pakollisella kauttalaskutuksella saattoi olla vahingollisia vaikutuksia terveille ja toimivalle

318 Kauttalaskutuksen vahingollisuutta on käsitelty muun muassa kilpailuviraston lehdistötiedotteessa 19.11.1990.

319 Kilpailuviraston tiedote 19.11.1990.

320 Kauppiat Erkki ja Arja Niskanen.

321 Kilpailuviraston K-kauppiaita ja Kesko Oy:tä koskeva päätös 20.7.1993, dnro 77/61/92.

322 Kilpailuvirasto dnro 239/61/94, 11.12.1995.

kilpailulle³²³. Kilpailuvirasto poisti asian käsittelystä, koska OP-Tukku Oy:n kauppaehtoissa mainittu kauttalaskutusvelvoite ei ollut viraston käsityksen mukaan vahingollinen kilpailunrajoitus.

Kilpailuviraston vuosikirjassa 1993 todettiin, että kauttalaskutus sinänsä voi alentaa laskutusrutiineista ja luotonvalvonnasta johtuvia kustannuksia sekä alentaa luottoriskiä, eikä se ole välttämättä kilpailun kannalta ongelma. Kysymys on siitä, onko vähittäiskaupan ja teollisuuden pakko alistua kauttalaskutukseen. Jos näin olisi, olisi samalla ilmeistä, että kauttalaskutuspalloitukset uhkaavat kohota kilpailullisen tason yläpuolelle. Toinen vaara on, että palkkiojärjestelmä vääristää tavaroiden ja erilaisten palvelujen hintoja. Vuoden 1993 vuosikirjassa todettiin edelleen, että virasto jatkaa teollisuuden, keskusliikkeiden ja vähittäiskauppojen suhteiden selvittämistä. Erityisesti esille otetaan riippumattomien kauppojen diskriminointiin ja kuljetusten järjestämiseen liittyvät asiat.³²⁴

Kilpailuvirasto arvioi 1990-luvun alussa kauttalaskutuksen vahingollisia vaikutuksia silloisen kilpailunrajoituslain nojalla³²⁵. Lain 12 §:ssä todetaan: ”Mikäli Kilpailuvirasto ei ole neuvotteluin tai muulla tavoin kyennyt poistamaan kilpailunrajoituksen vahingollisia vaikutuksia, sen on tehtävä esitys kilpailunrajoituksen käsittelemisestä kilpailuneuvostossa”. Koska Kilpailuvirasto kykeni poistamaan esillä olleet kauttalaskutukseen liittyvät vahingolliset vaikutukset neuvotteluteitse, ei virastolla ollut tarvetta eikä mahdollisuutta viedä kauttalaskutukseen liittyviä tapauksia kilpailuneuvoston arvioitavaksi.

Monet vuoden 2000 jälkeiset toimintatapamuutokset hankintaketjuissa ovat osaltaan pienentäneet kauttalaskutuksen ongelmia. Jos kauttalaskutusta tarkastellaan 2010-luvun näkökulmasta, voidaan sanoa, että tällaista rakenteellista jäähmettyneisyyttä on edelleen, mutta se ei ole yhtä vakavaa kuin 1990-luvun alussa. Aiemmin keskusliikkeet sanelivat, että kauttalaskutus on pakollista. Nyt keskusliikkeet ensin saunottavat ja vasta sitten sanelevat, kuten eräs haastateltu yrittäjä totesi.³²⁶

4.8 Asfaltti- ja metsäkartellit Suomen kilpailuvalvonnan käännekohtina

Asfalttiyritysten kartelliepäilyt olivat nousseet esille jo 1990-luvulla. Esimerkiksi viraston tiedotteessa 30.8.1999 asia on mainittu. Toisaalta Kilpailuvirasto käynnisti yllätystarkastukset asfalttialan yrityksiin maaliskuussa 2002. Tästä alkoi pitkä prosessi, jonka kilpailuoikeudellinen päätepiste oli syyskuussa 2009 saatu korkeimman hallinto-oikeuden tuomio asfalttikartelliasiansa. Sen sijaan vahingonkorvausprosessi on edelleen kesken ja tulee olemaan kesken vielä vuosia. Metsäkartellin osalta ei koskaan päädytty korkeimpaan hallinto-oikeuteen, vaan lainvoimaiseksi jäi markkinaoikeuden ratkaisu MAO:614/2009. Metsäyhtiöiden kilpailunrajoituslain vastaisen menettely katsottiin kestäneen vuoden 1997 alusta alkuvuoteen 2004 eli noin seitsemän vuotta. Metsäyhtiöiden maksettavaksi tuomittiin seuraamusmaksuja yhteensä 51 miljoonaa euroa. Maininnanarvoinen yksityiskohta on se, että Kilpailuvirasto ei tehnyt seuraamusmaksuesitystä yhdelle metsäyhtiöstä, koska yhtiön asiamies oli ottanut virastoon yhteyttä yhtiön vapautumiseksi kilpailunrikkomismaksusta ja koska yhtiö oli täyttänyt leniency-säännöksessä säädetyt vaatimukset.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun KHO:2009:83 mukaan Suomessa oli vuosina 1994–2002 valtakunnallinen asfalttikartelli, johon osallistuivat kaikki alan suurimmat toimijat. Päätöksellä ratkaistiin valitukset, jotka kuusi asfalttiyhtiötä ja Kilpailuvirasto tekivät markkinaoikeuden joulukuussa 2007 antamasta päätöksestä. Kilpailuviraston valitus seuraamusmaksujen korottamiseksi hyväksyttiin korkeimmassa hallinto-oikeudessa lähes sellaisenaan. Korkein hallinto-oikeus määräsi yhtiöt maksamaan seuraamusmaksuja yhteensä 82,55 miljoonaa euroa. Se vastasi pääpiirteittäin lainsäädännön sallimissa enimmäisrajoissa Kil-

323 Kilpailuviraston Silmäterä-optikkoja ja Europta Oy:tä koskeva päätös 21.1.1994, dno 422/61/92.

324 Juhani Jokinen (1993) on käsitellyt asiaa artikkelissaan ”Teollisuus – Tukkukauppa – Vähittäiskauppa; rajoitetaanko kilpailua?” Kilpailuviraston vuosikirjassa vuodelta 1993.

325 Laki kilpailunrajoituksista (709/1988).

326 Kauttalaskutuksen kohdalla on haastateltu muiden ohella yrittäjiä ja Kilpailu- ja kuluttajavirastosta pääjohtaja *Juhani Jokista* sekä erikoistutkija *Liisa Vuoriota* ja erikoistutkija *Juba Lipposta*.

pailuviraston vaatimia summia. Sen sijaan asfalttiyhtiöiden valitukset hylättiin kokonaan. Niissä vaadittiin markkinaoikeuden ratkaisun kumoamista.

Markkinaoikeus katsoi ratkaisussaan, että asfalttiala oli viime vuosikymmenen taitteessa kartellisoitunut, mutta lähinnä ajallisesti, alueellisesti ja urakkatyypeittäin hajautetusti. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan kartelli oli kuitenkin jatkuva, valtakunnallinen ja kaikki urakkatyytit käsittävä kokonaisuus, vaikka Kilpailuviraston esittämä näyttö ei kattanut maantieteellisesti tai ajallisesti kaikkia asfalttimarkkinoiden tapahtumia. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että esitetyn näytön perusteella saattoi luoda kokonaiskuvan asfalttimarkkinoiden toiminnasta. Sen vuoksi ”on poissuljettua, että kysymys olisi ollut sattumalta samanaikaisesti tapahtuneista samankaltaisista menettelyistä”. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan ”kun otetaan huomioon se, mitä yleisellä tasolla aikaisempien kokemusten ja tutkimusten perusteella tiedetään kartellien toiminnasta, eri alueilla sattuneiden tapahtumien ja todistajien tekemien havaintojen samankaltaisuuden uskottavin selitys on, että asfalttialalla toimineet yritykset ovat markkinajohtaja Lemminkäisen johdolla sopineet koko Suomen asfalttimarkkinoiden jakamisesta ja niistä toimista, joiden avulla markkinoiden jako toteutetaan”.

Asfaltti- ja metsäkartellit jäävät varmaan monestakin syystä oikeushistoriaan. Yksi olennainen syy on luonnollisesti se, että näistä kartelleista tuomitut *seuraamusmaksut nousivat selvästi korkeammalle tasolle kuin Suomessa vallinnut käytäntö oli aikaisemmin ollut*. Voinee sanoa, että tältäkin osin kysymys oli kilpailupolitiikan eurooppalaistumisesta; olihan esimerkiksi eurooppalaisella tasolla jo varsin pitkään sovellettu sangen ankaria seuraamusmaksuja Suomen käytäntöön verrattuna. Suomen uuden kilpailuoikeudellisen seuraamusmaksukäytännön ankaruus paljastuu muun muassa verrattaessa sitä rikoslaisissa säädettyyn yhteisösakkoon, jonka enimmäismäärä on 850.000 euroa.³²⁷ Kaiken lisäksi yhteisösakkoja ei ole paljoltikaan käytännössä tuomittu ja niissä muutamissa tapauksissa, joissa yhteisösakkoja on tuomittu, ne ovat jääneet selvästi alle mainitun enimmäismäärän.

Toinen keskeinen näkökohta tässä yhteydessä oli *näytön arviointi*.³²⁸ Korkein hallinto-oikeus katsoi, kun otettiin huomioon aikaisemmat kokemukset ja tutkimukset kartellien toiminnasta, tuomioistuimen mukaan oli poissuljettua, että kysymys olisi ollut sattumalta samanaikaisesti tapahtuneista samankaltaisista menettelyistä. Kartellitapauksia ratkottaessa oli korkeimman hallinto-oikeuden mukaan otettava huomioon todisteiden löytymisen ongelmat sekä se seikka, ettei kilpailuasiassa esitetyle näytölle voitu asettaa samoja vaatimuksia kuin näytölle rikosasiassa. Kielletyn yhteistyön toteamisessa voitiin näin ollen käyttää myös päättelyä. Toisiaan muistuttavat tapahtumat ja toimintamallit sekä muut aihetodisteet voivat oikeuden mukaan olla muun johdonmukaisen selityksen puuttuessa osoitus kilpailusääntöjen rikkomisesta. Tällaisessa päättelyssä voitiin antaa muiden todisteiden ohella merkitystä myös todistajien kertomuksille siitä, mitä he olivat kuulleet kerrottavan. Eri alueilla sattuneiden tapahtumien ja todistajahavaintojen samankaltaisuuden uskottavin selitys oli se, että asfalttialalla toimineet yritykset olivat markkinajohtajan johdolla sopineet koko Suomen asfalttimarkkinoiden jakamisesta sekä niistä toimista, joiden avulla markkinoiden jako toteutettiin. Kilpailu-uutisten 3/2009 haastattelussa onkin todettu, että tärkeintä korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä oli näyttötaakka ja se miten näyttöä arvioidaan kokonaisuutena.³²⁹

Toisaalta näytön riittävyys on osoittautunut kuitenkin joskus kompastuskiveksi. Kilpailuvirasto esitti, että oikeus määräisi Nikon Nordic Ab:lle 300 000 euron seuraamusmaksun, koska yhtiö oli viraston mielestä syyllistynyt kilpailunrajoituslain 4 §:n ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 81 artiklan vastaiseen menettelyyn epäämällä Nikon-digitaalikameroiden takuuhuollon ns. rinnakkaistuojien maa-hantuomilta tuotteilta. Markkinaoikeus katsoi kuitenkin päätöksessään MAO:643/08, ettei viraston näyttö asiasta ollut riittävä. Kilpailuvirasto valitti päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 28.6.2011, t. 1811 Kilpailuviraston valitus hylättiin.

327 Rikoslain 9 luvun 5 §.

328 Emeritusprofessori *Jyrki Tala* kiinnittikin Kilpailu- ja kuluttajaviraston järjestämässä henkilöstötilaisuudessa kesällä 2013 huomiota siihen, että korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun otsikossa on poikkeuksellista painottaa näytön arvioinnin merkitystä. Näin tapahtui kuitenkin asfalttikartellitapauksessa.

329 Ks. kiteytetysti Kilpailu-uutiset 3/2009.

Asfalttikartellipäätökseen sisältyi toki monia muitakin mainitsemisen arvoisia näkökohtia. Ensinnäkin markkinaoikeuden suullinen prosessi oli viraston ensimmäinen iso oikeudenkäynti, ja se vaati myös erittäin paljon työtä³³⁰. Juttu oli siis eräänlainen tulikaste Kilpailuvirastolle, kun myös valitusvaihe otetaan huomioon. Toiseksi materiaalin ja kuultavien määrä lisäsi haasteellisuutta samoin kuin asiakirjajulkisuuteen liittyvät hallinto-oikeusprosessit.³³¹ Lisäksi yksittäisenä oikeudellisena haasteena juttuun liittyen on mainittu seuraantokysymykset.³³²

Oma lukunsa on se, että kilpailunrajoituksiin liittyvät *vahingonkorvausprosessit* ovat olleet harvinaisia ennen asfaltti- ja metsäkartellia. Asfaltti- ja metsäkartellit ovat olleet tienraivaajia myös tässä suhteessa. Asfalttikartellissa valtion ja kuntien vahingonkorvausvaateet ovat tiettävästi olleet yhteensä yli 122 miljoonaa euroa³³³ eli selvästi enemmän kuin korkeimman hallinto-oikeuden tuomitsemat seuraamusmaksut olivat. Metsäkartellin osalta vahingonkorvausvaateet ovat nousseet myös suuriksi; sadat metsänomistajat ovat vaatineet kartelliin osallisilta metsäyhtiöiltä korvauksia³³⁴. Molemmissa tapauksissa on kysymys aidosti ennakkopäätöksestä, jotka osaltaan ohjaavat kotimaista kilpailupolitiikkaa eteenpäin.

Pitkät oikeudenkäynnit asfaltti- ja metsäkartelliasioissa toivat näkyvyyttä Kilpailuvirastolle huomattavassa määrin. Niissä saavutettujen lopputulosten (KHO 2009:83 ja MAO 614/2009) on katsottu vahvistaneen merkittävästi uskottavaa *hard core* -kartellien vastaista politiikkaa Suomessa. *Suomen kartellipolitiikassa oli alkanut uusi vaihe.*

Toisaalta metsäkartelli on esimerkki siitä, että ”*metsäpalo voi kyteä hyvin pitkään*” ennen kuin siihen päästään käsiksi järeillä aseilla. Tässä voidaan näet viitata Kilpailuviraston vuonna 1991 valmistuneeseen raakapuumarkkinoiden kilpailunrajoituksia koskevaan selvitykseen. Käydyissä neuvotteluissa ostajapuoli ilmoitti luopuvansa ostoyhteistyöhön liittyvästä markkinaosuuksien ja -alueiden jakamisesta sekä hintainformaation vaihdosta. Myyjä edustava Maataloustuottajien Keskusliitto puolestaan ilmoitti luopuvansa puunmyyntisulusta. Kilpailuvirasto teki myös maa- ja metsätalousministeriölle aloitteen metsänhoitoyhdistysten aseman tarkistamiseksi. Kymmenen vuoden kuluttua päädyttiin kuitenkin korkeimpaan hallinto-oikeuteen saakka ratkaisussa KHO 20.12.2001, t. 3179. Kysymys oli siitä, oliko kilpailuneuvosto voinut määrätä kolmelle metsäalan suuryritykselle kullekin 10 000 000 markan seuraamusmaksun kartelliin osallistumisen perusteella. Korkein hallinto-oikeus päätyi kuitenkin lievemälle kannalle eli siihen, että seuraamusmaksu oli määrättävä kullekin yritykselle 3 000 000 markan suuruisena. Ja vuosikymmenen lähestyessä loppuaan eli vuonna 2009 markkinaoikeus tuomitsi metsäyhtiöt kartellista aivan toista suuruusluokkaa oleviin seuraamusmaksuihin. Tämä kokonaisuus osoittaa, että kilpailuvalvonta ei ole ”lyhytpinnaisten hommaa”.

330 Markkinaoikeusprosessi oli luonnollisesti vasta esivaihe prosessille korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

331 Ks. myös Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 6/2009, s. 9, jossa kiinnitettiin huomiota siihen, että Kilpailuviraston oikeusprosessiosaamista tulisi kehittää.

332 Kilpailu-uutiset 3/2009, jossa haastateltiin eräitä asfalttikartellijutussa mukana olleita tutkijoita heidän tuntemuksistaan ja kokemuksistaan.

333 Taloussanomien 17.9.2012.

334 Tätä kirjoitettaessa ei ole tietoa korvausvaateiden täsmällisestä suuruudesta.

5 MÄÄRÄÄVÄN MARKKINA-ASEMAN VÄÄRINKÄYTÖN SÄÄNTELY HAKI JA LÖYSI MUOTONSA

5.1 Alkuperäisen kilpailunrajoituslain vivahteikkuus

5.1.1 Alun perin sovellettiin väärinkäyttöperiaatetta, ei kieltoperiaatetta

Siitä huolimatta, että vuoden 1988 kilpailunrajoituslaissa ei vielä kielletty määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä, sitä kuitenkin pyrittiin sääntelemään. Tämä ilmenee esimerkiksi hallituksen esityksestä HE 148/1987 vp, jossa nimenomaisesti todetaan, että kilpailunrajoituslailla pyritään aikaisempaa tehokkaammin määräävän markkina-aseman väärinkäytön torjumiseen. Tämän sääntelyn ilmenemismuodot olivat kuitenkin erilaiset, kuin mihin nykyisin olemme tottuneet. Tässä on paikallaan mainita myös se, että kilpailunrajoitusrekisteriin merkityistä 595 kilpailunrajoituksesta hieman alle 10 prosenttia (53) koski määräävää markkina-asemaa vuoden 1988 lopulla³³⁵.

Määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön sovellettiin alkuperäisessä kilpailunrajoituslaissa väärinkäyttöperiaatetta. Tältä osin väärinkäytön toteuttamistapoja yksilöitiin lain 7.2 §:n säännöksessä:

Määräävän markkina-aseman väärinkäyttönä pidetään muun ohella liikesuhteesta pidättäytymistä ilman asiallista syytä, hyvään kauppatapaan perustumattomien asiakkaan toimintavapautta rajoittavien liikesuhteen ehtojen käyttämistä, kohtuuttoman tai kilpailun rajoittamista ilmeisesti tarkoittavan hinnoittelukäytännön soveltamista ja määräävän markkina-aseman käyttämistä hyväksi muiden hyödykkeiden tuotantoa tai markkinointia koskevan kilpailun rajoittamiseksi.

Merkille pantavaa on ensinnäkin se, että kysymyksessä oli ainoastaan esimerkkilista sellaisista toimista, joita saatettiin pitää määräävän markkina-aseman väärinkäyttönä. Toiseksi edellä mainitut määräävän markkina-aseman ilmenemismuodot ovat periaatteessa suuntaa antavia tänäkin päivänä, vaikka kilpailulain 7 § on muotoiltu jossain määrin toisin kuin alkuperäisen kilpailunrajoituslain määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskeva säännös.

Määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskevia tapauksia tuli esille sangen paljon jo alkuperäisen kilpailunrajoituslain aikana. Esimerkkinä voidaan mainita yksinmyyntisopimukset, jotka johtivat epätasapuolisiin toimitusehtoihin³³⁶. Määräävässä markkina-asemassa olevia yrityksiä epäiltiin myös kohtuuttomasta hinnoittelusta muun muassa siten, että eräät sähkölaitokset perivät sähköstä korkeampaa hintaa pienyrityksiltä kuin kotitalouksilta, vaikka pienyritysten ostomäärät olivat suurempia³³⁷.

Sidontamenettely johti selvityksiin Kilpailuvirastossa³³⁸. Esimerkkinä voidaan mainita tapaus, jossa tietokone-markkinoilla toimivan osakeyhtiön tarkoituksena oli säilyttää myymiensä tietokoneiden takuuajan jälkeiset huoltomarkkinat itsellään ja ylläpitää korkeaa hintatasoa. Kilpailuvirasto katsoi, että kysymyksessä oli määräävän markkina-aseman väärinkäyttö ja vei asian kilpailuneuvoston ratkaistavaksi. Virasto esitti myös kilpailunrikkomismaksun määräämistä, koska menettely oli ollut tietoista ja tahallista sekä jatkunut pitkään.³³⁹ Käsittelyn päätyttyä kilpailuneuvostossa osakeyhtiö antoi Kilpailuvirastolle sitoumuksen korjata menettelyään³⁴⁰. Toisaalta yhtiölle ei kuitenkaan tuomittu seuraamusmaksua viraston esityksestä huolimatta.

335 Kilpailuviraston toimintakertomus vuodelta 1988.

336 Kilpailuvirasto Dnro 66/61/92, 10.11.1992. Ks. myös Kilpailuviraston vuosikirja 1993, s. 17–18, jossa mainittiin asianomaisen yrityksen sitoutuneen toimitusehtojen ja hinnoittelujärjestelmän muuttamiseen.

337 Kilpailuvirasto Dnro 524/61/91, 27.8.1992. Ks. myös Kilpailuviraston vuosikirja 1993, s. 18, jossa mainitaan sähkölaitosten muuttaneen tariffejaan siten, että asiakasryhmät saivat itse valita tariffit, joita niiden kohdalla sovellettiin.

338 Ks. laajemmin Kilpailuviraston vuosikirja 1993, s. 18–19.

339 Kilpailuvirasto Dnro 32/61/92, 21.12.1992. Ks. myös Kilpailuviraston vuosikirja 1993, s. 19.

340 Kilpailuviraston vuosikirja 1994, s. 21.

Neuvottelut nousivat keskeiseen asemaan, kun kysymys oli määräävässä markkina-asemassa olevista yrityksistä, jotka valmistivat vesijohtohanoja, lämpöpattereita ja saniteettiposiilinia myyden tuotteitaan kotimaan markkinoilla ainoastaan neljän suuren alan tukkuliikkeen kautta. Neuvottelut johtivat siihen, että asianomaiset yritykset myivät tuotteitaan ostomäärien ja ostajan ylläpitämän varastoinnin mukaan porrastetuilla alennuksilla kaikille halukkaille ostajille. Samalla pakollinen kauttalaskutus poistui.

Huomionarvoinen näkökohta on se, että merkittävä osa määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön liittyvistä toimenpidepyynnöistä ratkesi jo selvitystyön alkuvaiheessa yritysten ilmoitettua, että ne muuttavat käyttäytymistään ja luopuvat kilpailua rajoittavista menettelytavoista.³⁴¹

Kilpailun rajoittamiseen tähtäävästä hinnoittelusta oli puolestaan kysymys tapauksessa, jossa Helsingin kaupunki suunnitteli matkustajamaksun nelinkertaistamista. Virasto kielsi kaupunkia toteuttamasta maksun korottamista ja vei väliaikaisen kieltomääräyksensä kilpailuneuvoston käsiteltäväksi. Tässä tapauksessa Kilpailuvirasto esitti kiellon tehostamiseksi myös kilpailunrikkomismaksun määräämistä, mikäli kaupunki ei olisi luopunut matkustajamaksun kohtuuttomasta korotuksesta.³⁴²

5.1.2 Määräämisvallan hankkimista koskeva ilmoitusvelvollisuus³⁴¹

Alkuperäisen kilpailunrajoituslain 11 §:n nojalla Kilpailuvirasto saattoi velvoittaa määräävässä markkina-asemassa olevan elinkeinonharjoittajan ilmoittamaan liikkeen hankkimista, osake-enemmistön ostamista tai muuta toisen elinkeinonharjoittajan toimintaa koskevan määräämisvallan hankkimista koskevat sopimukset. Tämä edellytti kuitenkin sitä, että sopimuksilla voitiin olettaa olevan merkittävää vaikutusta kilpailuolosuhteisiin. Lisäksi Kilpailuvirasto saattoi edellyttää näitä elinkeinonharjoittajia toimittamaan tarvittavia lisäselvityksiä ilmoituksen kohteena olevasta toimenpiteestä.

Jo vuoden 1988 lokakuun jälkeen eli kolmen toimintakuukauden kuluessa Kilpailuvirasto lähetti yhdeksälle yhtiölle hallintomenettelylain mukaisen lausuntopyyntöön luonnoksesta ilmoituspäätökseksi. Tätä taustaa vasten on ymmärrettävää, että viraston ensimmäisessä toimintakertomuksessa vuodelta 1988 määräävän aseman väärinkäytön estämistä luonnehdittiin viraston toiminnan painopisteeksi. Huomiota kiinnitettiin mm. siihen, että elintarvikesektorilla toimi useita määräävässä markkina-asemassa olevia yrityksiä maatalouspoliittisen sääntelyn vaikeuttaessa tuonnin alalle pääsyä; energiahuollon alalla toimivat yritykset olivat usein yksinoikeuteen perustuen tai muutoin määräävässä asemassa; rakennusalan määräävässä markkina-asemassa olevat yritykset olivat olleet puolestaan seurannan kohteina LVI-alaa koskevan selvityksen takia.³⁴³

5.2 Määräävän markkina-aseman väärinkäyttöönkin tartuttiin aluksi projektimuotoisesti

Kilpailunrajoituslakiin otettiin siis vuonna 1988 määräävän markkina-aseman määritelmä ja sen väärinkäyttö lisättiin yhdeksi vahingollisuuden tunnusmerkiksi. Väärinkäytön sanktiointi oli ongelma väärinkäyttöperiaatteeseen nojaavassa lainsäädännössä. Tähän löytyi periaatteessa ratkaisu, kun kilpailuneuvostolle annettiin oikeus kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan asettaa määräävässä asemassa olevalle yritykselle ylin tai alin myyntihinta, jonka yritys oli oikeutettu tai velvoitettu perimään. Säännöstä ei käytännössä kuitenkaan koskaan sovellettu.³⁴⁴

Martti Virtasen (1990) mukaan määräävän markkina-aseman väärinkäytön estämistä pidettiin Kilpailuviraston toiminnan painopistealueena jo viraston toiminnan alkuvaiheessa. Hän mainitsi määräävän mark-

341 Kilpailuviraston vuosikirja 1993, s. 19.

342 Kilpailuvirasto Dnro 413/61/92, 16.12.1992. Ks. myös Kilpailuviraston vuosikirja 1993, s. 18.

343 Kilpailuviraston toimintakertomus vuodelta 1988.

344 Purasjoki – Jokinen (2001).

kina-aseman väärinkäytön ilmentyminä muun muassa kohtuuttoman hinnoittelukäytännön, liikesuhteesta pidättäytymisen, sitomisen, saalistushinnoittelun ja ristosubventoinnin. Kaikki mainitut menettelytavat ovat tulleet sittemmin tutuiksi määräävän markkina-aseman väärinkäyttömuotoina.³⁴⁵ Mainittakoon lisäksi, että *Martti Virtanen* oli jo vuonna 1987 ottanut käyttöön uuden suomenkielisen kilpailuoikeudellisen termin *hintaruuvi*, jolla tarkoitetaan sellaista määräävän markkina-aseman väärinkäytön muotoa, jossa vertikaalisesti integroitunut, useammalla tuotantoportaalla toimiva yritys heikentää kilpailijansa asemaa lopputuotteiden markkinoilla perimällä tältä ylihintaa³⁴⁶. Painopistealueina olivat kotimaista jalostavaa teollisuutta palveleva prosessiteollisuus, määräävän markkina-aseman laajentaminen sitovilla ja syrjivillä menettelytavoilla sekä määräävässä markkina-asemassa olevien yritysten jakelurajoituksiin liittyvät ongelmat. Esimerkiksi vuonna 1991 käynnissä oli selvitys Neste Oy:n toiminnasta maakaasumarkkinoilla.

Kilpailuvirasto oli kartelliprojektin myötä pannut merkille, että projektimuotoinen työskentely oli tehokasta ja tuloksia tuottavaa. Uudeksi kohteeksi valittiin määräävän markkina-aseman väärinkäytön torjunta. Määräävän markkina-aseman vuoksi oli kilpailunrajoitusrekisteriin kirjattu kymmeniä tunnettuja suomalaisia monopoleja tai muita määräävästä asemasta nauttivia yrityksiä. Projekti avattiin lähettämälle näille kirje, jossa referoitiin kilpailunrajoituslain suhtautumista dominanssiin. Lain muututtua jäljempänä esitellyllä tavalla projektin ansiosta virastolla oli käytettävissään erinomaista materiaalia mahdollisten väärinkäytösten arvioimiseksi.³⁴⁷

5.3 Väärinkäyttöperiaatteesta kieltoperiaatteeseen

Vuoden 1992 kilpailunrajoituslain uudistus oli kiistaton käännekohta määräävän markkina-aseman väärinkäyttökieltoa koskevassa sääntelyssä³⁴⁸. Eduskunnassa päädyttiin säätämään määräävän markkina-aseman väärinkäyttökiellosta, vaikkei sitä ehdotettu hallituksen esityksessä³⁴⁹. Tämän uudistuksen puolesta viitattiin ensinnäkin EY-normistoon; toiseksi pk-yritykset pelkäsivät määräävässä markkina-asemassa olevien yritysten mielivaltaa, jos tyydyttäisiin säätämään ainoastaan kartellikiellosta; lisäksi tukeuduttiin Ruotsista tihkuneisiin tietoihin siitä, että siellä suunniteltiin määräävässä markkina-asemassa olevien yritysten väärinkäyttökieltoa.³⁵⁰ Oli miten oli, sanottu esityksen muutos eduskunnassa osoittautui jälkikäteen arvioiden oikeanlaiseksi, koska Suomesta tuli pian vuoden 1992 kilpailunrajoituslain uudistuksen jälkeen EU:n jäsen, ja näin ollen määräävän markkina-aseman väärinkäyttökiellosta olisi tullut joka tapauksessa säätää. Samalla siirryttiin suhteellisen itsenäisestä kilpailupolitiikasta aimo askel kohti Euroopan unionin viitoittamaa ja jopa sanelemaa kilpailupolitiikkaa.

Toisaalta kieltoperiaatteella oli tältä osin edelleen vastustajansa, jotka siis puhuivat aikaisemman oikeustilan puolesta. Tältä osin viitattiin erityisesti dominanssikynnyksen määrittelyn vaikeuteen sekä määräävän markkina-aseman väärinkäytön laadun ja laajuuden arvioinnin ongelmallisuuteen. Vastaavanlainen argumentaatio on tullut vastaan myöhemmin oikeuskäytännössä, kun määräävän markkina-aseman väärinkäytön rajoja on vedetty.³⁵¹

Määräävän markkina-aseman väärinkäyttökiellon soveltamisen kannalta ongelmia aiheutti osaltaan se, että lain esityöt olivat hyvin suppeat³⁵². Tämän voi yhtäältä nähdä siten, että Kilpailuvirastolla sekä kil-

345 Vrt. Vihanto (1991), joka käsittelee kilpailupolitiikkaa itävaltalaisen talousteorian valossa.

346 Virtanen (1987), s. 9–13.

347 Purasjoki – Jokinen (2001).

348 Ks. vuoden 1992 kilpailunrajoituslain mukaisesta määräävän markkina-aseman käsitteestä esimerkiksi Kilpailupoliittisia tiedonantoja 3/1992, s. 27–32.

349 HE 162/1991 vp ja TaVM 14/1992 vp. Tällaiset mittavat muutokset hallituksen esityksiin ovat kaiken kaikkiaan olleet harvinaisia kotimaisessa lainsäädännössä, joten tätä taustaa vasten määräävän markkina-aseman väärinkäyttökiellosta säätämisessä on historian siipien havinaa.

350 Purasjoki (2003a), s. 15.

351 Purasjoki (2003a), s. 15, joka viittaa samalla vaikeisiin yrityskauppatapauksiin.

352 Purasjoki (2003a), s. 16. Toki lain sanamuotoakaan ei tarjonnut pitkälle menevää ”osviittaa” siitä, miten määräävän markkina-

pailuneuvostolla ja korkeimmalla hallinto-oikeudella oli huomattava painoarvo väärinkäyttökiellon rajoja vedettäessä. Tältä osin on myös tähdennetty, että kieltoperiaatteen soveltamisella saatiin aikaan huomattava muutos määräävässä markkina-asemassa olevien yritysten toimintatavoissa³⁵³. Toisaalta unohtaa ei sovi sitä, että unionioikeus astui vahvasti kuvaan mukaan, mikä olennaisesti rajoitti mahdollisuuksia kovin kotikutoisiin tulkintoihin. Olihan määräävän markkina-aseman väärinkäyttökiellosta säädetty EY:n perustamissopimuksessa ja väärinkäyttökiellosta oli sangen laajalti EY:n tuomioistuimen oikeuskäytäntöä jo 1990-luvun alussa. Tätä taustaa vasten voi pikemminkin sanoa, että Kilpailuviraston roolina oli muokata kilpailuoikeuttamme eurooppalaiseksi. Huomionarvoinen seikka on myös se, että kilpailunrajoituslakia ei tarvinnut määräävän markkina-aseman väärinkäyttökiellon osalta muuttaa, kun Suomi liittyi vuoden 1995 alussa EU:n jäseneksi³⁵⁴. Tätä taustaa vasten vuoden 1992 uudistusta voidaan pitää onnistuneena.

Myös Kilpailuvirasto reagoi oikeustilan muutokseen tekemällä muun muassa lisäesityksen viraston vuoden 1993 talousarvioehdotukseen. Samassa yhteydessä Kilpailuvirasto (1992) tähdensi ensinnäkin sitä, että virasto saattaa määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön liittyvät kilpailuoikeudelliset periaatteet elinkeinonharjoittajien käyttöön julkaisemillaan ohjeilla ja yksittäisiin tiedusteluihin antamallaan vastauksilla. Toiseksi kieltoperiaatteen siirtymisen korostettiin muuttuvan koko ajan monimutkaisemmaksi muun muassa teknologisen kehityksen myötä.³⁵⁵ Tähän liittyen tarve tutkimusvoimavarojen lisäämiseen oli akuutti. Kolmanneksi virasto korosti sitä, että muodollisen neuvottelutoiminnan lakatessa kieltoperiaatteen siirtymisen vuoksi, viraston tehtäväksi jäi esitysten tekeminen kilpailuneuvostoon väärinkäytösten lopettamiseksi ja seuraamusmaksun määräämiseksi. Näihin näkökohtiin vedoten virasto esitti kolmen erikoistutkijan viran perustamista määräävän markkina-aseman valvontaan.

Edellä on todettu, ettei kartellikielto toiminut viraston työkaluna parhaimmalla mahdollisella tavalla vuoden 1992 kilpailunrajoituslain aikana. Sen sijaan määräävän markkina-aseman väärinkäyttökiellon osalta tilanne oli toinen. Tätä edesauttoi osaltaan olennaisesti *Martti Virtasen* koostama tietopankki suomalaisista määräävässä markkina-asemassa olevista yrityksistä ja niiden sopimussuhteista. Tämän tietopankin ja virastolle tulleiden toimenpidepyyntöjen perusteella käynnistettiin hanke, joka johti viraston ja tuomioistuinten ratkaisujen avulla määräävän markkina-aseman tunnusmerkistön selkeytymiseen. Samalla huoli sääntelyn toimimattomuudesta osoittautui tässä yhteydessä vääräksi.³⁵⁶

Määräävän aseman väärinkäytön torjunta on haastava tehtävä Suomen kaltaisessa maassa, jossa yksi-puolinen tuotantorakenne ja etäisyys maailman kulutuskeskuksista ovat luoneet otolliset olosuhteet monopolisoitumiselle. Kun tarkastellaan Kilpailuviraston toimintaa tilastojen valossa, havaitaan, että määräävän markkina-aseman väitettyyn väärinkäyttöön liittyvät tapaukset ovat muodostaneet jatkuvasti noin kolmanneksen viraston tapauskuormasta. Tämä on enemmän kuin missään muussa maassa. Aiemmin mainittu projekti ja *Martti Virtasen* väitöskirjatyö (1998) antoivat Kilpailuvirastolle sellaista erityisosaamista, jonka turvin merkittäviä juttuja saatiin päätökseen. Kilpailuneuvosto määräsi seuraamusmaksuja muun muassa Neste/SEO-tapauksessa ja Valio-tapauksessa. Muita merkittäviä tapauksia olivat Helsingin satamamaksutapaus, Transport-tapaus ja Ajasto-tapaus.³⁵⁷ Myös määräävän markkina-aseman väärinkäytön valvonta tuotti tuloksia. Lisäksi on syytä mainita kilpailuneuvoston päätös Elisa-asiansa (150/690/1999). Yhtiöille määrättiin sakkoja yhteensä 32 miljoonaa markkaa, suurimmat (25 mmk) niistä juuri Elisalle.

Oma lukunsa on se, miten määräävän markkina-aseman väärinkäytön valvonta vaikutti virastoon organisatorisesti ja millä tavoin valvonnan painopistealueet valikoituivat. Määräävän markkina-aseman väärinkäyttö oli yksi neljästä ulkoisesta tulosalueesta. Se jakaantui kahteen osatulosalueeseen; viraston tietoon tulleiden määräävän markkina-aseman väärinkäyttötapausten ja väärinkäyttökieltoon liittyvien tiedustelujen

aseman väärinkäyttökieltoa olisi tullut tulkita, ks. esimerkiksi Pokela – Hiltunen (2004), s. 216.

353 Purasjoki (2003a), s. 16.

354 Ks. myös Purasjoki (2003a), s. 16.

355 Eräänlaisena kulminaatiopisteenä tästä on ollut kilpailuoikeuden soveltaminen uuteen talouteen, ks. esimerkiksi Posner (2001).

356 Purasjoki (2003a), s. 18. Ks. myös Virtanen (1998).

357 Purasjoki – Jokinen (2001).

hoitamiseen sekä viraston oma-aloitteiseen toimintaan määräävän markkina-aseman väärinkäytön poistamiseksi.³⁵⁸ Kilpailuviraston toiminta- ja taloussuunnitelmassa vuosille 1993–1996 todettiin viraston laativan ohjeet määräävän markkina-aseman väärinkäyttökiellon soveltamisesta ja toisaalta virasto sitoutui huolehtimaan ohjeiden tarkistamisesta oikeuskäytännön kehityksen mukaisesti. Lisäksi virasto totesi pitävänsä määräävässä markkina-asemassa olevista yrityksistä luetteloa tiedottaakseen niille, että sanottujen yritysten toimenpiteisiin voidaan soveltaa väärinkäyttökieltoa.³⁵⁹ Määräävän markkina-aseman väärinkäyttökiellon soveltamista varten tutkimusvoimavaroja lisättiin näiden asioiden käsittelyyn ja toisaalta käsittelyrutiinien kehittämiseksi pyrittiin huolehtimaan siitä, etteivät käsittelyajat pitene.³⁶⁰ Kilpailuviraston toiminta- ja taloussuunnitelmassa vuosille 1993–1996 todettiin, että suunnitelmakauden painopistealueita määräävän markkina-aseman väärinkäytön ehkäisemisessä olivat perusteellisuus ja energiasektori. Tätä perusteltiin toimialojen laajuudella ja sillä, että niiden tehottomuus voi olla vakava ongelma niiden palveluksia käyttävän teollisuuden kilpailukyvyille.³⁶¹ Lisäksi korostettiin sitä, että määräävän markkina-aseman taustalla olivat yhä useammin immateriaalioikeudet.³⁶² Tämän vuoksi talouden perussektorien läpikäymisen jälkeen toiminnan painopistettä oli tarkoitus siirtää näihin oikeuksiin liittyviin kilpailunrajoituksiin.³⁶³ Vuosien 1994–1997 toiminta- ja taloussuunnitelmassa korostettiin puolestaan muun muassa kansainvälisiä yrityksiä määräävän markkina-aseman väärinkäytön valvonnassa. Markkinat olivat avautumassa, joten tämä suunnitelman päätelmä oli ilmeinen. Lisäksi on paikallaan korostaa, että määräävää markkina-asemaa koskevien asioiden suhteellinen osuus nousi selvästi vuodesta 1992 vuoteen 1996, eli 14 prosentista³⁶⁴ 33 prosenttiin³⁶⁵.

5.4 Vuoden 1992 uudistus viitoitti suuntaa nykyiselle määräävän markkina-aseman väärinkäytön kontrollille

Toiminta- ja taloussuunnitelmassa vuosille 1994–1997 todettiin Suomen markkinoiden erityispiirteeksi se, että dominanssikynnyksen ylittäviä yrityksiä oli huomattavasti jalostavalle teollisuudelle raaka-aineita tai puolivalmisteita valmistavassa perusteellisuudessa, rakennusteollisuudessa ja elintarviketeollisuudessa. Määräävän markkina-aseman oletettiin säilyvän merkittävänä ilmiönä tietyillä aloilla, sillä tuotantoteknologiasta johtuvat investointi- ja käyttökustannukset sekä markkinoiden pienuus ja etäisyys Länsi-Euroopasta estäisivät laajemman kilpailevan tarjonnan. Tätä taustaa vasten määräävän markkina-aseman väärinkäyttö olisi erityisesti haaste perus- ja rakennustarviketeollisuudessa. Ongelma ei luonnollisestikaan pysähtyisi tähän, vaan määräävän markkina-aseman väärinkäyttö olisi omiaan aiheuttamaan ongelmia jatkojalostuksen kannattavuudelle ja kansainväliselle kilpailukyvyille. Kilpailukyvyn kannalta haasteita aiheuttaisivat myös valtion ja kuntien omistamat luonnolliset monopolit.

Siitä huolimatta, että mainitut näkökohdat on tuotu esille 1990-luvun puoliväliin ajoittuvassa toiminta- ja taloussuunnitelmassa, niillä on ollut merkitystä jo sitä ennen, ja vuosia sen jälkeenkin. Samalla näin ilmenee se, kuinka tärkeä asema yleisellä tasolla määräävän markkina-aseman väärinkäyttökiellolla on ja on ollut Suomen kilpailupolitiikassa ja kilpailuvalvonnassa. Lisäksi esille tulevat ne alat, jotka väärinkäyttökiellon rikkomista ajatellen ovat olleet potentiaalisesti haastavimpia.

358 Kilpailuviraston toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 1993–1996.

359 Kilpailuviraston toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 1993–1996.

360 Kilpailuviraston toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 1993–1996.

361 Kilpailuviraston toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 1993–1996.

362 Vastaavasti immateriaalioikeuksien merkitystä korostettiin vuosien 1994–1997 toiminta- ja taloussuunnitelmassa.

363 Kilpailuviraston toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 1993–1996. Havainto immateriaalioikeuksien aiheuttamista kilpailunrajoituksista on periaatteessa tärkeä. Toisaalta immateriaalioikeuksien sekä kilpailuoikeuden ja kilpailun edistämisen välinen suhde on monimutkainen ja vaikeaselkoinen. Onhan esimerkiksi Suomessa Ilkka Rahnasto (2001) väitellyt tekijänoikeuden ja kilpailuoikeuden välisestä suhteesta puhumattakaan, siitä, että maailmalla on ilmestynyt joukko tutkimuksia, jotka koskevat immateriaalioikeuksia kilpailuoikeudessa. Ks. esimerkiksi Drexl (2008, ed.).

364 Kilpailuviraston vuosikirja 1993, s. 7.

365 Kilpailuviraston toimintakertomus vuodelta 1996.

Määrävän markkina-aseman väärinkäyttöön katsottiin liittyvän yleensä ainakin yksi, mutta joskus myös useampi seuraavista ominaisuuksista:³⁶⁶

- vähintään yhtä tehokkaan tai tehokkaamman kilpailijan poissulkeminen markkinoilta
- asiakkaiden mielivaltainen kohtelu
- asiakkaiden ja kilpailijoiden riistäminen markkina-aseman kohtuuttomalla hyväksikäytöllä.³⁶⁷

Kilpailuvirasto kiinnitti tiedonannossaan 3/1992 huomiota myös määrävän markkina-aseman väärinkäytöksiellön kilpailupoliittisiin perusteluihin³⁶⁸. Sanotunlaisia yleisen tason luonnehdintoja määrävän markkina-aseman väärinkäytöksiellön rikkomisesta voidaankin pitää oikeaan osuneena lähestymistapana, koska tapaukset ovat yksilöllisiä. Näin on myös, koska markkinatoiminnot ovat dynaamisia ja pelkästään luettelomalla tyhjentävästi väärinkäyttömuodot luodaan painetta keinotekoisiiin järjestelyihin, joilla kilpailulainsäädännön velvoitteita pystyttäisiin kiertämään.

Toisaalta konkreettisuuden vuoksi myös Kilpailuviraston laatimassa tiedonannossa 3/1992 mainittiin ja eriteltiin useita esimerkkejä määrävän markkina-aseman väärinkäytöstä:³⁶⁹

- sitominen³⁷⁰
- diskriminointi
- saalistaminen
- monopolihinnoittelu
- yksinmyynti- ja yksinostosopimukset

Vuonna 1993 Kilpailuviraston päätöksistä erottui kaksi merkittävää ryhmää: yhtäältä määrävässä markkina-asemassa olevan yrityksen jakelujärjestelmän selektiivisyyttä tai eksklusiivisuutta koskevat päätökset sekä toisaalta saalistamista ja toisten alojen kilpailun rajoittamista koskevat päätökset.³⁷¹ Kilpailuviraston vuosikirjassa vuodelta 1994 mainitaan otsikkotasoisesti seuraavat tapaukset:

- jälleenmyyjien valintaperusteet ja asiakkaiden sitominen lukitusmarkkinoilla³⁷²
- yksinostoehdot ja diskriminoiva alennusjärjestelmä määrävän markkina-aseman puolustuskeinoina sementtimarkkinoilla
- yksinmyynti- ja yksinostoehdot terästuotteiden jakelussa
- ristisubventointi Valtionrautateiden muun toiminnan ja Transpoint-kappaletavaraliikenteen välillä
- sitova hinnoittelu matkapuhelinmarkkinoiden markkinoilla
- kohtuuton hinnoittelu julkisoikeudellisen maksun asettamisessa
- sitovien ja syrjivien alennusperusteiden soveltaminen energiamarkkinoilla
- varusohjelmistojen päivitysoikeuden hinnoittelu ja kilpailun rajoittuminen laitehuoltomarkkinoilla.³⁷³

Reaktiot tapauksissa vaihtelivat. Joskus yritykset katsoivat, ettei kysymys ollut määrävän markkina-aseman väärinkäytöstä; toisinaan määrävässä markkina-asemassa oleva yritys ilmoitti luopuvansa kilpailua rajoittavasta menettelytavasta esimerkiksi muuttamalla hinnoitteluaan tai luopumalla käyttämisestään yksinmyynti- ja yksinostoehdoista; Kilpailuvirasto joutui tekemään myös esityksiä kilpailuneuvostoon; joskus juttu eteni

366 Ks. myös Kilpailuviraston vuosikirja 1993, s. 16–19.

367 Kilpailupoliittisia tiedonantoja 3/1992, s. 33.

368 Kilpailupoliittisia tiedonantoja 3/1992, s. 33–35.

369 Kilpailupoliittisia tiedonantoja 3/1992, s. 36–46.

370 Ks. sitomisen eli sidonnan kilpailuoikeudellisista rajavedoista alkuperäisen kilpailunrajoituslain aikana esimerkiksi Kilpailuviraston vuosikirja 1993, s. 15 ja siinä mainitut viraston päätökset.

371 Kilpailuviraston vuosikirja 1994, s. 17.

372 Toisaalta elinkeinonharjoittaja luopui määrävän markkina-aseman väärinkäytöksi katsotuista menettelytavoista jo ennen vuoden 1992 kilpailunrajoituslain voimaantuloa, Kilpailuviraston vuosikirja 1994, s. 18.

373 Kilpailuviraston vuosikirja 1994, s. 18–21. Toisaalta täsmennyksenä todettakoon, että osa tapauksista ajoittui vuoden 1992 puolelle.

kilpailuneuvoston kautta aina korkeimpaan hallinto-oikeuteen saakka.³⁷⁴ Kokonaisuutena arvioiden on todettavissa, että jo lyhyenä aikana 1990-luvun alkuvuosina ilmeni hyvin erilaisia määrävän markkina-aseman väärinkäyttömuotoja, mikä luonnollisesti loi kilpailuvalvonnalle haasteita.

Edellä mainittuun liittyen on myös todettavissa, että vuonna 1995 Kilpailuvirasto sai telemarkkinoita koskevia toimenpidepyyntöjä. Tällöin nousi esille muun ohella epäilykset siitä, että kahdet erilliset markkinat olisi pyritty sitomaan toisiinsa. Kilpailuvirasto päätyi yhtäältä siihen, että menettelytapa oli sitova, mutta toisaalta siihen, että sitova menettely lisäsi tehokkuutta ja jäi kilpailua rajoittavilta vaikutuksiltaan niin vähäiseksi, ettei siihen puututtu.³⁷⁵ Näin ollen tietynlaisen menettelytavan luonnehtiminen potentiaalisesti määrävän markkina-aseman väärinkäytöksi muodosti arvioinnille vain lähtökohdan. Viraston keskeinen tehtävä oli ja on ollut edelleenkin sen arviointi, muodostuvatko kilpailun rajoittamisesta aiheutuvat haitat suuremmiksi kuin ne tehokkuusedut, joita menettely saattaa tuottaa. Tämä kuulostaa yksinkertaiselta periaatteelta, mutta sen käytännön toteutus voi olla ja on usein ollut monimutkainen prosessi.

Väärinkäyttöepäilyt eivät linjanneet pelkästään sitä, missä kulkivat määrävän markkina-aseman väärinkäytön rajat, vaan laajemminkin kilpailupolitiikkaa. Esimerkiksi 1990-luvun puolivälissä tässä yhteydessä periaatteellisesti merkittävänä kysymyksenä nousi esille tulkinta siitä, soveltuiko urheilutoiminta kilpailulainsäädännön soveltamisalaan. Kilpailuvirasto katsoi toimenpidepyyntöjen johdosta, että Suomen Korpalloliitto ry oli menettelyt kohtuuttomasti, kun se ennakoimattomasti ja yhtäkkisesti muutti SM-sarjan valintakriteereitään antamalla sarjaan pyrkineille seuroille riittävästi aikaa valmistautua kriteereihin. Asiaa ei kuitenkaan viety kilpailuneuvostoon.³⁷⁶

Kilpailuvirastolla ei ollut oikeutta vuoden 1992 lain nojalla itse kieltää määrävän markkina-aseman väärinkäyttöä, vaan tehdä kilpailuneuvostolle esitys väärinkäytön lopettamisesta.³⁷⁷ Toisaalta jos väärinkäyttökiellon soveltaminen tai toimeenpaneminen oli tarpeen lopettaa välittömästi, Kilpailuvirasto saattoi antaa tätä koskevan väliaikaisen kiellon. Väliaikainen kiello tai toimitusvelvoite oli määrättävissä, jos kilpailunrajoituksella merkittävästi estettiin tai vaikeutettiin toisen elinkeinonharjoittajan toimintaa sekä jos väärinkäyttö oli ilmeistä.³⁷⁸

Kilpailuvirastoon vuonna 1992 tulleet määrävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskeneet toimenpidepyynnöt liittyivät usein julkisten yritysten ja energiasektorin liiketoimintaan. Toimenpidepyynnöt koskivat varsin usein myös perusteellisuutta ja jalostavalle teollisuuden välituotteita tarjoavaa prosessiteollisuutta.³⁷⁹ Vuonna 1993 Kilpailuvirasto keskittyi perusteellisuuteen, joka toimitti jalostavalle teollisuudelle tuotantopanaxia, energiantuotantoon ja julkisin kilpailunrajoituksin suojattuihin toimialoihin³⁸⁰. Vuonna 1995 määrävän markkina-aseman väärinkäyttöepäilyjä tutkittiin energia-alaan, alueellisiin vedenjakelu- ja viemärlaitoksiin, pelitoiminnan yksinoikeuksiin, posti- ja teletoimintaan sekä liikennepalveluihin liittyen³⁸¹. Kilpailuvirasto teki esityksen kilpailuneuvostolle määrävän markkina-aseman väärinkäytöstä esimerkiksi vuokravideoelokuvien tukkumyynnissä. Elinkeinonharjoittajien todettiin syyllistyneen kiellettyyn hintasyrjintään sekä soveltaneen toimitussopimuksissaan eräiltä osin kohtuuttomia toimitusehtoja.³⁸² Samana vuonna saatiin myös merkittävä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO:1995-A-49, jossa elinkeinonharjoittajan katsottiin käyttäneen väärin määrävää markkina-asemaansa muun ohella eriyttäessään poltonesteistä eri tukkuasiakkailtaan perimiään hintoja funktionaalisen tai integraatioalennuksena. Päätöksestä onkin todettu: "KHO viitoitti päätöksellään suomalaisen kilpailupolitiikan varsin ankaran mutta toisaalta joustavan peruslinjan määrävässä asemassa olevan yrityksen hintojen eriyttämispolitiikkaan."³⁸³

374 Kilpailuviraston vuosikirja 1994, s. 18–21.

375 Kilpailuviraston vuosikirja 1996, s. 10. Ks. myös rahoitusmarkkinoita koskien Kilpailuviraston vuosikirja 1996, s. 11.

376 Kilpailuviraston vuosikirja 1996, s. 10–11.

377 Kilpailupoliittisia tiedonantoja 3/1992, s. 46–47.

378 Kilpailupoliittisia tiedonantoja 3/1992, s. 47.

379 Kilpailuviraston vuosikirja 1993, s. 16.

380 Kilpailuviraston vuosikirja 1994, s. 17.

381 Ks. lähemmin Kilpailuviraston vuosikirja 1996, s. 8–12.

382 Kilpailuviraston vuosikirja 1996, s. 12.

383 Kilpailuviraston vuosikirja 1996, s. 11.

Eräissä tapauksissa pitkäaikaiset neuvottelut johtivat terveen ja toimivan kilpailun kannalta suotuisaan lopputulokseen. Tässä yhteydessä on viitattavissa muun muassa Rautaruukkiin sekä Lahden lasitehtaaseen. Sen sijaan Neste Oy:n tapaus, joka koski moottoripolttonesteiden alennuspolitiikkaa, osoittautui poikkeuksellisen hankalaksi. Ensinnäkin asian tiimoilta käytiin useita neuvottelukierroksia. Neuvottelut eivät kuitenkaan kantaneet hedelmää ja Kilpailuvirasto joutui viemään asian kilpailuneuvoston tutkittavaksi. Sitä, että virasto piti asiaa vakavana, kuvasti se, että seuraamusmaksuesitys oli 100 miljoonaa markkaa. Siitä huolimatta, että kilpailuneuvosto katsoi Neste Oy:n toimet lainvastaiseksi, neuvosto ei kuitenkaan tuominnut seuraamusmaksua. Osapuolet valittivat asiasta korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka palautti asian taas kilpailuneuvostoon seuraamusmaksun määräämiseksi³⁸⁴. Neuvosto päätyi lopulta määräämään yhtiölle kahden miljoonan markan seuraamusmaksun eli 1/50 siitä, mitä virasto oli alun perin esittänyt.³⁸⁵ Elettiin klubimaksujen aikaa.

Oikeuskäytäntöä määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä alkoi joka tapauksessa muodostua. Tässä voidaan viitata esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun KHO:1993-A-57 (ään.). Helsingin kaupungin satamalaitoksella oli kilpailunrajoituksista annetun lain (480/92) 3 §:n 2 momentissa tarkoitettu alueellinen määräävä markkina-asema satamapalvelujen tuottajana. Kilpailuvirasto oli päätöksessään lausumillaan perusteilla katsonut, että satamalaitoksen matkustajamaksun korottaminen viidestä markasta 20 markkaan eli nelinkertaiseksi 1.1.1993 lukien oli kilpailunrajoituksista annetun lain 7 §:n 4 kohdassa kiellettyä kohtuutonta hinnoittelua, joka ei vastannut kustannuksia, oli yhtäkkinen ja ennalta arvaamaton, ja jonka toimeenpaneminen on tarpeen estää välittömästi. Tämän takia Kilpailuvirasto on kieltänyt kilpailunrajoituksista annetun lain 14 §:n 1 momentin nojalla Helsingin kaupunkia toteuttamasta kaupunginhallituksen päättämää matkustajamaksun korotusta.³⁸⁶

Huomionarvoista tältä osin oli muun muassa se, että vaikka kunnallisen viranomaisen satamamaksuja koskevasta päätöksestä oli mahdollista tehdä kunnallisvalitus, ei sitä sinänsä pidetty esteenä kilpailulainsäädännön soveltamiselle. Tätä asiaa jouduttiin puimaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa vielä pari vuotta myöhemmin ratkaisussa KHO:1995-A-30.

Myös Valio Oy:n tapaus KHO:1998:65 ansaitsee tulla mainituksi tässä yhteydessä. Valio Oy:n katsottiin olleen kilpailunrajoituslaissa tarkoitettussa määräävässä markkina-asemassa nestemaitotuotteiden markkinoilla Suomessa. Yhtiön katsottiin syyllistyneen kiellettyyn määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön, kun se oli myöntänyt nestemaitotuotteista alennuksia 1.1.1995 käyttöön ottamansa alennustaulukon perusteella sekä kun se oli tarjonnut asiakkailleen markkinointirahaa, jonka enimmäismäärä määräytyi asiakkaan kokonaisostojen perusteella ja joka osittain oli syrjinyt samanlaisia asiakkaita keskenään. Yhtiö määrättiin lopettamaan markkinointirahan tarjoamisen tai myöntämisen siltä osin kuin tuen enimmäismäärä määräytyi asiakkaan kokonaisostojen perusteella. Lisäksi yhtiölle määrättiin viiden miljoonan markan seuraamusmaksu.

Määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskevia tapauksia ilmeni myös telemarkkinoilla. Tältä osin kilpailuneuvosto oli samoilla linjoilla Kilpailuviraston kanssa, kun rajoja määräävän markkina-aseman väärinkäytölle vedettiin.³⁸⁷ Maininnan arvoinen ratkaisu oli myös KHO:2001:39, jossa korkein hallinto-oikeus hylkäsi puhelinosuuskunnan valituksen. Määräävässä markkina-asemassa olevaa puhelinosuuskuntaa kieltettiin soveltamasta alennuskäytäntöä, jossa osuuskunnan jäsenet saivat omistaja-alennusta kiinteiden puhelinihtymien perusmaksuista. Omistaja-alennuksen kilpailuoikeudellinen hyväksyttävyyys ei voinut perustua esimerkiksi pelkästään siihen, että tällainen alennus oli osuuskuntalainsäädännön mukaan sallittu.

384 KHO:1995-A-49. Huomionarvoista tässä yhteydessä on se, että kysymys on vuosikirjaratkaisusta, joita kilpailuoikeudessa ei ole ollut kaiken kaikkiaan huomattavaa määrää.

385 Purasjoki (2003a), s. 18–19.

386 Kilpailuvirasto teki myös myöhemmin, 25.8.2000 kilpailuneuvostolle esityksen Helsingin kaupungin satamalaitoksen Helsingin Sataman määräävän markkina-aseman väärinkäytön lopettamisesta. Ks. myös Kilpailuviraston uutisia 4/2000.

387 Purasjoki (2003a), s. 19.

Niin sanottua STT-tapausta ei ole aiheellista mainita siksi, että se olisi johtanut mittaviin seuraamusmaksuihin, vaan siksi, että Kilpailuvirasto poisti asian käsittelystä. Erityisesti huomionarvoisia ovat ne syyt, jotka ratkaisun taustalla olivat:³⁸⁸

- STT otti oma-aloitteisesti yhteyttä virastoon selvittääkseen hinnoittelunsa kilpailuoikeudellisen hyväksyttävyyden.
- STT myönsi hinnoittelun puutteet ja pyrki korjaamaan ne.
- Puheena olevan kaltaisissa jutuissa ei ollut selkeitä ennakkopäätöksiä.
- Uusittu hinnoittelujärjestelmä lisäsi hinnoittelun läpinäkyvyyttä ja paransi uutismateriaalin saatavuutta eri lähteistä.³⁸⁹

5.5 Myös 2000-luvun taite oli aktiivista määrävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskevalla rintamalla

Vuonna 2000 Kilpailuvirasto teki kilpailuneuvostolle esityksen, joka koski Ilmatieteen laitoksen toimintaa Suomea koskevien säähavaintojen tuottajana. Kilpailuviraston mukaan Ilmatieteen laitoksen tietoiselle menettelylle ei ollut mitään hyväksyttäviä taloudellisia tai teknisiä perusteita. Ilmatieteen laitos lopetti menettelyn joulukuun alussa 1999. Kilpailuvirasto katsoi kuitenkin Ilmatieteen laitoksen käyttäneen väärin määrävää markkina-asemaansa kansallisilla säädäntä markkinoilla alentamalla Skandinavian tutkakuvakoosteeseen toimittamiensa tutkakuvien laatutasoa. Virasto esittikin, että kilpailuneuvosto määräisi Ilmatieteen laitokselle kilpailunrajoituslain rikkomisesta seuraamusmaksuna 200 000 markkaa.³⁹⁰ Kilpailuneuvosto määräsi 18.1.2002 lopulta Ilmatieteen laitokselle 20 000 euron suuruisen kilpailunrikkomismaksun määrävän markkina-aseman väärinkäytöstä eli kymmenennen osan seuraamusmaksuesityksestä³⁹¹.

Kilpailuvirasto teki vuonna 2000 esityksen kilpailuneuvostolle Kuopion kaupungin energialaitoksen Kuopion Energian määrävän markkina-aseman väärinkäytön lopettamisesta ja seuraamusmaksun määräämisestä.³⁹² Kuopion Energia ei ollut ryhtynyt toimenpiteisiin hinnoittelukäytäntönsä muuttamiseksi, vaikka virasto oli kiinnittänyt huomiota siihen useaan eri otteeseen vuosina 1997–2000. Tämän vuoksi Kilpailuvirasto esitti, että kilpailuneuvosto määräisi Kuopion kaupungille / Kuopion Energialle seuraamusmaksuna 5 miljoonaa markkaa.³⁹³ Huomionarvoista asianomaisessa esityksessä oli, että seuraamusmaksuesitys ylitti normaaliasteikon mukaisen ylärajan eli 4 miljoonaa markkaa.

Telemarkkinat työllistivät Kilpailuvirastoa. Vuosituhannen vaihteessa Kilpailuvirasto teki esimerkiksi esitykset kilpailuneuvostolle Turun Puhelin Oy:n ja Salon Seudun Puhelin Oy:n määrävän markkina-aseman väärinkäytön lopettamisesta ja seuraamusmaksun määräämisestä yhtiöille. Viraston mukaan yhtiöt olivat omilla toimialueillaan määrävässä markkina-asemassa kiinteän televerkon tilaajaohjojen tarjonnassa. Yhtiöt olivat viraston mukaan käyttäneet väärin määrävää asemaansa hinnoitellessaan tilaajayhteydet ja kiinteät yhteydet syrjivällä, sitovalla ja kohtuuttomalla tavalla. Kilpailuvirasto esitti kilpailuneuvostolle, että se asettaisi Turun Puhelimelle ja Salon Seudun Puhelimelle määrävän aseman väärinkäytön kiellon tehosteeksi uhkasakon ja määräisi seuraamusmaksuna Turun Puhelimelle 5 miljoonaa markkaa ja Salon Seudun Puhelimelle 1 miljoonaa markkaa.³⁹⁴

388 Kilpailuvirasto 20.6.2001, dnro 129/61/2000.

389 Ks. myös Pokela – Hiltunen (2004), s. 217.

390 Tiedote 20/21.6.2000.

391 Kilpailuviraston uutisia 1/2002.

392 Ks. myös Tiedote 31/20.12.2000. Kilpailuvirasto teki vuoden 1999 lopulla kilpailuneuvostolle esityksen Helsingin Energian sähkö- ja kaukolämpöpalvelujen kohtuuttomasta hinnoittelusta.

393 Tiedote 31/20.12.2000.

394 Ks. myös Kilpailuviraston uutisia 1/2000.

Kokonaan toisenlainen tapaus oli seuraava. Kilpailuvirasto esitti, että kilpailuneuvosto vahvistaisi Lapin Kansan määräävän markkina-aseman ja sen väärinkäytön, mutta toisaalta virasto luopui 20.5.1998 seuraamusmaksuvaatimuksesta Lapin Kansan korjattua ilmoitushinnoittelunsa ja alennusjärjestelmänsä. Keskeistä kilpailuneuvoston päätöksessä oli kuitenkin se, että alueellinen ykköslehti katsottiin määräävässä markkina-asemassa olevaksi, koska se oli alueensa ilmoittajille ainoa varteenotettava vaihtoehto kohderyhmän tavoittamiseen. Kilpailuneuvosto vahvisti lisäksi aikaisemman käytäntönsä mukaisesti ne periaatteet, joiden mukaan määräävässä markkina-asemassa olevan yrityksen hinnoittelua voitiin pitää kiellettyinä sitomisena ja syrjintänä.³⁹⁵

Immateriaalioikeuksiakin sivuttiin, kun Kilpailuvirasto esitti vuonna 2001, että kilpailuneuvosto määräisi Gramex ry:lle 3 miljoonan markan seuraamusmaksun määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä³⁹⁶. Gramex oli soveltanut valtakunnalliseen kaupalliseen radiokanavaan erilaista esitystariffia kuin paikallisradioihin. Gramex oli tehnyt myös joillekin erikoiskanaville muusta kaupallisesta radiotoimialasta poikkeavia esityskorvaustarjouksia. Markkinaoikeus määräsi sittemmin Gramex ry:n maksamamaan 250 000 euron seuraamusmaksun ja kielsi sitä soveltamasta kiellettyjä menettelytapoja³⁹⁷. Tässä vaiheessa seuraamusmaksu pieneni siis noin puoleen Kilpailuviraston seuraamusmaksuesityksestä. Asia päättyi kuitenkin lopulta korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi (KHO 4.10.2005, t. 2527), jonka päätös oli myös langettava ja markkinaoikeuden määräämän seuraamusmaksun suuruus säilyi ennallaan. Mielenkiintoiseksi jutun tekee se, että asiassa Gramex ry:ltä vaadittiin myös vahingonkorvausta Helsingin käräjäoikeudessa. Käräjäoikeuden eikä muidenkaan oikeusasteiden korvauspäätöstä asiasta saatu, koska asianosaiset päätyivät jutussa sovintoon.

5.6 Määräävän markkina-aseman väärinkäyttö on ollut esillä usein ja monimuotoisesti

Tässä yhteydessä pyritään valaisemaan kokoavasti sitä, minkälaiset yritykset tyypillisesti olivat määräävän markkina-aseman väärinkäyttöepäilyjen kohteena ja toiseksi minkälaiset määräävän markkina-aseman väärinkäyttömuodot tällöin olivat tutkinnan kohteena. Osa näkökohdista on relevantteja edelleen, osin markkinoilla tapahtunut kehitys on ajanut näiden ongelmien ohi. Toisaalta viimeksi mainituissakin tapauksissa tietyt periaatteelliset kannanotot saattavat edelleen olla relevantteja.

Esimerkiksi *Helsingin Pörssillä* katsottiin 2000-luvun alussa Kilpailuviraston mukaan olleen määräävä markkina-asema Suomessa julkisen osakekaupankäyntijärjestelmän ylläpitäjänä ja palveluntarjoajana. Toisaalta koska osakekaupankäynnin markkinoilla oli vireillä merkittäviä kaupallisia ja teknisiä muutoksia, saattaisivat kyseessä olevat markkinat ja siten myös Helsingin Pörssin asema näillä markkinoilla viraston mukaan kuitenkin muuttua.³⁹⁸ Kilpailuviraston ennakoinnista ilmenee hyvin, että määräävän markkina-aseman tunnusmerkistö ei suinkaan täyty ikuisesti.

Kilpailuvirasto oli jo 1990-luvulla useassa yhteydessä tulkinnut *puhelin-yhtiöiden omistaja-alennukset* määräävän aseman väärinkäytöksi. Tätä pidettiin erityisen vahingollisena tuon hetkessä tilanteessa, jossa telemarkkinat olivat avautuneet kilpailulle. Omistaja-alennukset hidastivat markkinoiden avautumista, koska ne vaikeuttivat kilpailevan tarjonnan syntymistä. Uuden markkinoille tulijan, joka ei voinut tarjota vastaavia etuja, oli vaikea osoittaa palvelujensa hintojen olevan kilpailukykyisiä.³⁹⁹ Sitovaa, syrjivää ja kustannusvastaamatonta alennuskäytäntöä pidettiin siten määräävän markkina-aseman väärinkäyttönä.⁴⁰⁰

Puhelin-yhtiöt olivat muutoinkin esillä Kilpailuviraston ratkaisutoiminnassa. Kilpailuvirasto teki 1990-luvun lopulla esityksen kilpailuneuvostolle Helsingin Puhelimen (HPY) määräävän markkina-aseman väärinkäytönä.

395 Ks. myös Kilpailuviraston uutisia 1/2000.

396 Ks. lähemmin esimerkiksi Tiedote 27/20.12.2001.

397 MAO:156/03.

398 Tiedote 3/9.1.2001.

399 Ks. esimerkiksi Kilpailuviraston uutisia 1/1999.

400 Tiedote 11, 24.6.1999.

rinkäytön lopettamisesta ja seuraamusmaksun määräämisestä yhtiölle. HPY oli käyttänyt viraston mukaan väärin asemaansa hinnoitellessaan tilaajayhteydet ja kiinteät yhteydet *syrvivällä, sitovalla ja kohtuuttomalla tavalla* ja sitoessaan laajakaistayhteyksien ja kiinteiden yhteyksien vuokrauksen muiden telepalveluiden hankkimiseen 1.1.1995 alkaen. Kilpailuvirasto esitti kilpailuneuvostolle, että se asettaisi HPY:lle määräävän aseman käytön kiellon tehosteeksi uhkasakon ja määräisi yhtiölle seuraamusmaksun 30 miljoonaa markkaa. Maksun määrää virasto perusteli sillä, että kilpailunrajoituslain kieltojen rikkominen oli ollut laajaa, vakavaa ja pitkäaikaista.⁴⁰¹

Kilpailuneuvosto langetti toukokuun lopussa 2001 Elisa Communications Oyj:lle (entinen Helsingin Puhelin) 25 miljoonan, Turun Puhelin Oy:lle 3,5 miljoonan ja Salon Seudun Puhelin Oy:lle 1 miljoonan markan seuraamusmaksun kilpailunrajoituslain rikkomisesta. Kilpailuvirasto oli alun perin esittänyt seuraamusmaksuiksi 30 miljoonaa, 5 miljoonaa ja 1 miljoonaa markkaa. Turun Puhelin ja Salon Seudun Puhelin valittivat kilpailuneuvoston päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka piti ennallaan kilpailuneuvoston määräämät seuraamusmaksut määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä.⁴⁰² Tässä tapauksessa siis viraston alkuperäisestä seuraamusmaksuesityksestä ei tingitty paljoakaan. Yhtiöt olivat hinnoitelleet kilpailuille operaattoreille vuokrattavat tilaajayhteydet syrvivällä, kohtuuttomalla ja kilpailua rajoittavalla tavalla. Näin menetellen ne olivat estäneet paikalliskilpailun syntymisen. Kilpailuvirasto oli tehnyt kilpailuneuvostolle vuoden 1999 lopulla esityksen Helsingin Puhelimen (sittemmin Elisa Communicationsin) määräävän markkina-aseman väärinkäytön lopettamisesta ja seuraamusmaksun määräämisestä yhtiölle. Virasto katsoi että yritys oli käyttänyt väärin asemaansa hinnoitellessaan tilaajayhteydet ja kiinteät yhteydet syrvivällä, sitovalla ja kohtuuttomalla tavalla sitoessaan laajakaistayhteyksien ja kiinteiden yhteyksien vuokrauksen muiden telepalveluiden hankkimiseen 1.1.1995 alkaen. Turun Puhelimen ja Salon Seudun Puhelimen osalta virasto teki samansisältöisen esityksen kilpailuneuvostolle helmikuussa 2000.⁴⁰³

Kilpailuvirasto teki 1990-lopussa esityksen kilpailuneuvostolle Helsingin kaupungin energialaitoksen Helsingin Energian määräävän markkina-aseman väärinkäytön lopettamisesta ja seuraamusmaksun määräämisestä. Helsingin Energia harjoitti viraston mukaan *ristisubventointia* sähkötoimintaan liittyvien eri toimintojen välillä. Ristisubventointimenettely ilmeni siten, että sähkön myyntitoimintaa tuettiin sähkön verkotoiminnasta sekä toisaalta myös kaukolämpötoiminnasta saaduilla tuotoilla ja ko. toimintoihin liittyvillä voimavaroilla. Helsingin Energia ei ollut ryhtynyt toimenpiteisiin hinnoittelukäytäntönsä muuttamiseksi, vaikka virasto oli kiinnittänyt huomiota siihen useaan eri otteeseen vuosina 1998 ja 1999. Tämän vuoksi Kilpailuvirasto esitti, että kilpailuneuvosto määräisi Helsingin kaupungille/Helsingin Energialle seuraamusmaksuna 30 miljoonaa markkaa. Maksun määrää virasto perusteli muun muassa sillä, että kilpailunrajoituslain kieltämä toiminta oli ollut laajaa, vakavaa ja pitkäaikaista.⁴⁰⁴

Merkille pantava piirre yhtäältä edellä mainittujen tapausten valossa ja yleisemminkin on se, että kilpailun avaaminen energia- ja telealalla ei lähtenyt kitkatta liikkeelle. Kysymys ei ollut vain yksittäistapauksista, vaan Kilpailuviraston 1990-luvun lopun havaintojen mukaan esimerkiksi telemarkkinoiden kilpailuolosuhteet olivat mitä ilmeisimmin vääristyneet omistaja-alennusten vuoksi hyvin monilla alueilla⁴⁰⁵. Kaiken lisäksi tämä ei ole ollut pelkästään Suomelle ominainen seikka, vaan juuri mainittuja toimialoja on yleisemminkin luonnehdittu toimimattomiksi markkinoiksi (*dysfunctional markets*).⁴⁰⁶

Ajasto-tapaus sai lopullisen lainvoimaisen ratkaisun vuonna 2001 korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä KHO 22.8.2001, t. 1909. Korkein hallinto-oikeus vahvisti Kilpailuviraston ja kilpailuneuvoston aiempien päätösten mukaisesti, että Ajasto Oy:llä oli määräävä markkina-asema Suomessa kustannettujen kalentereiden ja almanakkojen markkinoilla. Yhtiön katsottiin käyttäneen väärin määräävää markkina-asemaansa

401 Tiedote 31, 22.12.1999.

402 Ks. myös Kilpailuviraston uutisia 2/2002.

403 Ks. esimerkiksi Kilpailuviraston uutisia 3/2001.

404 Tiedote 32, 29.12.1999.

405 Tiedote 11, 24.6.1999.

406 Ks. esimerkiksi Cseres (2008).

soveltamalla uskollisuus- ja tavoitealennuksia vuosina 1995–1997. Asiakkaan saamat alennukset oli sidottu edellisen vuoden ostoihin ja joissakin tapauksissa myös tavoitemäärien saavuttamiseen. Tällainen alennuskäytäntö oli asiakkaita sitova, kilpailijoita poissulkeva ja siten lainvastainen. Korkein hallinto-oikeus piti myös kilpailuneuvoston määräämää 2 miljoonan markan seuraamusmaksua oikeana.

Määrävän markkina-asemankin väärinkäyttö ylittänee sitä paremmin julkisuuskyynnyksen, mitä suurempaa seuraamusmaksua väärinkäytön johdosta esitetään ja mitä suurempi maksu lopulta tuomitaan. Tällöin hämärtyy se, että Kilpailuviraston rooli saattaa näissäkin tapauksissa *olla enemmän korjaava kuin rankaiseva*. Esimerkiksi Rautakirjan määrävän markkina-aseman väärinkäytöstä ei pidetty perusteltuna esittää seuraamusmaksua, koska Rautakirja myönsi puutteet sanoma- ja aikakauslehtien hinnoittelussa, iltapäivälehtien jakeluehdoissa ja irtonumeromyyntiehdossaan. Yhtiö oli myös pyrkinyt kehittämään hinnoittelujärjestelmän, joka perustui läpinäkyviin kriteereihin ja oli oletettavaa, että hinnoittelukriteerien selkiyttäminen edesauttoi hinnoittelun muodostumista tasapuoliseksi. Lisäksi lehtitukkukauppa-asiakkaille Rautakirjan menettelystä aiheutuneet vahingot olivat todennäköisesti suhteellisen vähäiset. Kilpailuvirasto ei ollut myöskään saanut toimenpidepyyntöjä Rautakirjan tukkukauppa-asiakkailta.⁴⁰⁷

Yleisemminkin on todettavissa, että Kilpailuvirasto ei lähtenyt automaattisesti liikkeelle seuraamusmaksu-esityksellä määrävän markkina-aseman väärinkäytöstä, vaan ongelmat pyrittiin ratkaisemaan – mitä todennäköisimmin jopa ensisijaisesti – *neuvotteluteitse*. Esimerkiksi Kilpailuvirasto totesi vuonna 2000, että määrävässä markkina-asemassa oleva Vapo Oy hinnoitteli energiaturpeen lain vastaisesti. Vapon käyttämä marginaalihinnoittelu oli sitonut asiakkaita Vapon turvetoimituksiin ja haitannut pienturvetoittajien markkinoille pääsyä. Kilpailuviraston asiaan puuttumisen jälkeen Vapo oli ilmoittanut luopuvansa marginaalihinnoittelusta. Yhtiö oli myös muuttanut hinnoitteluaan läpinäkyvämpään suuntaan. Kilpailuvirasto edellytti, että Vapo kehittää edelleen energiaturpeen hinnoittelun läpinäkyvyyttä, kustannusvastaavuutta ja hinnastoa. Toimitussopimuksistaan Vapon oli poistettava kilpailunrajoituslain vastaiset sopimusehdot 31.3.2001 mennessä. Vaadituista toimenpiteistä Vapon tuli antaa selvitys Kilpailuvirastolle 31.8.2001 mennessä.⁴⁰⁸ Vapo antoi Kilpailuvirastolle selvitykset energiaturpeen hinnoitteluun tekemistään muutoksista ja virasto arvioi, että Vapon esittämät muutokset olivat poistaneet energiaturpeen toimitussopimuksista sellaiset sopimusehdot, jotka olivat määrävän markkina-aseman väärinkäyttöä. Lisäksi Vapo oli kehittänyt hinnoittelunsa läpinäkyvyyttä ja kustannusvastaavuutta.⁴⁰⁹

Edellä mainitun kaltaisia tapauksia oli tarkasteluajanjaksolla suhteellisesti ottaen varsin paljon. Esimerkiksi päätöksen Kilpailuvirasto Dnro 570/61/2000, 26.6.2001 mukaan Elisa Communications Oyj oli syyllistynyt lainvastaiseen määrävän markkina-aseman väärinkäyttöön palveluidensa hinnoittelussa. Yritys sitoutui kuitenkin poistamaan kaikki kilpailua rajoittaneet hinnoittelukäytännöt, mikä ratkaisi esille nousseet kilpailuongelmat tavalla, joka hyödytti sekä kuluttajia että alan kilpailuolosuhteita yleisemmin. Tämän vuoksi Kilpailuvirasto ei pitänyt tarpeellisenä tehdä asiassa esitystä kilpailuneuvostolle seuraamusmaksun määräämiseksi. Vastaavalla tavalla tapahtui, kun tarjouskampanjat olivat kestäneet yhteensä seitsemän viikkoa eli suhteellisen lyhyen aikaa. Lisäksi yritys lupasi pitäytyä vastaisuudessa lainvastaisista tarjouskampanjoista. Yritys luopuikin kilpailunrajoituksesta. Yrityksen kampanjoiden tarjoamat edut näyttivät Kilpailuviraston alustavan arvion mukaan olevan kohtuullisia mm. hinnaltaan ja kestoltaan eikä asiaa katsottu tarpeelliseksi viedä kilpailuneuvoston käsiteltäväksi.⁴¹⁰

*Monet syyt vaikuttivat siihen, ettei asiaa viety kilpailuneuvostoon, vaikka yritys oli syyllistynyt määrävän markkina-aseman väärinkäyttöön. Perusteluna oli muun muassa se, että yritys oli oma-aloitteisesti pyytänyt Kilpailuvirastoa selvittämään hinnoittelunsa kilpailuoikeudellista hyväksyttävyyttä. Yritys oli myös myöntänyt palvelunsa hinnoittelua koskevat puutteet ja pyrkinyt aktiivisesti muuttamaan menettelyjään.*⁴¹¹

407 Kilpailuviraston uutisia 4/2000.

408 Tiedote 22/6.9.2000.

409 Ks. esimerkiksi Kilpailuviraston uutisia 5/2001.

410 Tiedote 10/7.3.2001.

411 Kilpailuvirasto Dnro 129/61/2000, 20.6.2001.

Samoin kun yritys muutti viraston tekemien selvitysten aikana menettelytapojaan, ei esitystä kilpailuneuvostolle tehty ja asia poistettiin käsittelystä⁴¹². Kilpailuvirasto ei pitänyt tarpeellisena arvioida tarkemmin hinnoittelun kohtuullisuutta tai kustannusvastaavuutta, vaan poisti asian käsittelystä myös tapauksessa, jossa selvityspyyntöjen tekijät olivat peruuttaneet toimenpidepyyntönsä katsoen yrityksen hinnoittelun kohtuulliseksi kaikkien asiakkaiden kannalta⁴¹³.

Merkille pantava seikka on ollut se, että Kilpailuvirasto on kohdistanut valvontaansa luonnollisiin monopoleihin kilpailun toimivuuden edistämiseksi.⁴¹⁴ Esimerkkeinä luonnollisista monopoleista mainittiin kuntien omistamat energialaitokset monien toimintojensa osalta⁴¹⁵ ja satamat⁴¹⁶. Tästä näkökulmasta valvonta kohdistui siis selkeästi sellaisiin elinkeinonharjoittajiin, jotka olivat määräävässä markkina-asemassa. Tältä osin on siis aiheellista korostaa, että kilpailuviranomaisten toiminnassa huomiota ei yksinomaan kiinnitetä kartellille hedelmälliseen maaperään, vaan myös määräävän markkina-aseman kannalta otolliseen maaperään⁴¹⁷. Toisaalta Kilpailuvirasto reagoi aktiivisesti saamiinsa yhteydenottoihin, kuten talvella 2001–2002, jolloin virasto sai lukuisia yhteydenottoja, joissa epäiltiin laajakaistaisten datayhteyksien markkinoilla esiintyvän muun muassa kilpailunrajoituslakia sivuavia saatavuus- ja hinnoitteluongelmia, erityisesti siis määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä. Mainituissa yhteydenotoissa ei kuitenkaan ollut havaittavissa yhtenäistä ongelmajoukkoa, joten Kilpailuvirasto teki oma-aloitteisen selvityksen laajakaistamarkkinoiden kilpailutilanteesta Suomessa.⁴¹⁸ Vuonna 2002 korostettiin puolestaan seuraavaa:

Määräävän markkina-aseman väärinkäytön osalta keskitytään erityisesti sellaisiin kilpailunrajoituksiin, joilla estetään uusien toimintamuotojen kehitystä tai rajoitetaan alalle tuloa. Tällöin kyse on usein määräävän aseman puolustamisesta ja aseman hyväksikäyttöön tähtäävästä hinnoittelusta erilaisten ”pullonkaulatekijöiden” avulla. Vakiintuneita markkina-asemia puolustetaan usein myös sitovien toimitusehtojen avulla.⁴¹⁹

Luonnolliset monopolit yhtä lailla kuin pullonkaulatekijät ja sitominen ovat relevantteja edelleen tänäkin päivänä. Samalla on syytä korostaa, että Kilpailuviraston esitysten, kilpailuneuvoston ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen myötä Suomeen luotiin määräävän aseman väärinkäytön tunnusmerkistö, joka auttoi sekä elinkeinonharjoittajia, näiden asiakkaita ja tavarantoimittajia että viranomaisia ja asianajajia erottamaan sallitun käyttäytymisen ei-sallitusta. Määräävän markkina-aseman kohdalla oli saatu aikaan merkittävä muutos elinkeinonharjoittajien toimintatavoissa vuoden 1992 kilpailunrajoituslain voimassa ollessa.⁴²⁰

Toisaalta määräävän markkina-aseman väärinkäytösäännökset osoittivat rajoitteensa jo 1990-luvulla. Aloitetaan esimerkillä asfalttimarkkinoista, joilla tutkittiin 1990-luvun lopulla elinkeinonharjoittajan väitettyä syrjintää asfalttimassan hinnoittelussa. Asfalttia toimittanut yritys oli toimenpidepyynnön tehneen elinkeinonharjoittajan mukaan nostanut myymänsä asfalttimassan hinnan lähes kolminkertaiseksi, eikä mikään muu pääkaupunkiseudulla asfalttimassaa valmistava yritys ollut suostunut toimittamaan toimenpidepyynnön tekijälle asfalttimassaa. Jutun käsittely kariutui tältä osin kuitenkin siihen, että mikään alalla toiminut yritys ei ollut määräävässä markkina-asemassa. Näin ollen niiden toimintaan ei voitu puuttua sen paremmin kohtuuttoman hinnoittelun kuin asfalttimassan toimittamatta jättämisen perusteella. Asian käsittelyä jatkettiin toisaalta kartelliepäilyjen osalta. Käsillä oleva esimerkki, joka ei toisaalta ole ainut laatuaan, osoittaa, että ellei yritys ole määräävässä markkina-asemassa, se voi toimia yksin kilpailulainsäädännön estämättä vapaasti markkinoilla. Toisaalta on kuitenkin pantava merkille, että koko joukko muuta lainsäädäntöä voi rajoittaa yksittäisten yritysten toimintavapautta.

412 Kilpailuvirasto Dnro 385/61/98, 19.1.2001.

413 Tiedote 3/9.1.2001.

414 Ks. myös Kilpailuviraston uutisia 4/2000.

415 Ks. esimerkiksi Tiedote 31/20.12.2000.

416 Ks. myös Tiedote 25/8.9.2000.

417 Toisaalta kartellille otollisia olosuhteita ja tekijöitä on analysoitu tutkimuksissa erittäin ansiokkaasti. Osin vastaavanlainen lähestymistapa olisi toivottava myös määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä silmällä pitäen.

418 Kilpailuvirasto Dnro 1120/61/2001, 24.6.2002.

419 Kilpailuviraston uutisia 4/2002.

420 Ks. Kilpailuviraston uutisia 4/2002, jossa viitataan yllä mainitulta osin silloisen ylijohraja Matti Purasjoen puheenvuoroon.

Rajoitteet ovat ilmenneet muullakin tavoin. Esimerkiksi Imatran Voima Oy:n pitkäaikaisiin sähkön toimitussopimuksiin ei saadun selvityksen perusteella katsottu liittyneen määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä, mutta toisaalta Kilpailuvirasto katsoi, että kyseisten sopimusten ehdot ja hinnoitteluperusteet olivat tulleet soveltumattomiksi kilpailulle avatuille markkinoille ja että korjaus tilanteeseen tuli saada ensisijaisesti osapuolten välisin neuvotteluin. Virasto piti tärkeänä, että Imatran Voima Oy:n lisäksi myös muut sähkön tukkumyyjät muuttaisivat vastaavat pitkäaikaisten toimitussopimustensa ehdot ja hinnoitteluperusteet niin, että ne soveltuisivat paremmin sähkömarkkinoiden kilpailutilanteeseen. Muussa tapauksessa niiden katsottiin voivan johtaa kilpailun vääristymiin sähkön tukkumyyntimarkkinoilla.⁴²¹ Tämä tapaus kuvastaa tilanteita, joissa kiistatta yksittäisellä yrityksellä on ollut määräävä markkina-asema, mutta jonka käyttäytymistä ei ole kuitenkaan voitu pitää määräävän markkina-aseman väärinkäyttönä, vaikka käyttäytyminen saattaisi johtaa kilpailun vääristymiin markkinoilla.

Lisäksi erittäin merkittävänä on pidettävä kilpailuneuvoston kannanottoa kohtuuttoman hinnoittelun rajoista:

Kilpailuneuvoston Helsingin Energiaa koskevan päätöksen (dnro 151/690/1999) mukaan Kilpailuviraston asiassa esittämällä seikoilla ei tullut riittävästi selvitettyksi, että kyseessä olisi ollut kilpailunrajoituslaissa tarkoitettu kohtuuton hinnoittelu. Kilpailuneuvosto totesi päätöksessään, ettei kilpailuviranomaisten ensisijaisena tehtävänä ole kohtuuttomaan hinnoitteluun puuttuminen, vaan kilpailun edellytysten turvaaminen ensisijaisesti markkinoille pääsyn esteitä poistamalla ja turvaamalla siten markkinamekanismin toimivuus ja markkinoiden itseohjautuvuus. Kilpailuneuvosto totesi edelleen, että kilpailulaissa tarkoitettun kohtuuttoman korkean hinnoittelun tunnusmerkistöön kuuluu se, että yrityksen soveltamat hinnat selkeästi ylittävät hyväksyttävänä pidettävän rajan.

Mainitun päätöksen jälkeen onkin todettu, että puuttumiskynnys kohtuuttomaan hinnoitteluun on noussut korkeaksi. Tämä muutti Kilpailuviraston toimintaa siten, että sen jälkeen on ollut vain poikkeustapauksia, jolloin hinnoittelun kohtuuttomuuteen on voitu vaikuttaa.⁴²² Asian tekee kiintoisaksi osaltaan se, että taloustieteessä korostetaan monopolivoiman johtavan nimenomaan hintojen nousuun kilpailullisiin markkinoihin verrattuna; oikeudellisesti puuttuminen korkeisiin hintoihin määräävän markkina-aseman väärinkäyttöperusteena on kuitenkin hyvin harvinaista. Lisäksi tätä teosta varten tehdyissä haastatteluissa kohtuuttoman hinnoittelun puuttumiskynnys kirvoitti eriäviä mielipiteitä: osa oli sitä mieltä, että kohtuuttomaan hinnoitteluun olisi tullut puuttua siinä missä muihinkin epäasianmukaisiin toimintatapoihin; osa taas korosti sitä, että kohtuuttoman hinnoittelun määrittely olisi ylivoimaisen vaikeaa, minkä takia siihen ei tulisi puuttua.

421 Tiedote 6/29.4.1999.

422 Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 6/2009, s. 15.

6 YRITYSKAUPPASÄÄNTELY ENNEN JA JÄLKEEN 1998

6.1 Yrityskauppasääntely ennen yrityskauppalvontaa koskenutta vuoden 1998 uudistusta

6.1.1 Ilmoitusvelvollisuus

Yrityskauppalvonta yhdistetään tavallisesti Suomessa vuoteen 1998, mutta tosiasiaa yrityskaupan sääntelyn juuret ulottuvat tätä pidemmälle. KIH-komiteassa harkittiin jo mahdollisuuksia säätää yrityskauppalvonnasta. Komitea päätyi erittäin rajoitettuun valvontaan, jossa Kilpailuvirastolle mahdollistettiin se, että määrävssä markkina-asemassa oleva yritys veloitettiin ilmoittamaan yrityshankintansa. Ilmoitusvelvollisuuden asettaminen oli osa määrävssä asemassa olevien yritysten toiminnan yleistä valvontaa. Laissa ei annettu mahdollisuutta kieltää kauppoja tai muutenkaan puuttua niiden toteuttamiseen.⁴²³ Yrityskauppalvonnan alku nojasi siis informaatiösääntelyyn, kuten kilpailulainsäädäntö toki eräiltä muiltakin osin.

Alkuperäisen kilpailunrajoituslain (709/1988) 11 §:ssä oli jo aavistus asiasta, joka nykyisin tunnetaan yrityskauppalvonnan nimellä:

Kilpailuvirasto voi velvoittaa määrävssä markkina-asemassa olevan elinkeinonharjoittajan ilmoittamaan sellaiset liikkeen hankkimista, osake-enemmistön ostamista tai muuta toisen elinkeinonharjoittajan toimintaa koskevan määräämisvallan hankkimista koskevat sopimukset, joilla voidaan olettaa olevan merkittävää vaikutusta kilpailuolosuhteisiin.

Kilpailuvirasto voi velvoittaa 1 momentissa tarkoitettua elinkeinonharjoittajan toimittamaan tarvittavia lisäselvityksiä ilmoituksen kohteena olevasta toimenpiteestä.

Ilmoitusvelvollisuus koski siis ensinnäkin ainoastaan määrävssä markkina-asemassa olevia elinkeinonharjoittajia. Toiseksi yrityskaupassa piti olla kyse määräämisvallan hankkimisesta toisessa yrityksessä⁴²⁴, ei vähäisemmästä yrityksen osuuden kaupasta. Lisäksi sopimuksella tuli voida olettaa olevan merkittävää vaikutusta kilpailuolosuhteisiin. Vaikka Kilpailuvirastolla ei ollut mahdollisuutta kieltää yrityskauppaa tai asettaa sille ehtoja, virasto saattoi puuttua määrävssä markkina-asemassa olevan elinkeinonharjoittajan käyttäytymiseen, jos kysymys oli tämän aseman väärinkäytöstä⁴²⁵.

Hallituksen esityksen HE 162/1991 vp mukaan Kilpailuvirasto asetti yrityskauppojen ilmoitusvelvollisuuden 18:lle määrävssä markkina-asemassa olevalle elinkeinonharjoittajalle. Kilpailuviraston käsityksen mukaan elinkeinonharjoittajat olivat täyttäneet asetetut ilmoitusvelvoitteet eikä tietoja yrityskaupoista ollut pyritty salaamaan. Kilpailun toimivuuden kannalta vaarallisia olivat olleet vain sellaiset yrityskaupat, jotka oli toteutettu markkinoilla, joille pääsyn julkinen sääntely esti.⁴²⁶ Varsinaista yrityskauppalvontaa käytönotettaessa todettiin kuitenkin, että aikaisemmalla yrityskauppojen ilmoitusvelvollisuudella oli käytännössä ollut ainoastaan vähäinen informatiivinen merkitys⁴²⁷.

Aikaisemman tyyppinen sääntely omaksuttiin sittemmin vuoden 1992 uudistuksessa, joka oli voimassa, kunnes vuonna 1998 yrityskauppasäännöksiä muutettiin radikaalisti: tällöin siirryttiin ilmoitusmenettelystä varsinaiseen yrityskauppalvontaan. Hallituksen esityksen HE 243/1997 vp mukaan Kilpailuvirasto oli asettanut yrityskauppojen ilmoitusvelvollisuuden 28 elinkeinonharjoittajalle.⁴²⁸

423 Purasjoki – Jokinen (2001).

424 Nykyään puhutaan määräämisvallan sijasta määräysvallasta.

425 Ks. myös Kilpailuviraston vuosikirja 1993, s. 19.

426 HE 162/1991 vp. Toisaalta julkisen sääntelyn purkamisen myötä tämäkin ongelma mitä oletettavimmin lieveni.

427 HE 243/1997 vp.

428 Kilpailuviraston toimintakertomuksessa vuodelta 1996 todettiin, että yrityskaupan ilmoittamista koskevat päätökset olivat vähentyneet vuoden 1994 jälkeen.

Kilpailunrajoituslain mukaan Kilpailuvirastolla ei kuitenkaan ollut toimivaltuuksia puuttua sille ilmoitettuihin yrityskauppoihin. Yrityskauppaa ei voitu kieltää, vaikka se olisi aiheuttanut kilpailun merkittävän vähenemisen markkinoilla tai sen seurauksena olisi syntynyt määräävä markkina-asema tai jopa monopoli. Hallituksen esityksessä HE 243/1997 vp viitattiin myös siihen, että sähkömarkkinalakiin (386/1995) sisältyi säännös, jonka mukaan sähköverkkotoimintaa koskevat yrityskaupat tuli ilmoittaa Kilpailuvirastolle. Lisäksi todettiin, että luottolaitostoiminnasta annettuun lakiin (1607/1993) eli luottolaitoslakiin ja vakuutusyhtiöitä koskevaan lainsäädäntöön sisältyi luottolaitosten ja vakuutusyhtiöiden osakkeiden ja takuuosuusien hankintaa koskevat säännökset. Valvovana viranomaisena vakuutustoiminnan osalta oli sosiaali- ja terveysministeriö ja luottolaitosten osalta Rahoitustarkastus⁴²⁹. Sosiaali- ja terveysministeriö saattoi kieltää vakuutusyhtiön osakkeiden tai takuuosuusien hankinnan, jos omistuksen katsottiin vaarantavan vakuutustoiminnan tervettä kehitystä. Vakuutustoiminnan terveen kehityksen arvioinnissa otettiin yhtiöiden terveen ja vakaan johtamisen lisäksi huomioon myös omistusjärjestelyjen kilpailupoliittiset vaikutukset. Sen sijaan luottolaitoslain mukaiseen omistajakontrolliin ei sisällynyt järjestelyn kilpailupoliittisten vaikutusten arviointia.⁴³⁰

Yrityskauppojen ilmoitusvelvollisuudessa on havaittavissa samanlainen logiikka kuin kilpailunrajoitusrekisterin yhteydessä. Ensiksi säädetään elinkeinonharjoittajien ilmoitusvelvollisuudesta eikä Kilpailuvirastolla ole sen enempää toimivaltuuksia asian suhteen. Sitten, muutaman vuoden kuluttua viraston toimivaltuuksia vahvistetaan. Kilpailunrajoitusrekisteristä siirryttiin tämän myötä kartellikieltoon ja yrityskauppojen ilmoitusvelvollisuudesta varsinaiseen yrityskauppavalvontaan.

6.1.2 Kesko/Tuko -tapaus

Kesko/Tuko -tapaus oli käännteentekevä Kilpailuviraston toiminnassa ja samalla yrityskauppavalvonnan kehittämisessä. Haastatteluissa *tätä tapausta on pidetty merkittävimpänä tai ainakin yhtenä merkittävimmistä tapauksista Kilpailuviraston historiassa*. Kesko ilmoitti ostaneensa 27.5.1996 Tuko Oy:n osake-enemmistön ja sai myöhemmin tehdyillä kaupoilla määräysvallan yhdessä tärkeimmässä kilpailijoistaan. Samalla se ilmeisesti saavutti määräävän markkina-aseman päivittäistavaroiden sekä rauta- ja rakennustarvikkeiden kaupassa sekä mahdollisesti joillakin erikoistavarakaupan aloilla.

Määräävä markkina-asema luo yritykselle mahdollisuuden sanella yksipuolisesti kaupan ehtoja tavarantouttajille ja asiakkailleen. Tällainen kehitys ei ole suotava etenkin päivittäistavaroiden kaupassa, jossa keskittymä olisi johtanut oleelliseen kilpailun vähenemiseen sekä tukku- että vähittäiskaupassa.

Kilpailuvirasto pyysi kesäkuussa 1996 Euroopan komissiota tutkimaan näin syntyneen keskittymän hyväksyttävyyden EY:n kilpailuoikeuden näkökulmasta. Pyyntö perustui yrityskeskittymien valvonnasta annetun neuvoston asetukseen ETY 4064/89 artiklan 22 (ns. *Dutch Clause*). Sen mukaan jäsenvaltio, jolla ei ole kansallista yrityskauppavalvontaa, voi pyytää komissiota tutkimaan keskittymän, vaikka se ei täyttäisikään tutkimisen edellytykseksi normaalisti asetettujen yritysten liikevaihtoihin perustuvia raja-arvoja. Samasta syystä keskittymän osapuolten ei tarvinnut itse ilmoittaa osakekauppaa komissiolle.

Komissio voi puuttua keskittymään, jos se luo sellaisen määräävän aseman, jonka seurauksena tehokas kilpailu estyy olennaisesti jäsenvaltion alueella. Tämä uhka oli keskeisin syy Kilpailuviraston komissiolle tekemään tutkimuspyyntöön. Komission puuttuminen asiaan edellytti lisäksi, että keskittymällä on vaikutuksia myös jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Euroopan komissio teki 20.11.1996 päätöksen siitä, ettei keskittymä ollut yhteismarkkinoille soveltuva. Komission päätös koski vain päivittäistavarakauppaa. Komissio totesikin päätöksessään yrityskaupan luovan sellaisen määräävän markkina-aseman, jonka seurauksena tehokas kilpailu päivittäistavaroiden vähittäis-

429 Sitten Finanssivalvonta on jatkanut Rahoitustarkastuksen ja Vakuutusvalvontaviraston toimintaa.

430 Tätä taustaa valotettiin yrityskauppavalvontaa koskevaan uudistukseen johtaneessa hallituksen esityksessä HE 243/1997 vp.

kaupan ja noutotukkukaupan markkinoilla olennaisesti estyi Suomessa. Komissio määräsi helmikuussa 1997, että Keskon oli myytävä Tukon päivittäistavarakauppa. Päätös ei velvoittanut ehdottomasti Keskoa Anttila-talojen myyntiin edellyttäen, että K-ryhmän markkinaosuus ei tämän vuoksi kasvanut. Keskon oli nimettävä uskottu mies hallinnoimaan myytäväksi määrättyä osuutta.⁴³¹

Keskon Tuko-kauppa ja erityisesti se, että Kilpailuvirasto vei keskittymän Euroopan komission arvioitavaksi, herätti suurta ja aivan uudenlaista mielenkiintoa suomalaisessa talouslehdistössä. Tuko-kaupan kohtelu ei Keskon mukaan täyttänyt oikeusvaltion vaatimuksia. Keskon mukaan yritys oli EU:ta vastaan puolustuskyvytön ja lainsuojaton⁴³². Helsingin Sanomat uutisoi kaupasta otsikolla ”Keskon Tuko-kauppa kaatui suomalaisvoimin⁴³³”. Kilpailuvirasto joutui oikaisemaan virheellisen käsityksen, jonka mukaan ”suomalainen kilpailujuristi valmisteli EU:n Tuko – päätöksen”. Kilpailuvirasto totesi, ettei se ollut ohjannut komission päätöksentekoa eikä ole pyrkinyt vaikuttamaan siihen. Tällainen vaikuttaminen tai päätöksenteon ulkopuolinen ohjailu ei olisi ollut mahdollista⁴³⁴.

Helsingin Sanomat kirjoitti myöhemmin: ”Vuosi sitten Keskoa puhuttiin yhden sortin pankkina. Irtainta rahaa oli rutkasti. Sitten Kesko pisti haisemaan. Ensin se osti kansainvälistä kauppaa käyvän Kaukomarkkinat ja sitten Tukon. Siitä alkoivat EU-opinnot. Valitettavasti Kesko yliarvioi kykynsä ja reputti kokeet pahemman kerran.”⁴³⁵ Suomen kilpailulainsäädäntöä täydennettiin vuonna 1998 antamalla säädökset yrityskauppavalvonnasta. Asiaan vaikutti juuri se, että Kilpailuvirasto oli joutunut pyytämään komissiota tutkimaan Keskon Tuko-kaupan.⁴³⁶

6.1.3 Ulkomaisten yritysostojen seuranta

Ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta annettu lainsäädäntö kuvastaa sitä, että *yrityskauppavalvonta ei ollut ainut tapa, jolla yritysostoja maassamme säädellään*. Samalla se antaa osviittaa siitä, että mitään lakia – ei edes kilpailulakia – tule tarkastella erillään muusta lainsäädännöstä. Ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta annetun lain (1612/1992) tarkoituksena oli seurata ja tärkeän kansallisen edun vaatiessa rajoittaa vaikutusvallan siirtymistä merkittävässä yrityksissä Euroopan talousalueen (ETA) sekä Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) ulkopuolisille ulkomaalaisille sekä ulkomaisille yhteisöille ja säätiöille. Tärkeällä kansallisella edulla tarkoitettiin maanpuolustuksen turvaamista, vakavien ja todennäköisesti pysyvien taloudellisten, yhteiskunnallisten tai ympäristöä koskevien alakohtaisten taikka alueellisten vaikeuksien ehkäisemistä sekä yleisen järjestyksen sekä kansalaisten turvallisuuden ja terveyden varmistamista. Ulkomaisen omistajan oli haettava työ- ja elinkeinoministeriön vahvistus yritysostolle, jonka johdosta hän oli saanut omistukseensa laissa tarkoitetun seurannan kohteena olevan osakeyhtiön osakkeita määrän, joka muun muassa tuotti vähintään yhden kolmasosan yhtiön kaikkien osakkeiden yhteenlasketusta äänimäärästä. Vahvistusmenettely koski ainoastaan yrityksiä, joissa työskenteli yli 1000 henkilöä tai joiden tase/liikevaihto ylitti 167 miljoonaa euroa. Kuitenkin kaikki maanpuolustukseen liittyvät ostotoimenpiteet olivat seurannan piirissä. Edellä tarkoitettu lupa oli haettava puolustusministeriöltä, mikäli kyseessä oli puolustustarviketuotantoa harjoittava yritys. Ministeriön oli vahvistettava yritysosto, paitsi milloin yritysosto saattoi aiheuttaa tärkeän kansallisen edun vaarantumisen, jolloin asia siirrettiin valtioneuvoston käsiteltäväksi. Valtioneuvosto voi lain mukaan tarvittaessa estää kaupan synnyn. Puolustusteollisuussektoria lukuun ottamatta laissa tarkoitettu seuranta ei koskenut ETA-valtioita eikä OECD:n jäsenmaita. Yritysoston vahvistushakemuksia oli ollut vuosittain muutama kappale, joista kaikki olivat olleet puolustusteollisuusyrityksiä koskevia tapauksia. Lisäksi epävirallisia tiedusteluja oli ollut saman verran. Yhtään yritysoston vahvistusta ei ollut evätty.⁴³⁷

431 Kilpailuviraston vuosikirja 1997.

432 Talouselämä 46/1996.

433 Helsingin Sanomat 21.12.1996.

434 Kilpailuviraston kirje, dno 545/34/96.

435 Isotalus Päivi (1997): Keskon kilpeen tuli lommo, Helsingin Sanomat 1.3.1997.

436 Matti Purasjoki & Juhani Jokinen(2001): Kilpailupolitiikan odotukset, saavutukset ja haasteet, päivitetty 1.10.2003.

437 HE 42/2011 vp.

Laki ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta (172/2012) uudistui 1.6.2012. Seurannan kohteeksi haluttiin uudenkin lain mukaan saada vain yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen kannalta kriittiset suomalaiset yritykset. Laissa ei edelleenkään luetella niitä yksityisen ja julkisen sektorin aloja tai toimintoja, joiden yritykset kuuluisivat seurannan piiriin. Vain puolustus- ja kaksikäyttötuotesektorin yritysostot edellyttävät aina hakemuksesta tapahtuvaa viranomaisen vahvistusta. Muut yritysostot ovat ilmoituksenvaraisia. Näistä ilmoituksenvaraisista vaikutusvallan hankinnoista on kysymys silloin, kun ulkomainen omistaja saa omistukseensa vähintään yhden kymmenesosan osakeyhtiön osakkeiden tuottamasta kokonaisäänimäärästä tai vastaavan tosiasiallisen vaikutusvallan muussa seurannan kohteena olevassa yhteisössä tai liikkeessä. Ulkomaisella omistajalla tarkoitetaan muuta kuin EU:n tai Euroopan vapaakauppaliiton (EFTA) alueella kotipaikan omaavaa tahoa.⁴³⁸

Kilpailuvirasto katsoi eduskunnan talousvaliokunnan asiantuntijoiden kuulemisessa 10.2.2012, että ehdotetun lain ja Kilpailuviraston suorittaman yrityskauppavalvonnan välinen suhde ja työnjako ovat selkeitä. Kysymys on kahdesta eri näkökulmasta, sillä Kilpailuviraston yrityskauppavalvonnan tavoitteena on turvata markkinoiden kilpailullinen rakenne. Kilpailuviraston suorittama valvonta on yksinomaan kilpailupoliittista eikä se ota kantaa esimerkiksi siihen, onko kyseessä kansallinen vai ulkomainen omistus. Mikäli kilpailulakiin lisättäisiin muita yrityskauppojen valvontaa koskevia määräyksiä, saattaisi Kilpailuviraston kilpailupoliittinen valvontatehtävä hämärtyä tarpeettomasti.⁴³⁹

6.2 Yrityskauppavalvonta sai pitkälti nykyisen muotonsa 1.10.1998 voimaan tulleella uudistuksella

Lokakuussa 1998 kilpailunrajoituslakiin lisättiin yrityskauppavalvontaa koskevat säännökset (303/1998), jotka mahdollistivat sen, että Kilpailuvirasto pystyi tarvittaessa jo etukäteen puuttumaan kilpailua merkittävästi estäviin määräävään markkina-asemaan johtaviin yrityskauppoihin. Vuoden 1998 lainuudistuksen valmistelleen, *Raimo Luoman* johdolla työskennelleen työryhmän lähtökohta olikin sitten EY:n kilpailuoikeus⁴⁴⁰. Ryhmän tärkeimmän esityksen, yrityskauppavalvonnan, toimeenpanomallissa yhdisteltiin vielä EY:n ja Ruotsin malleja, mutta muut esitykset olivat puhtaita EY-lainoja, joiden tarkoituksenmukaisuutta ei pyrittykään perustelevaan muulla kuin instrumenttivalikoiman yhdenmukaistamisella.⁴⁴¹

Säädösten tarpeellisuutta korostettiin *Paavo Lipposen* 1. hallituksen ohjelmassa esittämällä, että maamme monopolisoitumiskehitys oli saatava aisoihin. Asiaa selvittänyt työryhmä ei edes nähnyt tarpeelliseksi pohtia valvonnan tarpeellisuutta. Se oli saanut implisiittisen ratkaisunsa samana päivänä, jolloin Euroopan komissio kielsi Keskon Tuko-kaupan. Asian paradoksaalisuutta korostaa, että yrityskauppavalvonnan tarpeellisuutta selvittänyt aiempi työryhmä oli erityisesti korostanut kotimaisen valvonnan tarpeettomuutta, koska Suomella oli mahdollisuus saattaa sellaisetkin kansalliset yrityskaupat komission tutkittaviksi, jotka eivät sinänsä täyttäneet yleisiä kynnsarvoja. Tämän vuoksi Kilpailuvirasto oli pyytänyt komissiota tutkimaan Keskon Tuko-kaupan.⁴⁴²

Yrityskauppavalvontaa koskevia säännöksiä sovellettiin alkuvaiheessa yrityskauppoihin, joissa yrityskaupan osapuolten yhteenlaskettu liikevaihto ylitti kaksi miljardia markkaa ja joissa vähintään kahden kaupan osapuolen (kummankin erikseen) liikevaihto ylitti 150 miljoonaa markkaa. Yrityskauppavalvonta ei näin ollen rasittanut pk-yrityksiä⁴⁴³. Kilpailuneuvosto saattoi Kilpailuviraston esityksestä *kieltää* yrityskaupan, jonka seurauksena syntyi tai vahvistui sellainen määräävä markkina-asema, joka merkittävästi esti kilpailua Suomen markkinoilla tai niiden oleellisella osalla. Jos yrityskaupan haitalliset vaikutukset voitiin välttää aset-

438 HE 42/2011 vp. Ks. myös HE 73/2014 vp.

439 Kilpailuviraston lausunto dnro 48/14.00.20/2012.

440 Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja 3/1997.

441 Purasjoki – Jokinen (2001).

442 Purasjoki – Jokinen (2001).

443 Tässä ei voi olla viittaamatta keskusteluun pk-yritysten suhteellisen suuresta sääntelytaakasta (tai hallinnollisesta taakasta). Tässä suhteessa ainakaan yrityskauppavalvonta ei ole osoittautunut ongelmalliseksi lainsäädännön alueeksi.

tamalla yrityskaupan toteuttamiselle *ehtoja*, Kilpailuviraston tuli esityksen tekemisen sijasta neuvotella ja määrätä noudatettavaksi tällaiset ehdot. Keskittymisen haittavaikutukset tuli ensisijaisesti pyrkiä poistamaan ehtoja asettamalla. Yrityskauppa oli mahdollista kieltää ainoastaan siinä tapauksessa, etteivät ehdot riittäneet turvaamaan kilpailun ylläpitämistä Suomen markkinoilla.⁴⁴⁴ Yrityskauppakielto ja ehtojen asettaminen yrityskaupalle näkivät siis päivänvalonsa jo vuonna 1998. Sitä vastoin kriteerit, joiden perusteella näistä asioista päätetään, ovat vuosien saatossa jossain määrin hioutuneet.

Hallituksen esityksen HE 243/1997 vp mukaan yrityskaupan hyväksymiselle asetettavien ehtojen oli oltava pääasiassa *rakenteellisia*. Yrityskauppaan osalliset yritykset voitaisiin velvoittaa esimerkiksi myymään tietty tytäryhtiö, liiketoiminta tai omaisuus kokonaan tai osittain, purkamaan tietty yhteistyöjärjestely tai eroamaan siitä tai siirtämään tai lisensoimaan immateriaalioikeuksia kolmansille osapuolille. Ehtojen asettamista koskevassa päätöksessä tuli mainita *määräaika*, jonka kuluessa ehdot olisi täytettävä. Lisäksi päätöksessä voitaisiin antaa ehtojen valvomiseksi tarpeellisia määräyksiä.

Hallituksen esityksessä HE 243/1997 vp tähdennettiin myös sitä, että ehtojen asettamisen tavoitteena on yrityskaupan aiheuttamien haitallisten vaikutusten poistaminen yhteistyössä kaupan osapuolten kanssa. Yrityskauppavalvonnalla ei tullut kuitenkaan rajoittaa yritysten sopimusvapautta enempää kuin kilpailun turvaaminen välttämättä edellyttää. Ehtoja asettaessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota kaupan osapuolten liiketaloudellisten intressien turvaamiseen. Ehtoja asettaessa oli kiinnitettävä erityistä huomiota myös hallinto-oikeudellisten periaatteiden, kuten suhteellisuusperiaatteen⁴⁴⁵ ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteen⁴⁴⁶ noudattamiseen. Asetettavat ehdot eivät esimerkiksi saaneet mennä pidemmälle kuin mitä kilpailun rakenteellisten edellytysten turvaaminen kyseisillä markkinoilla edellyttää.

Eduskunnan talousvaliokunta katsoi mietinnössään TaVM 2/1998 vp, että yrityskauppoja sääntelevän lain-säädännön käyttöön ottaminen oli luonteva jatke Suomessa tapahtuneelle kilpailupolitiikan kehitykselle. Tähän näkemykseen on helppo yhtyä ainakin seuraavista syistä. Ensinnäkin tällä tavalla kilpailupolitiikan kattavuutta parannettiin. Yrityskauppavalvonnalla voitiin estää markkinoiden haitallista keskittymistä sekä varmistaa uusien yritysten alallepääsymahdollisuudet ja kilpailun edellytysten säilyminen markkinoilla. Olisi ollut myös epä johdonmukaista, että yritysten väliseen yhteistyöhön kyllä puututtaisiin ankarasti kilpailulainsäädännön nojalla, mutta vastaavanlaisiin vaikutuksiin johtavat yrityskaupat olisivat jääneet kilpailupoliittisen kontrollin ulkopuolelle. Lisäksi yrityskauppavalvonnasta säätäminen kuvastaa osaltaan maamme kilpailulainsäädännön eurooppalaistumistendenssiä.

Vuoden 2004 kilpailulakiuudistus ei merkinnyt olennaista muutosta yrityskauppavalvonnassa. Yrityskauppavalvontaa koskevia säännöksiä muutettiin näet uudistuksessa siten, että yrityskaupan osapuolten Suomesta kertyvälle liikevaihdolle asetettiin vähimmäisraja. Tässä yhteydessä luovuttiin samalta toimialalta tehtäviä yrityskauppoja koskevasta *kahden vuoden säännöstä*.⁴⁴⁷ Vuoden 2004 uudistuksessa markkamääräinen liikevaihtoraja muutettiin euromääräiseksi, 350 miljoonaan euroon. Rajaa korotettiin samalla aikaisempaan verrattuna siinä määrin vähän, että raja-arvon korottamisen ei odotettu vaikuttavan merkittävästi ilmoitus-kynnykseen.⁴⁴⁸

444 Ks. tarkemmin HE 243/1997 vp.

445 *Suhteellisuusperiaatteen* mukaan viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Toisin sanoen viranomaisen toimen on oltava asianmukainen, tarpeellinen ja oikein mitoitettu sen tavoitteen kannalta, johon kysymyksessä olevalla toimella pyritään.

446 *Tarkoitussidonnaisuuden periaate* sisältää velvollisuuden käyttää toimivaltaa vain siihen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan määritelty tai tarkoitettu käytettäväksi. Viranomaisen ei saa näin ollen ryhtyä edistämään muita tarkoituksiperiä kuin niitä, jotka kuuluvat sen tehtäväpiiriin ja sisältyvät tapaukseen sovellettavan lain tavoitteisiin.

447 Silloisen kilpailunrajoituslain 11 b §:n 5 momentissa säädettiin kahden vuoden säännöstä seuraavasti: ”Hankinnan kohteen liikevaihtoon luetaan myös kaikkien niiden samalla toimialalla Suomessa toimivien yhteisöjen tai säätiöiden liikevaihdot, joissa hankkija on hankintaa edeltävän kahden vuoden aikana hankkinut määräysvallan.”

448 HE 11/2004 vp.

6.3 Alkuvaiheen kokemuksia yrityskauppavalvonnasta

Säännökset yrityskauppavalvonnasta tulivat siis voimaan 1.10.1998. Kilpailuvirasto tutki 47 yrityskauppailmoitusta 1.10.1998–1.9.1999. *Juhani Jokinen* (1999) esitti vajaan yhden vuoden kokemusten perusteella seuraavanlaisia arvioita valvonnan merkityksestä ja säännösten toimivuudesta. Ensinnäkin valvonnalla oli ollut ennalta ehkäisevä vaikutus haitallisten kauppojen syntymiseen. Toiseksi Kilpailuvirasto oli puuttunut kolmeen yrityskauppaan, jotka oli ensin määrätty jatkokäsittelyyn ja joille sittemmin oli määrätty ehtoja. Kolmanneksi ehtojen määrääminen kaupan hyväksymisen edellytykseksi oli keskeisin keino puuttua kielteiseen yrityskauppaan. Neljänneksi lainsäädäntö aiheutti tulkintavaikeuksia monimutkaisissa yritysjärjestelyissä. Viidenneksi yrityskauppojen ilmoituskaava ei aina tarjonnut virastolle riittäviä tietoja markkinoista. Lisäksi oli ollut havaittavissa, että yritykset noudattivat ilmoitusvelvollisuutta hyvin, mutta ilmoituksissa oli suuria laadullisia eroja.

Toisaalta *Juhani Jokinen* (1999) korosti, ettei jatkokäsittelyn aloittaminen suinkaan aina merkinnyt ehtojen asettamista. Jatkokäsittelyn mahdollisuus oli varattu ensisijaisesti niiden kauppojen tutkimiseen, joita ei pystytty tyydyttävästi selvittämään ja ratkaisemaan kuukauden ensivaiheen aikana. Tähän ei aina ollut syynä viraston tarve puuttua kauppaan, vaan yhtä lailla muun muassa markkinoiden monimutkaisuus, vaikeudet tietojen saannissa esimerkiksi ulkomaisilta osapuolilta tai kuultavilta yrityksiltä sekä liitännäisrajoitusten arviointiin liittyvien selvitysten vaatima aika.

Jo ensimmäisen vuoden kokemusten perusteella oli havaittavissa, että hallituksen esityksessä tehty vaikutusarvio yrityskauppavalvonnasta ei kaikin osin osunut kohdalleen. Kilpailuvirasto sai nimittäin vuoden 1999 ensimmäisellä vuosipuoliskolla 35 yrityskauppailmoitusta, mutta hallituksen esityksessä HE 243/1997 vp ennakoitu vuosittainen määrä oli ollut vain 25–40 yrityskauppailmoitusta. Tämä johti siihen, että erilaiset kehittämishankkeet, kuten yrityskauppojen ilmoituskaavan uudistamistarpeiden määrittely sekä ennakkoilmoitusneuvottelujen ja varsinaisten yrityskauppailmoitusten sisällön parantaminen jäivät taka-alalle.⁴⁴⁹ Tämä esimerkki kuvastaa hyvin sitä, että vaikutusarvioinnissa tehdyillä virheillä voi olla kauaskantoisia heijastusvaikutuksia, jotka tässä tapauksessa hankaloittivat osaltaan virastossa toimintojen kehittämistä sujuviksi.

Edellä mainitun kääntöpuolena oli toisaalta se, että yrityskauppavalvonta väijäämättä muodostui nopeasti Kilpailuviraston toiminnan painopistealueeksi.⁴⁵⁰ Yrityskauppavalvonta satoi alkuvaiheessa merkittävästi Kilpailuviraston resursseja. Tämä vastasi kansainvälisiä trendejä. Esimerkiksi Saksan *Bundeskartellamtin* henkilöstöstä oli 60 prosenttia kiinni yrityskauppavalvonnassa. Resurssiongelmiin katsottiin olleen osittain perua vakavanlaatuisesta arviointivirheestä. Lainsäädäntöä valmistellut työryhmä arvioi menneisyyden lukujen valossa tutkittavaksi tulevien tapausten määräksi 25–40 vuodessa. Vuonna 2000 tapauksia oli lähes 200.⁴⁵¹ Yrityskauppavalvonnan asemaa Kilpailuviraston toiminnassa kuvastaa muun muassa se, että toiminta- ja taloussuunnitelmassaan vuosille 2002–2005 virastolla oli keskeisenä painopistealueena nimenomaan yrityskauppavalvonta.⁴⁵²

Yrityskauppavalvonnan alkuvaiheessa virasto joutui työskentelemään paljon myös monien lainsäädännön tulkintaongelmien ratkaisemiseksi.⁴⁵³ Tosin yrityskauppoja koskevat määräykset toimivat tyydyttävästi ja ne olivat kohtuullisen yksiselitteisiä, kun niitä sovellettiin kauppojen tyyppitapauksiin. Monimutkaiset yritysjärjestelyt aiheuttivat sen sijaan usein tulkintaongelmia. Tämä koski myös yrityskauppojen ilmoituskaavaa. Tulkintavaikeuksien lieventämiseksi Kilpailuvirasto julkaisi tiedonannon yrityskauppavalvonnasta.⁴⁵⁴ Erikseen kannattaa mainita korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisu KHO:2002:50, jossa korkein

449 Jokinen (1999).

450 Ks. esimerkiksi Kilpailuviraston toimintakertomus ja tilinpäätöslaskelmat 1.1.2000–31.12.2000.

451 Purasjoki – Jokinen (2001).

452 Ks. myös Kilpailuviraston uutisia 5/2000.

453 Yrityskauppavalvonnasta saadut kokemukset todentavat yleisempää näkökohtaa, että tulkintaongelmat keskittyvät juuri lainsäädännön sisäinajovaiheeseen.

454 Ks. tarkemmin Jokinen (1999), joka samalla viittaa liitännäisrajoitusten aiheuttamiin tulkintaongelmiin.

hallinto-oikeus kumosi kilpailuneuvoston joulukuussa 2001 tekemän yrityskaupan kieltopäätöksen ja saattoi voimaan Kilpailuviraston asiasta 3.8.2001 antaman ehdollisen hyväksymispäätöksen.

Yrityskaupan osapuolten kilpailijoille ei ole kilpailunrajoituksista annetussa laissa säädetty oikeutta tehdä esitystä kilpailuneuvostolle yrityskaupan kieltämiseksi. Kilpailijoiden mainitsemat vaikutukset niiden asemaan aiheutuivat yrityskaupasta, jota ne eivät voineet välittömästi saattaa hallintolainkäytömenettelyssä arvioitavaksi. Asiassa ei ollut ilmennyt, että Kilpailuviraston päätöksessä hyväksyä yrityskauppa ehdollisena olisi asetettu sellaisia näiden kilpailevien yritysten oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun kielteisellä tavalla välittömästi vaikuttavia määräyksiä tai että päätös muutoin sellaisella vastavalla tavalla vaikuttaisi yrityksiin, että niillä olisi oikeus valittaa päätöksestä.

Pekka Timonen (2004) – nykyinen työ- ja elinkeinoministeriön ylijohtaja – on pitänyt edellä mainittua korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua oikeaan osuneena. Hän on perustellut kantaansa muun muassa sillä, että yrityskauppalvonnan toimivuuden kannalta valvontaprosessin nopeus ja ennustettavuus ovat olennaisessa asemassa. Kilpailijoiden valitusoikeus lisäisi myös yrityskauppalvonnan kustannuksia ja epävarmuustekijöitä tavalla, joka olisi vastoin asianomaisen säännösten tavoitteita.⁴⁵⁵

Tulkintaongelmien ratkaisemisessa yksi kritiikille altis kohta on prosessin hitaus, jos asiassa päädytään korkeimpaan hallinto-oikeuteen saakka ja jos kaiken lisäksi markkinaolosuhteissa tapahtuu odottamattomia muutoksia. Esimerkkinä mainittakoon vuosikirjaratkaisu KHO:2005:59, joka annettiin 9.9.2005. Kilpailuvirasto oli päätöksellään 2.1.2001, Dnro 573/381/00 määrännyt päätöksessä mainitut sitoumukset ja ehdot noudatettavaksi ja hyväksynyt yrityskaupan ehdollisena. Kilpailuvirasto oli toisaalta päätöksellään 5.7.2002, Dnro 338/80/02 lieventänyt markkinaolosuhteiden olennaisen muutoksen johdosta yhtä ehtoa päätöksessään, muttei toista ehtoa. Markkinaoikeus hylkäsi päätöksellään yrityksen valituksen. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan, koska markkinaoikeuden päätöksessä ei ollut riittävässä laajuudessa arvioitu, oliko ehto alkuperäisessä muodossaan vielä tarpeellinen sen välttämiseksi, että yrityskaupan seurauksena syntyi tai vahvistui sellainen määräävä markkina-asema, joka merkittävästi esti kilpailua Suomen markkinoilla tai niiden oleellisella osalla, markkinaoikeuden päätös kumottiin ja asia palautettiin markkinaoikeudelle uudelleen käsiteltäväksi. Toisin sanoen asian käsittely ei päättynyt vielä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuunkaan.

Kilpailuvirasto ilmoitti tiedotteessaan 1.12.1999 ryhtyvänsä säännönmukaisesti tiedottamaan yrityskauppaasioissa tekemistään päätöksistä. Tärkeistä ratkaisuista virasto tiedotti aikaisempaan tapaan heti päätöksen valmistumisen jälkeen. Jos päätös koski julkisesti noteerattua yhtiötä, virasto voi kuitenkin tiedottaa asiasta vasta sen jälkeen, kun yhtiöllä oli ollut kohtuullinen aika huolehtia arvopaperimarkkinalain mukaisesta tiedonantovelvollisuudesta. Muista yrityskauppalvonnan tehtävistä päätöksistä virasto tiedotti viikoittain ilmoittamalla kaupan osapuolet, summittaisen kuvauksen markkinoista, joilla kauppa oli tehty sekä päätöksen lopputuloksen. Virasto teki yrityskaupapäätöksistä myös julkisen version, joka oli saatavissa muun muassa viraston kotisivulta muutaman viikon kuluttua päätöksen antamisesta. Julkisen päätöksen viipymisen taustalla oli päätökseen sisältyvien liikesalaisuuksien selvittäminen. Yleisarvio edellä mainitusta yrityskaupapäätösten informoinnista on myönteinen, koska tällä tavoin yrityskauppalvonnan kohderyhmille ja heidän edustajilleen tehtiin tutuksi se, minkälaisiin näkökohtiin yrityskaupapäätöksissä puututtiin⁴⁵⁶.

Yrityskauppa-asioiden kohdalla aktualisoitui joskus myös tiivis *viranomaisyhteistyö*. Tässä voidaan viitata Sampo-ryhmän ilmoittamiin yritysjärjestelyihin, jotka Kilpailuvirasto tutki yrityskauppalvontaa koskevien säännösten kannalta. Toisaalta koska järjestelyihin sovellettiin vakuutusyhtiölakia, järjestely oli periaatteessa ilmoitettava virastolle vasta Vakuutusvalvontaviraston tehtyä asiassa päätöksensä.⁴⁵⁷ Kilpailuviraston

455 Toisaalta korkein hallinto-oikeus tukeutui vuosikirjaratkaisun perusteluissa lähinnä perinteisiin juridisiin argumentteihin, kuten hallintolainkäyttölain 6 §:ään ja hallinto-oikeudellisiin periaatteisiin.

456 Ajatus on vastaavanlainen kuin sillä, miksi tuomioistuinten ennakkopäätösten on oltava julkisia ja ilmaiseksi kaikkien halukkaiden saatavilla.

457 Tiedote 22, 13.10.1999.

ja Vakuutusvalvontaviraston yhteistoimintaa yrityskauppavalvonnan alalla ei muutettu esimerkiksi vuoden 2004 kilpailulainsäädännön yhteydessäkään, vaikka tällöin muutoin rajoitettiin Vakuutusvalvontaviraston toimivaltuuksia kilpailuvalvonnassa⁴⁵⁸. Vakuutusvalvontavirasto ja Rahoitustarkastus ovat muodostaneet vuoden 2009 jälkeen yhden viraston, Finanssivalvonnan. Sillä on edelleen roolinsa yrityskauppavalvonnassa, kuten kilpailulain 23.2 §:n säännös osoittaa:

Yrityskaupasta, johon sovelletaan työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain (354/1997) 3 tai 10 luvun säännöksiä, eläkesäätiölain (1774/1995) 11 luvun säännöksiä tai vakuutuskassalain (1164/1992) 12 luvun säännöksiä, on ilmoitettava Kilpailu- ja kuluttajavirastolle, kun yrityskaupan osapuolet ovat saaneet tiedon Finanssivalvonnan suostumuksesta tai siitä, ettei Finanssivalvonta vastusta yrityskauppaa. Ilmoitusta yrityskaupasta ei kuitenkaan tarvitse tehdä, jos Finanssivalvonta on jonkin edellä tässä momentissa mainitun lain mukaisesti pyytänyt yrityskaupasta Kilpailu- ja kuluttajaviraston lausunnon ja Kilpailu- ja kuluttajavirasto on lausunnossaan katsonut, ettei estettä kaupan hyväksymiselle ole.

Erikseen kannattaa mainita yhteistyö *Euroopan komission* kanssa, joka aktualisoitui heti yrityskauppavalvonnan alkutaipaleella. Esimerkiksi Kilpailuvirasto pyysi 23.1.2001 Euroopan komissiota siirtämään Vapo/Metsäliitto -yrityskaupan osittain tutkittavakseen. Kilpailuviraston siirtopyyntö perustui EU:n yrityskestittymien valvontaa koskevan asetuksen 9. artiklaan. Sen mukaan jäsenvaltio voi pyytää yrityskaupan käsittelyn siirtämistä, jos keskittymän tuloksena jäsenvaltioon uhkaa syntyä tai vahvistua sellainen määräävä markkina-asema, joka merkittävästi estää tehokasta kilpailua. Komissio oli tehnyt Kilpailuvirastolle nimenomaan aloitteen pyynnön esittämiseksi.⁴⁵⁹

Yrityskauppavalvonta ei ole ollut vain erityyppisten yrityskaupparatkaisujen tekemistä. Myös yrityskauppavalvonnassa on annettu pyydettyä kirjallisia ja suullisia neuvoja ja lausuntoja esimerkiksi ilmoitusvelvollisuuden tulkinnasta. Osa neuvonnasta on annettu ennen yrityskaupan ilmoittamista käytävissä ennakkoneuvotteluissa.⁴⁶⁰ Tässäkin suhteessa voi sanoa, että Kilpailuvirastossa on tehty huomattavasti näkymätöntä työtä, joka on kuitenkin ollut ensiarvoisen tärkeässä asemassa muun muassa elinkeinonharjoittajien oikeusturvan kannalta.

6.4 Yrityskauppapäätösten lukumäärä on vähentynyt selvästi vuosien saatossa

Seuraavaan taulukkoon on koottu tiedot yrityskauppapäätösten lukumäärästä ajanjaksolla 1999–2012:⁴⁶¹

Taulukko 2. Kilpailuviraston yrityskaupparatkaisujen lukumäärä vuosina 1999–2012.

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
80	107	104	112	93	65	33	39	35	23	14	23	28	21

Yrityskaupparatkaisujen minimimäärä saavutettiin vuonna 2009, kun yrityskaupparatkaisuja tehtiin 14 kappaletta. Yrityskaupat olivat kaikin osin sellaisenaan hyväksytyjä. Sitä vastoin yrityskauppavalvonnan alkuvuosina aktualisoitui ajoittain yli 100 päätöstä per vuosi. Karkeasti arvioiden voikin sanoa, että tarkasteluajanjakson ensimmäisenä viitenä vuotena tehtiin noin viisi kertaa enemmän yrityskaupparatkaisuja per vuosi kuin tarkasteluajanjakso viitenä viimeisenä vuotena.

458 Ks. tarkemmin HE 11/2004 vp.

459 Tiedote 4/24.1.2001.

460 Kilpailuviraston tilinpäätös 2005.

461 Koska yrityskauppavalvontaa koskevat säännökset tulivat voimaan vasta vuoden 1998 loppupuoliskolla, 1.10.1998, asianomainen vuosi on jätetty tarkastelusta pois.

Selvä valtaosa yrityskauppapäätöksistä on ollut sellaisenaan hyväksytyjä yrityskauppoja. Käytännössä on ollut vuosia, jolloin kaikki ratkaisut ovat kuuluneet tähän ryhmään. Vähäisessä määrin yrityskaupat ovat olleet ehdollisena hyväksytyjä. Aivan poikkeuksellisesti yrityskauppa on kielletty.

Lainsäädäntömuutokset ovat vaikuttaneet olennaisesti siihen, että yrityskauppapäätösten lukumäärä on vähentynyt. Tässä voidaan viitata erityisesti vuoden 2004 lakiuudistukseen, jossa yrityskauppojen ilmoittamisvelvollisuuden kynnyksarvoja korotettiin merkittävästi.⁴⁶² Myös *talouskehitys* on omiaan vaikuttamaan yrityskauppojen määrään ja siten yrityskauppapäätösten lukumäärään.

6.5 Ehdollisesti hyväksytyjen yrityskauppojen lukumäärä on tasaantunut

Seuraavaan taulukkoon on koottu tiedot ehdollisena hyväksytyjen yrityskauppojen lukumäärä vuosina 1999–2012:⁴⁶³

Taulukko 3. Ehdollisena hyväksytyjen yrityskauppojen lukumäärä vuosina 1999–2012.

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
5	5	5	1	2	1	2	2	0	1	0	0	1	0

Yrityskauppavalvonnan kolmena ensimmäisenä täytenä vuotena ehdollisia päätöksiä tehtiin varsin paljon, viisi kappaletta kunakin vuonna. Sen jälkeen ehdollisia yrityskauppoja on tehty enää 0–2 kappaletta vuosittain. Kuvaavaa on se, että yrityskauppavalvonnan kahtena ensimmäisenä täytenä vuonna tehtiin yhtä monta ehdollista päätöstä (10 kappaletta) kuin vuosina 2002–2012 yhteensä. Tätä kehityssuuntaa voinee pitää indisiona siitä, että elinkeinotoiminnassa oli opittu yrityskauppavalvontaa koskevat pelisäännöt, ja että virasto on onnistunut viestittämään, minkälaiset seikat voivat hankaloittaa yrityskaupan toteuttamista. Lisäksi tämä kehitys voi heijastella sitä, että yrityskauppavalvonnan soveltamisala on supistunut erityisesti liikevaihtorajojen korotusten myötä.

Yrityskaupat hyväksyttiin valvonnan alkutaipaleellakin joka tapauksessa valtaosassa tapauksista sellaisenaan ja vielä siten, että hyväksyminen tapahtui ensivaiheen käsittelyssä. Jatkokäsittelyvaiheeseen siirtyi osa yrityskaupoista, ja näistä osa katsottiin sellaisiksi, että Kilpailuvirasto edellytti erilaisten ehtojen täyttymistä, jotta kauppa olisi ollut hyväksyttävissä. Kilpailuviraston kaupan hyväksymisen edellytykseksi määräämät ehdot liittyivät esimerkiksi yritysten välisiin *kilpailukieltomääräyksiin*, joista yritykset olivat sopineet yhdistäessään valmistustoimintansa. Tällaisissa tapauksissa sitouduttiin poistamaan sellaiset määräykset, joiden johdosta yritys olisi estynyt ostamasta tuotteita muilta kuin tietyltä yritykseltä.⁴⁶⁴

Ehdollisina hyväksytyissä yrityskaupoissa on myös edellytetty esimerkiksi, että määräävässä markkina- asemassa oleva yritys kohtelee *yhteisyritystä ja sen kilpailijoita tasapuolisesti* verkkosisällön hankinnassa ja jakelussa eikä keskity erilaista taitotietoaan vain yhteisyrityksen käyttöön. Lisäksi osapuolet olivat sitoutuneet *poistamaan määrättyjä yksinoikeusjärjestelyjä* yrityskauppasopimuksistaan.⁴⁶⁵ Ehtoihin on sisällynyt myös *pilkkomisjärjestelyjä*. Esimerkiksi Tiedon ja Enatorin yhdistymisen ehdoksi asetettiin se, että yhdistynyt yritys – Tietoenator – myi Enatorin tytäryhtiön riippumattomalle ja merkittävälle kilpailijalle.⁴⁶⁶ Huomiota on kiinnitetty myös siihen, minkälaisia *ehtoja* yrityskaupan johdosta perustettava yritys saa yleisesti käyttää. Esimerkiksi Tiedon ja Enatorin yhdistymisen edellytykseksi määrättiin se, että Tietoenator ei saa käyttää

462 Ks. esimerkiksi Kilpailuviraston tilinpäätös 2005.

463 Koska yrityskauppavalvontaa koskevat säännökset tulivat voimaan vasta vuoden 1998 loppupuoliskolla, 1.10.1998, asianomainen vuosi on jätetty tarkastelusta pois.

464 Ks. myös Kilpailuviraston uutisia 2/1999. Daniscon Cultor -kauppa hyväksyttiin ehdollisena.

465 Tiedote 30, 21.12.1999.

466 Tiedote 10, 16.6.1999.

sitovia ehtoja tietotekniikka- ja tietoliikennepalvelujen tarjonnassa.⁴⁶⁷ Yrityskauppavalvontaa koskevalle käytännölle oli ominaista eräissä tapauksissa myös se, ettei kaupan hyväksymiselle asetettu ainoastaan yhtä ehtoa vaan useampia ehtoja.

Osapuolet ovat muutoinkin antaneet virastolle keskittymän rakennetta ja osapuolten käyttäytymistä koskevia sitoumuksia, kuten sen, että tytäryhtiö oli myytävä riippumattomalle kilpailijalle eikä yritys saanut käyttää sopimuksissaan sitovia ehtoja tiettyjen palvelujen tarjoamisessa. Sitoumuksena on edellytetty myös, että urakointitoimintaa harjoittava yhteisyritys takasi käyttämiensä kompressorien ja niiden varaosien saatavuuden tavanomaisilla ehdoilla muille urakoitsijoille. Lisäksi yrityskauppa on hyväksytty nopeasti kuukauden pituisessa ensivaiheen käsittelyssä, kun yritys ilmoitti luopuvansa tuotteiden jakelusta Suomessa määrätyn siirtymäajan kuluessa.⁴⁶⁸

Ehdollisella yrityskaupan hyväksymisellä on ollut hyvin monenlaisia ilmenemismuotoja. Tältä osin Kilpailuvirastolle jätettiin yrityskauppavalvonnasta säädettäessä huomattavasti harkintavaltaa. Todettiinhan lokakuun alussa 1998 voimaan tullessa laissa asiasta ainoastaan seuraavaa: "Kilpailuneuvosto voi kilpailuviraston esityksestä kieltää tai määrätä purettavaksi yrityskaupan tai asettaa yrityskaupan toteuttamiselle ehtoja, jos sen seurauksena syntyy tai vahvistuu sellainen määräävä markkina-asema, joka merkittävästi estää kilpailua Suomen markkinoilla tai niiden oleellisella osalla."⁴⁶⁹ "Jos 1 momentissa tarkoitettu kilpailun estyminen tai 2 momentissa tarkoitettujen yrityskaupan haitalliset vaikutukset voidaan välttää asettamalla yrityskaupan toteuttamiselle ehtoja, kilpailuviraston tulee esityksen tekemisen sijasta neuvotella ja määrätä noudatettavaksi tällaiset ehdot."⁴⁷⁰ Edellä mainitun perusteella on vaikea suoraan päätellä mitään ehtojen sisällölle asetettavista vaatimuksista. Näin ollen Kilpailuviraston harkintavalta tästä näkökulmasta oli laaja.

Toisaalta hallituksen esityksessä HE 243/1997 vp viraston harkintavaltaa kuitenkin rajoitettiin jossain määrin. Tältä osin päätelmät harkintavallan rajoituksista ovat tosin kaksijakoiset. Ensinnäkin lainvalmisteluaikaneistossa tuotiin lähinnä luettelomaisesti esille erilaisia ehtotyyppisiä, joita yrityskaupan hyväksymiselle oli määrättävissä. Mitenkään selkeästi tiettyjä ehtoja ei toisenlaisten ehtojen edelle nostettu lukuun ottamatta sitä, että rakenteellisia ehtoja olisi harkinnassa priorisoitava. Edellä mainitusta hallituksen esityksestä ilmeni kuitenkin selkeästi myös se, ettei ehtojen asettamisessa tullut mennä sen pidemmälle kuin mitä kilpailun turvaaminen välttämättä edellytti. Se, että viranomaisille on jätetty joka tapauksessa huomattavasti harkintavaltaa oli ymmärrettävissä erityisesti sitä taustaa vasten, että yrityskauppojen sisältö vaihteli olennaisesti tilanteesta toiseen. Yleisemminkin oli näet todettu, että sääntelyn oli oltava sitä joustavampaa, mitä enemmän yksilölliset erityisolosuhteet leimasivat sääntelyn kohdetta.

6.6 Yrityskaupat markkinaoikeudessa

Yrityskauppojen kieltoesitykset ovat olleet harvinaisia. Kilpailuvirasto esitti 19.4.2000 kilpailuneuvostolle, että Sonera Oyj:n yhteisen määräysvallan hankinta Yleisradio Oy:n tytäryhtiössä Digita Oy:ssä kielletään.⁴⁷¹ Kilpailuvirasto katsoi, että yrityskauppa johti

1. digitalisoidun yleisradioverkon teknisten palvelujen,
2. yleisradioverkon lähetyspalvelujen,
3. matkaviestinpalvelujen,
4. digitaalisten verkkojen palvelujärjestelmien,
5. Soneran alueellisten tilaajayhteysverkkopalvelujen ja
6. Soneran alueellisten kaapeliverkkopalvelujen markkinoilla sellaiseen määräävän markkina-aseman syntymiseen tai vahvistumiseen, joka merkittävästi estää kilpailua Suomessa ja Suomen olennaisilla osilla.

467 Tiedote 10, 16.6.1999.

468 Jokinen (1999).

469 Kilpailunrajoituslain 11 d §:n 1 momentti (303/1998).

470 Kilpailunrajoituslain 11 d §:n 3 momentti (303/1998).

471 Ks. laajemmin esimerkiksi Tiedote 16/2000, 19.4.2000.

Kilpailuviraston arvioinnin mukaan yrityskaupalla oli huomattavia poissulkevia vaikutuksia ja se suojasi Digitan ja Soneran määräävää markkina-asemaa kilpailulta. Kilpailuvirasto piti yrityskaupaan puuttumista kilpailun turvaamisen kannalta tärkeänä, koska jokaiseen kotiin ulottuva yleisradioverkko tulisi muutaman vuoden kuluttua toimimaan televisio- ja radio-ohjelmien jakelun ohella myös merkittävänä uusien internet-tyyppisten sisältö- ja asiointipalvelujen jakeluväylänä ja vastaanottoyhteytenä. Lisäksi konvergenssikehitys johtaisi siihen, että erilaisten digitaalisten verkkojen joustava rinnakkais- ja ristiinkäyttö oli merkittävä tekijä kilpailussa. Yrityskaupan kilpailuongelmat johtuivat erityisesti osapuolten markkinavoimasta, mistä kertoivat huomattavan korkeat markkinaosuudet toisiinsa läheisesti liittyvillä markkinoilla. Kilpailuvirasto oli käynyt osapuolten kanssa useita neuvotteluja sitoumuksista, joiden perusteella kauppa olisi voitu hyväksyä ehdollisena. Osapuolten esitykset jättivät kuitenkin avoimeksi niin monia kilpailuongelmista, ettei kaupan hyväksyminen ehdollisena ollut mahdollista.

Seuraavan kerran markkinaoikeudelle tehtiin esitys yrityskaupan kieltämiseksi vuonna 2011. Kysymys oli esityksestä NCC Roads Oy:n ja Destian välisen yrityskaupan kieltämiseksi. Esitys koski Kilpailuvirastolle 5.4.2011 ilmoitettua ja 5.5.2011 jatkokäsittelyyn siirrettyä järjestelyä, jossa NCC Roads Oy oli hankkimassa Destia Oy:n ja Destia Kalusto Oy:n asfalttipäällysteliiketoiminnan. Perustelu kielloesitykselle oli se, että kaupan seurauksena olisi NCC Roadsin ja Lemminkäinen Infra Oy:n yhteinen määräävä markkina-asema, joka estäisi merkittävästi kilpailua pääkaupunkiseudun asfalttimassan markkinoilla. Markkinaoikeus päätyi esittämään edellä mainitulle yrityskaupalle ehtoja, mutta tämä johti käytännössä siihen, että yrityskauppa peruuntui.

Esitys markkinaoikeudelle yrityskaupan kieltämiseksi tehtiin lisäksi vuonna 2013. Kilpailu- ja kuluttajavirasto esitti kiellettäväksi järjestelyn, jossa Uponor Oyj ja KWH-Yhtymä Oy siirtäisivät kaikki yhdyskuntatekniset liiketoimintansa uuteen perustettavaan yhteisyritykseen. Virasto esitti markkinaoikeudelle, että yrityskaupassa yhdistyisivät muovisten putkistoratkaisujen kaksi ylivoimaisesti suurinta toimijaa Suomessa, ja järjestely johtaisi toteutuessaan kilpailun merkittävään vähenemiseen erityisesti yhdyskuntarakentamisessa käytettävien muoviputkien markkinoilla. Järjestelyn kieltämisen sijaan markkinaoikeus määräsi järjestelylle tiukat ehdot, joissa edellytettiin muun muassa tuotantolinjojen myymistä järjestelyn ulkopuoliselle toimijalle.

Oman erityistapauksensa muodosti Fortum Power and Heat Oy:n ja E.ON Finland Oyj:n välinen yrityskauppa. Kilpailuvirastolle ilmoitettiin 3.2.2006 järjestely, jossa Fortum Power and Heat Oy aikoi hankkia yksinomaisen määräysvallan E.ON Finland Oyj:ssä. Kilpailuvirasto hyväksyi kaupan ehdollisesti 2.6.2006, mutta Fortum valitti päätöksestä. Markkinaoikeus katsoi maaliskuussa 2008, ettei Kilpailuvirastolla ollut perusteita asettaa yrityskaupalle ehtoja, koska Fortum ei ollut määräävässä markkina-asemassa relevantteilla markkinoilla ennen kauppaa tai sen jälkeen. Kilpailuvirasto valitti markkinaoikeuden päätöksestä, ja korkein hallinto-oikeus hylkäsi valituksen elokuussa 2010.

6.7 Yrityskauppavalvonta uudistui 1.11.2011

Yrityskauppavalvonta uudistui marraskuun 2011 alussa voimaantulleen uuden kilpailulain (948/2011) myötä, joka korvasi aiemman kilpailunrajoituksista annetun lain (480/1992). Tähän uudistukseen liittyen Kilpailuvirastossa valmisteltiin suuntaviivat yrityskauppavalvonnasta, jotka julkaistiin lokakuussa 2011⁴⁷².

Merkittävimmät uudistukset olivat yrityskauppavalvonnan puuttumiskynnyksen uudelleenmäärittely, ts. eurooppalaisen SIEC-testin⁴⁷³ käyttöönotto, eräät yrityskauppavalvonnan menettelysäännökset, jotka paransivat yritysjärjestelyn vaikutusten selvitysmahdollisuuksia, sakkovapautusjärjestelmän osittainen uudistaminen, säännökset, jotka antoivat virastolle aiempaa paremmat edellytykset keskittyä vakavien rajoitusten selvittämiseen (priorisointi) sekä osapuolten menettelyllisiä oikeuksia koskevat säännökset. SIEC-testin on katsottu antavan joissain tapauksissa aikaisempaa paremmat mahdollisuudet kilpailun turvaamiseksi haitallisia keskittymiä vastaan, mutta lisäävän samalla kilpailuvaikutusten selvittämisen vaatimuksia niin kielteisten vaikutusten kuin tehokkuushyötyjenkin kohdalla⁴⁷⁴.

472 Suuntaviivat kilpailulain soveltamisesta 1/2011.

473 Significant impediment to effective competition.

474 Jokinen (2011).

Huomionarvoinen seikka on se, että yrityskauppojen arviointi perustuu SIEC-testiin tai vastaavan kaltaiseen arviointitestiin sekä EU:ssa ja useimmissa jäsenvaltioissa. SIEC-testin soveltamiseen siirtyminen johti siten yrityskauppojen arviointitavan yhdenmukaistumiseen Suomen ja muun muassa EU:n välillä. Kilpailuviranomaisten yhteistyön kannalta harmonisointi oli myönteistä, koska se helpotti yrityskauppatapausten siirtoa komission ja jäsenvaltioiden välillä. Komission ja EU:n tuomioistuinten yrityskaupparatkaisuista voitiin myös tämän jälkeen luontevammin hakea tulkinta-apua kotimaisiin tapauksiin.⁴⁷⁵

Yrityskauppavalvonnan SIEC-testissä korostuu kilpailuvaikutusten arviointi. Arviointiperiaatteita avattiin uusissa suuntaviivoissa ja vaikuttaa selvältä, että mutkikas taloudellinen analyysi on ratkaisevassa asemassa puuttumiskynnyksen rajoilla olevien kauppojen arvioinnissa. Taloudellisen analyysin merkitys lisääntyi myös kilpailunrajoitusten arvioinnissa ja oikeuskäsittelyssä. Taloudellisen analyysin valmiuksia parannettiin muodostamalla asiantuntijaverkosto, jonka jäseniltä voidaan tarvittaessa tilata selvityksiä.

Uudemmassa tapauskäytännöstä voidaan mainita kansainvälisten pääomasijoittajien Altor Fund III ja TryghedsGruppen smba:n toteuttama järjestely, jossa yhdistyivät kuntosaliketjut Elixia ja SATS. Kilpailu- ja kuluttajaviraston yrityskauppa-analyysin perusteella Elixian ja SATS:n välinen yrityskauppa olisi olennaisesti rajoittanut kilpailua ja johtanut todennäköisesti hintojen nousuun Espoon ja Vantaan täyden palvelun kuntokeskusten markkinoilla. Viraston kilpailuanalyysissä keskeisessä asemassa oli viraston toteuttama kyselytutkimus ja sen tuloksista tehty taloustieteellinen analyysi, jossa arvioitiin osapuolten tarjoamien palveluiden kilpailun läheisyyttä⁴⁷⁶. Virasto hyväksyi järjestelyn ehdollisesti osapuolten sitouduttua myymään kaksi kuntosalikeskusta pääkaupunkiseudulla.

Kilpailuviraston valvontakäytännössä SIEC-testi tuli luonnollisesti nopeasti sovellettavaksi, mutta sen perusteella ei vuoden 2012 loppuun mennessä katsottu puuttumiskynnyksen ylittyneen.⁴⁷⁷ Maarit Taurula (2011) ennakoikin SIEC-testiin siirtymisen vaikutuksia seuraavasti:

Yrityskauppojen uuden arviointitestin ei kuitenkaan voi odottaa tuovan radikaaleja muutoksia Kilpailuvirastossa toteutettavaan yrityskauppavalvontaan. Puuttumiskynnys ei ole ratkaisevasti muuttumassa, ja todennäköisesti jatkossakin määräävän markkina-aseman syntyminen tai vahvistuminen ovat tyypillisimpiä tilanteita, joissa yrityskaupan nähdään olennaisesti estävän tehokasta kilpailua. Markkinamäärittely ja markkinaosuudet pysyvät tärkeinä, mutta eivät välttämättä enää yhtä keskeisinä osina arviointia. Selvitykset suunnataan yrityskaupan taloudellisiin perusteisiin ja markkinaoimijoiden todennäköiseen käyttäytymiseen yrityskaupan jälkeen.

Myös Kilpailulaki 2010 -työryhmän puheenjohtaja, hallitusneuvos *Kristian Tammivuori* otaksui haastattelussaan vuonna 2009, että aikaisemman dominanssitestin ja uuden SIEC-testin välinen ero olisi käytännön valvontatoiminnassa suhteellisen pieni. Hän viittasi eurooppalaiseen käytäntöön, toisin sanoen siihen, että SIEC-testiin siirtymisen jälkeen vuonna 2004 komissio oli tutkinut yhteensä noin 1 300 yrityskauppaa.⁴⁷⁸ Tehtyjen päätösten tarkastelu osoitti, että korkeintaan muutamissa yksittäisissä tapauksissa oli ollut kyse sellaisista päätöksistä, joihin ei olisi voitu puuttua myös dominanssitestillä. Periaatteelliselta kannalta SIEC-testi antaa kuitenkin nykyistä laajemmat harkintaedellytykset oligopolimarkkinoilla, ja yrityskauppavalvonta tehostuu nimenomaan näillä markkinoilla.⁴⁷⁹

Tässä on paikallaan mainita, että Vihreä kirja yrityskeskittymien valvonnan uudistamisesta avasi keskustelun kilpailutestin mahdollisesta vaihtamisesta jo 2000-luvun alussa. Keskustelua käytiin siitä, siirrytäänkö nykyisestä määräävän markkina-aseman syntymisen tai vahvistumisen arvioinnista (dominanssi-testi) kilpailun

475 Taurula (2011), s. 36.

476 Mm. estimoimalla konversioratiota.

477 Ks. esimerkiksi Kilpailuvirasto Dnro 927/14.00.10/2011, 16.12.2011. Ks. myös Taurula (2011), s. 36-37.

478 Myös tätä tutkimusta varten tehdyissä haastatteluilissa nousi esille, että SIEC-testin merkitys ei ole ainakaan tähän mennessä ollut kovin suuri.

479 Kilpailu-uutiset 1/2009.

merkittävän estymisen arviointiin (*substantial lessening of competition* eli SLC-testi). SLC-testi on käytössä mm. Yhdysvalloissa. Komissio katsoi tämän keskustelun tarpeelliseksi, jotta voidaan varmistaa, että suuria kansainvälisiä yrityskauppoja tutkittaessa kaikilla lainkäyttöalueilla noudatetaan mahdollisimman yhdenmukaisia lähestymistapoja.⁴⁸⁰ Merkille pantavaa on, että tässä yhteydessä ei keskusteltu vielä SIEC-testistä.

480 Passi (2002).

7 SEURAAMUSTEN TYYPIT, RAKENNE JA TASO OVAT MUUTTUNEET RADIKAALISTI

7.1 Alkuperäisen kilpailunrajoituslain rangaistussäännökset eivät toimineet

Vuoden 1988 kilpailunrajoituslain mukaan kiellettyjä kilpailunrajoituksia olivat vertikaaliset määrähinnat ja tarjouskartellit. Niiden tahallisuudesta rikkomisesta (*kilpailunrajoitusrikos*) oli rangaistusasteikko sakkoa tai enintään yksi vuosi vankeutta. Rikosoikeudellisen sanktioinnin alaisia olivat myös ilmoitus- ja tietojenantovelvollisuuden laiminlyönti, asiakirjojen esittämisvelvollisuuden laiminlyönti sekä väärän ilmoituksen tai muun tiedon antaminen Kilpailuvirastolle tai kilpailuneuvostolle. Näiden osalta rikosnimike oli *kilpailunrajoitusrikkomus* ja rangaistusasteikko sakkoa tai enintään kuusi kuukautta vankeutta. Huomionarvoinen näkökohta ilmeni alkuperäisen kilpailunrajoituslain 26.1 §:stä, jonka mukaan tuomioistuimen oli kilpailunrajoitusrikosta ja -rikkomusta koskevaa asiaa käsitellessään varattava Kilpailuvirastolle tilaisuus tulla kuulluksi. Kieltojen noudattamista valvoi erityisviranomaisena Kilpailuvirasto, joka saattoi pyytää poliisutkimuksia ja ilmoittaa rikokset syyttäjälle syytteen tekemistä varten. Kilpailunrajoitusrikokset olivat virallisen syytteen alaisia; myös asianomistaja saattoi tehdä niistä ilmoituksen poliisille.

Kieltojen rikkomisen kriminalisointia ei pidetty tehokkaana eikä tarkoituksenmukaisena seuraamuksena kilpailunrajoitusasioissa. Tuomioistuimissa käsitellyt harvat kilpailunrajoitusrikokset olivat johtaneet vain lieviin sakkorangaistuksiin, joilla ei katsottu olevan paljoakaan yleisestävää vaikutusta.⁴⁸¹ Yhtäältä viranomaiset eivät pystyneet tuottamaan juttuja, joista alioikeudet olisivat innostuneet; toisaalta alioikeuksissa kilpailurikkomuksia ei pidetty oikeina rikoksina. Näissä olosuhteissa hallinnolliseen seuraamusmaksuun siirtymistä pidettiin edistysaskeleena.⁴⁸²

Rikoksia koskeva oikeuskäytäntö on niukka. Se rajoittuu muutamaankin yksittäiseen tapaukseen koko sinä aikana, jolloin kiellot ovat sisältyneet kilpailunrajoituksia koskevaan lainsäädäntöön. Eräässä määrähintakiellon rikkomista koskeneessa tapauksessa yrityksen toimitusjohtaja sai rangaistukseksi 40 päiväsakkoa, määrältään kukin 335 markkaa eli hän joutui maksamaan sakkoa yhteensä 13 400 markkaa.⁴⁸³ Yksityiskohtana mainittakoon, että kun Kotimaiset Kodinkoneet – myyntiyhdistystä epäiltiin määrähintakiellon rikkomisesta ja kun epäilty saapuivat ensi kertaa kilpailuasiamiehen puheille, kilpailuasiamies *Olavi Väyrynen* sanoi heille: ”Kutsun Teitä Kotkot -kartelliksi!”

Keskustelu rikosoikeudellisista seuraamuksista ei kuitenkaan tyrehtynyt kilpailunrajoituslain alkutaipaleelle. Ensinnäkin Euroopassa oli runsas kymmenen vuotta sitten, 2000-luvun puoliväliin tultaessa, nousussa esille se, pitäisikö hallinnollisista seuraamusmaksuista palata rikosoikeudellisiin sanktioihin. Yhtiöiden osakkaat kyselivät, kuka maksaisi satoihin miljooniin euroihin paisuvat kartellisakot. Toisaalta rikosoikeudellisetkaan rangaistukset eivät olisi ongelmattomia. ”Ongelmana olisi löytää syyllinen. Kuka joutuisi vankilaan? On erittäin vaikea löytää yrityksestä kaveria, joka antoi käskyn,” kuten Matti Purasjoki on todennut.⁴⁸⁴ Kilpailuvirastolle on ollut yhdentekevää, millä tasolla yritys on rikkonut lakia. Viime kädessä ylin johto vastaa.⁴⁸⁵

Keskustelu rikosoikeudellisista seuraamuksista lähti maassamme kuitenkin liikkeelle 2010-luvulla uudelleen. Esimerkiksi *Kasvutryöryhmä* (2010) esitti selvitettäväksi henkilökohtaisten rikosoikeudellisten seuraamusten

481 HE 162/1991 vp.

482 Purasjoki (2003a), s. 19–20, joka kiittää viimeksi mainitusta uudistuksesta Pekka Hallbergia. Toisaalta Raimo Lahti (2012), s. 105 on tuonut kriittisesti esille, että rangaistusluonteisia hallinnollisia sanktioita ja sanktiomaksuja ei ole otettu käyttöön johdonmukaisen ajattelun tuloksena, ja että sanktiomaksut muodostavat hajanaisen kokonaisuuden. Lahti ei viittaa kriittikissään kilpailurikkomismaksuun, vaan yleisesti hallinnollisiin seuraamusmaksuihin.

483 Rissanen – Korah (1991).

484 Talouselämä. Kartellijahti alkaa aamuyöllä, 14.6.2004.

485 Talouselämä. Kartellijahti alkaa aamuyöllä, 14.6.2004.

käyttöönottoa karkeissa tarjouskartelliasioissa⁴⁸⁶. *Kilpailulaki 2010 -työryhmässä* asiaa oli jo pohdittu varsin laajasti. Työryhmä päätyi kuitenkin sille kannalle, ettei se esittänyt kilpailulain vastaisen toiminnan kriminalisointia.⁴⁸⁷ Pääministeri *Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa* asiaan liittyen todettiin puolestaan seuraavaa: "Hallitus selvittää mahdollisuudet kartellitapauksiin syyllistyneiden tuomitsemisesta henkilökohtaiseen rikosoikeudelliseen vastuuseen." Edellä mainitut kannanotot antavat viitteitä siitä, että paineita kilpailulainsäädännön vastaisen käyttäytymisen kriminalisointiin on olemassa, mutta toisaalta tällaiseen uudistukseen ei sitouduttu. Sittemmin käynnistettiin kartellien kriminalisointia koskeva selvitystyö: Kilpailu- ja kuluttajaviraston Helsingin yliopiston oikeustieteelliseltä tiedekunnalta tilaama selvitys 30.4.2014. "Kartellien kriminalisointi Suomessa: Hallintomenettelyyn perustuvan järjestelmän ja rikosoikeudellisen järjestelmän yhteensovittamisen tarkoituksenmukaisuus, toteutettavuus ja edellytykset." Selvitystyö ei johtanut lainmuutoksiin.

7.2 Rangaistusseuraamuksesta hallinnolliseen seuraamusmaksuun

Alkuperäisen kilpailunrajoituslain rangaistusseuraamusta ei siis pidetty kilpailunrajoitusasioissa tehokkaana ja tarkoituksenmukaisena seuraamuksena. Syyttäjien intressi nostaa syytteitä kilpailunrajoitusrikoksista vaikutti olennaisesti kriminalisoinnin toimivuuteen tai tässä tapauksessa pikemminkin toimimattomuuteen.⁴⁸⁸

Hallituksen esityksen HE 162/1991 vp mukaan lakiin sisältyvien kieltojen rikkomukset voitiin joustavimmin käsitellä hallinnollisessa järjestyksessä sellaisissa viranomaisissa, jotka olivat erikoistuneet kilpailuasioiden käsittelemiseen. Kilpailunrajoituksiin liittyvien taloudellisten tosiseikkojen ja elinkeinoelämässä valitsevien lainalaisuuksien arviointi katsottiin ilman erityisasiantuntemusta vaikeaksi. Toisaalta kiellettyä kilpailunrajoitustekoa arvioitaessa oli asianomaisen lakiesityksen mukaan enemmän painoa kiinnitettävä teon elinkeinoelämälle tuottamaan vahinkoon kuin sen tekijän toimenpiteiden subjektiiviseen moitittavuuteen.

Seuraamusmaksu sai jo vuonna 1992 sellaisia piirteitä, jotka sille ovat tuttuja edelleen⁴⁸⁹; toisaalta eräin osin seuraamusmaksua koskevaa sääntelyä on tarkistettu varsin paljon. Ilmeisen kohtuuttomien seurausten välttämiseksi säädettiin, että seuraamusmaksua ei olisi määrättävä silloin, kun menettelyä on pidettävä vähäisenä tai maksun määräämistä kilpailun turvaamisen kannalta muutoin perusteettomana⁴⁹⁰. Seuraamusmaksun suuruutta määrättäessä on otettu huomioon kilpailunrajoituksen laatu ja laajuus sekä rajoituksen kestoaika. Sen sijaan nyttemmin on kumottu seuraamusmaksulle säädetyt rahamääräiset ala- ja ylärajat. Toisaalta jo vuoden 1992 kilpailunrajoituslaissa säädettiin seuraamusmaksun 10 prosentin liikevaihtokatosta; liikevaihto laskettiin kunkin kilpailunrajoitukseen osallistuneen elinkeinonharjoittajan tai näiden yhteenliittymän edellisen vuoden liikevaihdosta. Seuraamusmaksu oli siis periaatteessa huomattavasti ankarampi kuin aikaisempi seuraamus kilpailunrajoituslain rikkomisesta eli käytännössä muutama päiväsakko⁴⁹¹. Lisäksi seuraamusmaksun määräämismenettely oli jo 20 vuotta sitten periaatteessa samanlainen kuin nykyisin: maksun määräsi Kilpailuviraston esityksestä kilpailuneuvosto (nykyisin markkinaoikeus).⁴⁹² Jos Kilpailuvirasto ei tehnyt esitystä, seuraamusmaksua ei voitu määrätä; toisaalta jos virasto teki esityksen seuraamusmaksusta, kilpailuneuvosto ja sittemmin markkinaoikeus eivät olleet sidoksissa esitetyn seuraamusmaksun suuruuteen, kuten ei myöskään korkein hallinto-oikeus.

Kilpailunrikkomismaksun määrääminen haki tarkasteluajanjaksolla luonnollisesti myös oikeudellisia rajojaan. Tältä osin kilpailuneuvoston käytännöllä oli keskeinen merkitys. Kilpailuneuvosto totesi päätöksessään dnro 16/359/93, 24.10.1996, että seuraamusmaksu oli *rangaistuksen luonteinen sanktio* ja että sitä

486 Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 11/2010, s. 23.

487 Ks. laajemmin Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 4/2009, s. 46-51.

488 Ks. myös Kilpailu- ja kuluttajaviraston Helsingin yliopiston oikeustieteelliseltä tiedekunnalta tilaama selvitys 30.4.2014.

489 Hallberg (2008) on pitänyt hallinnollista seuraamusmaksua yhtenä kilpailulainsäädännön tarkistamistyöryhmän suurimmista innovaatioista.

490 Vähäisenä voitiin pitää esimerkiksi alueellisesti ja ajallisesti rajoitettua toimintaa, HE 162/1991 vp.

491 Näin Purasjoki (1993), s. 3.

492 Ks. tarkemmin HE 162/1991 vp.

määrättäessä oli kiinnitettävä huomiota myös *rikosoikeudessa vakiintuneisiin periaatteisiin*, kuten laillisuusperiaatteeseen. Tuomitseminen saattoi tulla kysymykseen ainoastaan silloin, kun sanktioidun menettelyn tunnusmerkistö oli riittävän täsmällisesti määritelty ja vastaaja oli voinut ymmärtää toimintansa moitittavuuden.

Toisaalta asfalttikartellitapauksessa ilmeni, että rikosoikeudessa vakiintuneita periaatteita ei sovelleta kaikilta osin kilpailunrajoitusrikkomuksia käsiteltäessä. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO:2009:83 (kohta 1) todettiin näet seuraavaa:

Päätettäessä hallintolainkäyttölain (586/1996) 51 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla mihin seikkoihin ratkaisu elinkeinonharjoittajien välistä kiellettyä yhteistyötä koskevassa asiassa voidaan perustaa, on otettava huomioon todisteiden löytymisen ongelmat ja se seikka, *ettei kilpailuasiassa esitetylle näytölle voida asettaa samoja vaatimuksia kuin näytölle rikosasiassa*. Näin ollen tällaisen kielletyn yhteistyön toteamisessa voidaan käyttää myös päättelyä. Toisiaan muistuttavat tapahtumat ja toimintamallit markkinoilla sekä muut aihetodisteet voivat muun johdonmukaisen selityksen puuttuessa olla osoitus kilpailusääntöjen rikkomisesta. Tällaisessa päättelyssä ei ole estettä antaa muiden hajanaisten todisteiden ohella merkitystä todistajien kertomuksille siitä, mitä he ovat kuulleet kerrottavan. Vastaavasti yksittäisten tapahtumien samankaltaisuudesta saattaa olla mahdollista päätellä tapahtumien välinen yhteys ja niiden muodostama kokonaisuus. Keskeistä on esitetyn todistelun tarkastelu kokonaisvaltaisesti. Ajallisen keston osalta riittävänä on pidettävä sitä, että esitetyt todisteet liittyvät ajallisesti riittävän läheisiin tosiseikkoihin, jotta voidaan kohtuudella todeta, että kyseinen kilpailusääntöjen rikkominen on jatkunut keskeytymättä väitetyn kartellin alkamisajankohdan ja päättymisajankohdan välillä.⁴⁹³

1990-luvun alkupuolella valmisteltiin myös lainsäädäntöä *oikeushenkilön rangaistusvastuusta*, toisin sanoen siitä, että oikeushenkilö saatettiin tuomita yhteisösakkoon sellaisten rikoslaissa rangaistaviksi säädettyjen tekojen johdosta, joista näin on laissa erikseen todettu.⁴⁹⁴ Periaatteessa olisi ollut mahdollista, että kilpailunrajoitusrikosta koskevat säännökset olisi korvattu nimenomaan juuri oikeushenkilön rangaistusvastuulla, mutta kuten tunnettua, näin ei kuitenkaan tapahtunut. Toisaalta hallituksen esityksessä HE 95/1993 vp todettiinkin muun muassa seuraavaa:

On myös mahdollista kehittää oikeushenkilöitä varten *uusia rikoksesta johtuvia seuraamuksia*, jotka eivät olisi rangaistuksia. Ongelmana tällaisessa ratkaisussa on kuitenkin se, että rikoksen johdosta tuomittava haitallinen seuraamus on joka tapauksessa luonteeltaan varsin lähellä rangaistusta. Nimityksellä on pikemminkin periaatteellista kuin käytännöllistä merkitystä.

Virallislähdeaineiston valossa oikeushenkilön rangaistusvastuu ei ole ollut vakavasti vartenotettava sääntelyvaihtoehto nykyiselle seuraamus- eli kilpailunrikkomismaksulle. Tämä on heijastunut muun muassa siihen, ettei kilpailunrajoituksia koskien ole tarvinnut säätää rikoslakirikoksia, vaan sääntely on ollut tätä joustavampaa. Toiseksi seuraamusmaksun rakenne on voitu säätää erilaiseksi yhteisösakkoon verrattuna. Lisäksi erityisen merkillepantavaa on ollut se, että seuraamusmaksun suuruus on voinut nousta aivan toiseen kertaluokkaan kuin yhteisösakon taso. Viimeksi mainittua kuvastaa hyvin se, että korkeimmillaan oikeuskäytännössämme yhteisösakon suuruus lienee noussut 500 000 euroon⁴⁹⁵, mikä on marginaalinen määrä suhteutettuna suurimpien kilpailunrikkomismaksujen suuruuteen.⁴⁹⁶

493 Kursivointi kirjoittajien.

494 Ks. lähemmin HE 95/1993 vp.

495 KKO:2008:33.

496 Toisaalta on hyvä panna merkille, että rikoslakirikosten yhteydessä voidaan tuomita menettämisseuraamukseen, kun taas kilpailulain vastaisen menettelyn johdosta näin ei voida tehdä.

7.3 Hallinnollisella seuraamusmaksulla ei alkutaipaleellaan ollut sanottavaa pelotevaikutusta

Seuraamusmaksu ei alkuvaiheessaan osoittautunut tyydyttäväksi ratkaisuksi, koska tuomitut maksut olivat vaatimattomia ja kaiken lisäksi jossain määrin epä johdonmukaisia. Neste Oy:n tapauksessa tuomittu seuraamusmaksu suorastaan romahti viraston esittämään maksuun suhteutettuna⁴⁹⁷. Ratkaisussa KHO 20.12.2001, t. 3179 kolmelle metsäyhtiölle tuomittiin kullekin kolmen miljoonan markan suuruinen seuraamusmaksu. Kilpailuneuvosto oli vielä esittänyt maksun suuruudeksi kullekin yhtiöistä kymmentä miljoonaa markkaa.⁴⁹⁸ Toisaalta Valio Oy:n tapauksessa oli perusteltu syy pitää seuraamusmaksu kohtuullisella tasolla, mutta kilpailuneuvosto nostikin esitettyä maksua ja korkein hallinto-oikeus ei muuttanut ratkaisua⁴⁹⁹.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen KHO 1999:21 taustalla oli Kilpailuviraston esitys kilpailuneuvostolle, jossa virasto oli esittänyt, että kilpailuneuvosto määräisi Linja-autoliiton lopettamaan esityksessä yksilöidyn kilpailunrajoituksista annetun lain vastaisen toiminnan ja että kilpailuneuvosto määräisi Linja-autoliitolle kilpailunrikkomismaksun 500 000 markan suuruisena. Kilpailuneuvosto määräsi Linja-autoliitolle kuitenkin ainoastaan 100 000 markan seuraamusmaksun. Korkein hallinto-oikeus katsoi myös, että kilpailuneuvoston määräämä 100 000 markan suuruinen seuraamusmaksu oli kokonaisuutena arvioiden perusteltu. Korkein hallinto-oikeus otti tältä osin huomioon muun muassa sen, että liiton hallitus oli pyrkinyt taivuttamaan yksittäiset yritykset noudattamaan yhtenäistä hinnoittelua. Linja-autoliitto oli myös sen jälkeen, kun sen poikkeuslupahakemukseen ei ollut osaksi suostuttu, antanut ohjeita, jotka olivat olleet vastoin poikkeuslupan nimenomaisia ehtoja. Samoin otettiin huomioon se, että Linja-autoliittoon kuului yli 90 prosenttia alan yrityksistä, joten liiton menettelyillä oli ollut käytännössä koko maata koskevia vaikutuksia. Toisaalta Linja-autoliiton toimintaa koskevien säännösten tulkinnanvaraisuus otettiin huomioon lieventävänä tekijänä. Lieventävinä näkökohtina nostettiin esille lisäksi lainsäädännön muutosten aiheuttamat vaikeudet Linja-autoliitolle sopeutua nopeasti näihin muutoksiin sekä tähän liittyen liiton toimenpiteiden tiedon saamiseksi viranomaisilta ja oli myös poikkeuslupan hakeminen tietyille menettelyilleen. Huomioon otettiin myös se, että lainvastaisten menettelyjen tosiasialliset vaikutukset kilpailulle eivät olleet erityisen suuret. Tähän seikkaan olivat vaikuttaneet toimialaa koskeva sääntely, joka sinällään rajoitti kilpailua, sekä se, että yhtenäiseen hinnoitteluun ei ollut pyritty muodoltaan ja tehosteiltaan erityisen velvoittavilla toimenpiteillä. Erityisen merkittävä piirre asianomaisessa ratkaisussa on se, että korkeimman hallinto-oikeuden (ja jo sitä ennen kilpailuneuvoston) tuomitsema seuraamusmaksu jäi viidennekseen siitä, mitä Kilpailuvirasto oli esittänyt. Toisaalta edellä mainitussa tapauksessa ei itse kilpailulainsäädännön rikkomista asetettu lainkaan kyseenalaiseksi. Samalla on syytä viitata OECD:n vuoden 2003 maaraporttiin, jonka mukaan puutteita Suomessa oli erityisesti lainrikkomusten sanktioinnissa⁵⁰⁰.

Kilpailunrikkomismaksun määräämisen osalta oli ratkaisussa KHO:1998:65 kuultavissa historian siipien havinaa. Kilpailuneuvosto määräsi näet Valio Oy:lle 5 miljoonan markan seuraamusmaksun, vaikka Kilpailuvirasto oli esityksessään kilpailuneuvostolle ehdottanut seuraamusmaksun määräksi tätä pienemmän summan eli 3 miljoonaa markkaa. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa tuotiin ensiksi esille se, että seuraamusmaksun määräämisen edellytyksenä oli Kilpailuviraston seuraamusmaksun määräämistä koskeva esitys, mutta toisaalta se, ettei kilpailuneuvosto ollut sidottu Kilpailuviraston esittämään määrää koskeneeseen vaatimukseen. Korkein hallinto-oikeus päätyi pysyttämään kilpailuneuvoston päätöksen seuraamusmaksun suuruudesta voimassa. Historiallisesti päätöksen tekee se, että tämä on ainut tapaus, jossa ylemmät oikeusasteet ovat tuominneet suuremman seuraamusmaksun kuin Kilpailuviraston seuraamusmaksuesitys oli ollut.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 20.12.2001, t. 3179 otettiin puolestaan kantaa kolmelle metsäalan suuryritykselle tuomittaviin seuraamusmaksuihin, koska nämä yritykset olivat muun muassa vaih-

497 Seuraamusmaksuesitys oli 100 miljoonaa markkaa, mutta tuomittu maksu oli vain kaksi miljoonaa markkaa.

498 Ks. Purasjoki (2003a), s. 20, joka pitää seuraamusmaksukäytäntöä yhtenä vähiten innostavista kokemuksista maamme kilpailupolitiikan alkutaipaleella.

499 KHO:1998:65.

500 Ks. myös Kilpailuviraston uutisia 3/2003.

taneet tietoja keskenään hinnoista ja hankinnoista. Kilpailuneuvoston päätöksessä kullekin yritykselle tuomittiin 10 miljoonan markan seuraamusmaksu. Sen sijaan korkein hallinto-oikeus päätyi tuomitsemaan ainoastaan 3 miljoonan markan suuruisen seuraamusmaksun kullekin yritykselle. Korkein hallinto-oikeus totesi nimenomaisesti, ettei edellytyksiä seuraamusmaksun normaaliasteikon ylittämiseksi ollut. Päätöksessä otettiin huomioon kilpailunrajoitusten kestoajasta ja menettelyjen vuoden 1994 poikkeuslupapäätöksen vastaisuus sekä yritysten suuret liikevaihdot. Toisaalta lieventävinä seikkoina mainittiin, että tietojen vaihto oli suurelta osin tapahtunut myyjien läsnä ollessa myyjäpuolen aloitteesta järjestetyissä seurantakokouksissa; toiminta oli ollut alueellisesti rajoitettua; seurantakokouksilla oli osoitettu olleen myös hyödyllisiä vaikutuksia puukaupan kannalta; taloudellisesta hyödystä ei ollut selvitystä; lisäksi suoranaisesta hinnasta sopimisesta oli ollut vain viitteitä.

Myös joukkotiedotusvälineissä kiinnitettiin huomiota seuraamusmaksujen matalaan tasoon. Esimerkiksi Talouselämä-lehdessä todettiin 22.3.2002, että “mikään ole niin kannattava kuin monopoli – paitsi ehkä kartelli. Kiellettyhän kartelli on, mutta Suomessa kiellon rikkomisesta selviää halvalla.” Samalla viitattiin korkeimman hallinto-oikeuden päätökseen 20.12.2001, t. 3179, jossa alennettiin UMP-Kymmenen, Stora Enson ja Metsäliiton kartellisakot 0,5 miljoonaan euroon kilpailuneuvoston päättämästä 1,7 miljoonasta. Neuvosto oli pudottanut jo puolet Kilpailuviraston kullekin yhtiölle esittämästä 3,4 miljoonan euron kilpailusakosta. Korkeimman hallinto-oikeuden määräämät seuraamusmaksut olivat 0,006–0,01 prosenttia metsäkonsernien sen ajan liikevaihdosta. Kilpailunvalvojien ”slangissa” tämänsuuruista maksua kutsuttiinkin klubimaksuksi. Mielenkiintoiseksi edellä mainitun tapauksen tekee osaltaan se, etteivät metsäyhtiöt olleet ensimmäistä kertaa syytettyinä kartellista. Vajaat viisi vuotta aikaisemmin UPM-Kymmene, Enso, Metsä-Serla, Myllykoski ja myyntiyhdistys Finnpap saivat yhteensä vajaan miljoonan euron sakot paperin hintakartellista.⁵⁰¹

Tässä 1990-luvun metsäkartellissa päädyttiin siis aivan toisen suuruusluokan seuraamusmaksuihin kuin nyttemmin 2000-luvun metsäkartellissa päädyttiin. Markkinaoikeus tuomitsi näet ratkaisussa MAO:614/09 metsäyhtiöille yhteensä 51 miljoonan euron seuraamusmaksut. Tosin nämä kaksi metsäkartellia eivät ole yksi yhteen toisiinsa verrattavissa. Merkille pantavia piirteitä aikaisemmassa, korkeimman hallinto-oikeuden seuraamusmaksun suuruutta koskevan kannan perusteluissa on erityisesti kaksi. Ensinnäkin normaaliasteikkoa pidettiin selvästi pääsääntönä ja näin ollen tosiasiallisen ylärajan seuraamusmaksulle muodosti säännönmukaisesti markkamääräinen yläraja, ei suinkaan 10 prosentin liikevaihtokatto. Toiseksi korkein hallinto-oikeus painotti kokonaisarviointissaan olennaisesti lieventäviä seikkoja seuraamusmaksua määrättäessä.

Myös epäilyt *vertikaalisista kilpailunrajoituksista* nousivat ajoittain oikeuskäytännössä esille. Tässä mainitakoon esimerkkinä Kilpailuviraston esitys 16.4.2003 markkinaoikeudelle siitä, että se toteaisi Neste Markkinointi Oy:n syyllystyneen kiellettyyn *määrähinnoitteluun* vuosina 1996–2002.⁵⁰² Markkinaoikeus kuitenkin katsoi, että vaikka Neste Quick Shop -ketjussa Neste Markkinointi Oy:n ja Neste Quick Shop -ketjun yrittäjien välillä olikin kysymys vertikaalisesta järjestelmästä, Neste Quick Shop -ketjun yrittäjiä ei voitu pitää kilpailunrajoituslaissa tarkoitettuna seuraavana myyntiportaana Neste Markkinointi Oy:öön nähden viraston esityksen kohteena olevan päivittäistavarakaupan osalta. Neste Markkinointi Oy:n ei näin ollen katsottu rikkoneen kilpailunrajoituslaissa säädettyä määrähintakieltoa.⁵⁰³ Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä KHO 12.12.2005, t. 3304 annettiin asiaan lopullinen ratkaisu. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi Kilpailuviraston valituksen, joten markkinaoikeuden päätös jäi voimaan. Siitä huolimatta, että Kilpailuviraston esitys lopulta hylättiin, päätöstä voidaan pitää tärkeänä, koska näin täsmennettiin vertikaalisten kilpailunrajoitusten – tässä tapauksessa määrähinnoittelun – rajanvetoa.⁵⁰⁴

501 Talouselämä 22.3.2002.

502 Ks. esimerkiksi Kilpailuviraston uutisia 3/2003.

503 MAO:35/04.

504 Vrt. MAO:594/11, jossa oli kysymys määrähinnoittelusta, jossa päädyttiin tuomitsemaan yritykselle kolmen miljoonan euron seuraamusmaksu.

Tämän jakson päätteeksi on kuitenkin todettava, että seuraamusmaksun määräämisessä oli jo ennen vuotta 2004 rakenteellisesti säilyttämisen arvoisia elementtejä. Kiellettyjen kilpailunrajoitusten välitön lopettaminen viraston puuttuttua asiaan tai ainakin se, että kiellettyjen kilpailunrajoitusten vaikutukset minimoitaisiin, olivat tekijöitä, jotka vaikuttivat seuraamusmaksua alentavasti ja saattoivat johtaa siihen, että seuraamusmaksuesitystä ei lainkaan tehty.⁵⁰⁵

7.4 Seuraamusmaksu muutti olennaisesti muotoaan vuoden 2004 uudistuksessa

Hallituksen esityksessä HE 11/2004 vp todettiin OECD:n sääntelyuudistuksen Suomea koskevaan maaraorttiin viitaten, että Suomen sanktiotaso vaikutti kansainvälisessä vertailussa liian lievältä. Lakiesityksessä ehdotettiin, että kilpailunrikkomismaksun euromääräisestä asteikosta luovutaan ja että laissa säädetään ainoastaan kilpailunrikkomismaksun enimmäismäärästä. Näin myös tapahtui ja samalla enimmäismäärä säilytettiin ennallaan. Toisaalta lakiesityksessä ei millään tavoin edellytetty kilpailunrikkomismaksujen tason kiristämistä käytännössä, mutta toisaalta tätä ei kiellettykään. Vuoden 2004 jälkeisessä oikeuskäytännössä ankarat seuraamusmaksut ovat tulleet joka tapauksessa tutuiksi, kuten asfaltti- ja metsäkartelli osoittavat. Tältä osin Kilpailuvirasto on ollut olennaisessa määrin kilpailupolitiikan linjaaja: esitykset seuraamusmaksuiksi on vahvistettu ylemmissä oikeusasteissa.

Tässä yhteydessä on kuitenkin paikallaan kiinnittää huomiota kahteen, seuraamusmaksujen rakennetta koskevaan seikkaan. Niistä ensimmäinen on herättänyt ”paljon porua, mutta vähän villoja”, kun taas jälkimmäinen on päinvastoin tuottanut ”paljon villoja, mutta vähän porua”. Leniency eli sakkovapautusjärjestelmä otettiin käyttöön Suomessa vuoden 2004 uudistuksen myötä. Kilpailunrikkomismaksusta vapauttamisjärjestelmä liittyi nimenomaan vakavimpien kilpailunrajoitusten eli salaisten kartellien paljastamiseen. Uudistuksen taustalla oli Euroopan komission 19. helmikuuta 2002 antama tiedonanto sakoista vapauttamisesta ja sakkojen lieventämisestä kartelleja koskevissa tapauksissa. Tiedonanto koski kahden tai useamman kilpailijan välisiä salaisia kartelleja, joiden tavoitteena on hintojen tai tuotanto- tai myyntikiintiöiden vahvistaminen, markkinoiden jakaminen, mukaan lukien tarjouksista sopiminen, taikka tuonnin tai viennin rajoittaminen. Tiedonannolla korvattiin komission vuonna 1996 antama tiedonanto kilpailusakon alentamisen menettelystä. Vuoden 2002 tiedonannon mukaan vapautuksen sakoista sai se kartelliin osallinen yritys, joka ensimmäisenä paljasti komissiolle riittäviä tietoja kartellin toiminnasta. Täydellisen vapautuksen kilpailusakosta saattoi saada vain yksi kartelliin osallinen yritys. Myös muiden kartelliin osallisten yritysten kilpailusakkoa voitiin alentaa, jos ne antoivat komissiolle tietoja, joilla oli merkittävää lisäarvoa verrattuna jo komission hallussa oleviin todisteisiin. Komission rangaistusten alentamista koskevan tiedonannon pääperiaatteet olivat yhdenmukaiset Yhdysvaltain vastaavan sääntelyn kanssa. Tämä mahdollisti sen, että yritykset saattoivat hakea kilpailusakon alentamista samanaikaisesti sekä komissiolta että Yhdysvaltain kilpailuviranomaisilta. Tätä kautta myös Euroopan ja Yhdysvaltain kilpailuviranomaisten yhteistyö kilpailututkinnassa tehostui.⁵⁰⁶ Lisäksi hallituksen esityksessä HE 11/2004 vp viitattiin siihen, että Euroopan unionin jäsenvaltioista ainakin Alankomaiden, Saksan, Ison-Britannian, Irlannin ja Ruotsin lainsäädäntöön sisältyi kilpailusakon alentamisen menettelyä koskevat säännökset.

Leniency-säännökseen verrattuna vähemmälle huomiolle on sen sijaan jäänyt se, että seuraamusmaksun tason määrittävässä säännöksessä siirryttiin eurooppalaiseen malliin ja vanhasta *perusasteikosta luovuttiin*⁵⁰⁷. Perusasteikosta luopumisen voi väittää avanneen viimeistään portit sille, että seuraamusmaksuja saatettiin korottaa huomattavasti aikaisempaa tuntuvammiksi. Kilpailunrajoituslain 8.2 §:n mukaanhan lähtökohtana oli se, että maksun suuruus sai vaihdella viidestä tuhannesta markasta neljään miljoonaan markkaan. Toisaalta

505 Pokela – Hiltunen (2004), s. 214. Mainittakoon, että RL 6 luvun 6 §:n 3 kohdassa mainitaan rangaistuksen lieventämisperusteina muun muassa ”tekijän muu pyrkimys estää tai poistaa rikoksensa vaikutuksia taikka hänen pyrkimyksensä edistää rikoksensa selvittämistä”.

506 Hallituksen esityksessä HE 11/2004 vp puhutaan yllä mainitulta osin rangaistuksesta vapautuksesta tai rangaistuksen alentamisesta. Tässä yhteydessä puhutaan kuitenkin kilpailusakosta eikä rangaistuksesta.

507 Ks. kuitenkin Jokinen (2005).

jos kilpailunrajoitus ja olosuhteet huomioon ottaen oli perusteltua, mainittu määrä saatiin ylittää. Oikeuskäytäntöä sanottu perusasteikko ohjasi. Esimerkiksi ratkaisussa KHO 20.12.2001, t. 3179 korkein hallinto-oikeus katsoi siitä huolimatta, että yritysten liikevaihdot olivat huomattavat, ettei tuolloin voimassa olleessa laissa säädettyjä edellytyksiä seuraamusmaksun normaaliasteikon ylittämiseksi ollut⁵⁰⁸.

7.5 Seuraamusmaksut nousivat uudelle tasolle

Hallituksen esityksessä HE 11/2004 vp kilpailunrajoituslain muuttamiseksi viitattiin OECD:n Suomea koskevaan maaraporttiin, jossa kiinnitettiin huomiota Suomessa kartelleista langetettuihin sanktioihin. Vaikka tapauksia olikin ollut vähän, näytti sanktiotaso kansainvälisessä vertailussa liian lievältä. OECD suositti kilpailunrajoituslain sanktiosäännöksen muuttamista selvästi ankarammaksi. OECD:n mukaan sanktioiden perusasteikkoa tulisi nostaa vähintään kymmenkertaiseksi, jotta kilpailurikkomusten sanktioilla olisi todellista ennaltaehkäisevää vaikutusta esimerkiksi kartelleja vastaan. Mielenkiintoista kyllä lain esitöissä ei millään tavalla kirjoitettu velvoittavaan muotoon sitä, että sanktiotasoa olisi lainvastaisista kilpailunrajoituksista nostettava.⁵⁰⁹

Ikään kuin tulevaa ennakoiden *Juhani Jokinen* totesi Kilpailu-uutisten haastattelussa vuonna 2004, että ”sakot ovat kyllä olleet vähän alakantissa”. Toisaalta hän täsmensi asiaa toteamalla, että joissakin tapauksissa sakkotaso oli kuitenkin ilmeisesti ollut aika oikea, ainakin siinä mielessä, että sakotetut yritykset olivat myöhemmin muuttaneet käyttäytymistään. Joillakin aloilla sakoilla ei taas tuntunut olleen vaikutuksia, näin oli ollut esimerkiksi metsäalalla. Sakot osoittivat kuitenkin yrityksille, että laki oli tehty noudatettavaksi.⁵¹⁰ Yleisellä tasolla – siis kaikki kilpailunrajoituslain vastaisuudet huomioon ottaen – onkin todettavissa, että kilpailurikkomismaksujen määrissä korkein hallinto-oikeus seurasi alempaa skaalaa kuin mitä kilpailuneuvosto oli noudattanut.⁵¹¹

Myös Kilpailuviraston selvityksessä 1/2009 todettiin, että Suomessa kilpailurikkomismaksut olivat perinteisesti olleet melko matalia. Tuomioistuimet olivat noudattaneet seuraamusmaksukäytännössä varovaista linjaa ja sakot olivat olleet matalampia kuin, mitä Kilpailuvirasto oli esittänyt. Osittain sanktioiden alhaista tasoa tuomioistuimissa on selitetty riittävän näytön puuttumisella ja sillä, että suuri osa tapauksista oli ollut melko vähäpätöisiä kansainvälisessä vertailussa.

Uuden seuraamusmaksukäytännön alkua merkitsivät asfaltti- ja metsäkartellista annetut korkeimman hallinto-oikeuden ja markkinaoikeuden päätökset. Ensin mainittu korkeimman hallinto-oikeuden päätös KHO:2009:83 on tiivistettävissä seuraavasti:

Asfalttiyritysten todettiin KHO:n päätöksessä syyllistyneen vakavaan, pitkäkestoiseen ja laajaan kilpailunrajoituslain vastaiseen markkinoidenjakoon ja tarjousyhteistyöhön. Kyseessä oli yksi yhtenäinen kartelli, joka koostui useista erillisistä osatekijöistä ja jonka tarkoituksena oli poistaa kilpailu asfaltti-markkinoilta. Yritykset olivat sopineet etukäteen valtion, kuntien ja yksityisten teettämien asfaltointitöiden alueellisesta ja määrällisestä jakamisesta, ja tätä jakoa ylläpidettiin sopimalla etukäteen tarjouskilpailuissa tarjottavista hinnoista sekä valvomalla, että sovitusta hinnoittelusta pidettiin kiinni. Kartellissa mukana olleiden yritysten yhteinen markkinaosuus vuosina 1994–2002 oli noin 70 prosenttia. KHO määräsi Lemminkäinen Oyj:n, VLT Trading Oy:n (ent. Valtatie Oy), NCC Roads Oy:n, Skanska Asfaltti Oy:n, SA Capital Oy:n, Rudus Asfaltti Oy:n ja Super Asfaltti Oy:n maksamaan seuraamusmaksuja yhteensä 82,55 miljoonaa euroa. Summa vastaa pääpiirteittäin lainsäädännön sallimissa enimmäisrajoissa Kilpailuviraston esittämiä summia.

508 Vrt. KHO:1998:65, jossa normaaliasteikko ylitettiin, kylläkin vain hienoisesti.

509 Ks. myös Suuntaviivoja kilpailulain soveltamisesta 3/2011, jossa eritellään seuraamusmaksun suuruuteen vaikuttavia tekijöitä. Nämä Kilpailuviraston suuntaviivat tosin julkaistiin lokakuussa 2011 kilpailulakiuudistuksen ”aatonä”.
510 Kilpailu-uutiset 4–5/2004.

511 Kilpailuviraston uutisia 4/2002, jossa viitataan hallintoneuvos *Abti Rihtoon*.

Markkinaoikeus katsoi puolestaan päätöksessään MAO 614/2009, että Metsäliitto Osuuskunta, Stora Enso Oyj ja UPM-Kymmene Oyj olivat syyllistyneet vuosina 1997–2004 valtakunnalliseen kiellettyyn hintayhteistyöhön ja tietojenvaihtoon raakapuun hankinnassa. Kyse oli ostajatahon muodostamasta hintakartellista. Metsäyhtiöiden metsäpäälliköt olivat mm. tavanneet toisiaan säännöllisesti keskustellakseen raakapuun saatavuuteen ja hintaan vaikuttavista kysymyksistä. Tapaamisissa oli tarkasteltu tilastojen avulla metsäkeskusalueittain ja puutavaralajeittain raakapuun ostohinnan kehitystä. Yhtiön hintaa oli verrattu keskihintaan tai muiden yhtiöiden hintaan. Keskusteluissa ei tehty nimenomaisia päätöksiä, mutta niillä pyrittiin vaikuttamaan tulevaan hinnoitteluun. Myös aluejohtajat eri hankinta-alueilla olivat keskustelleet raakapuun saatavuuteen ja hintaan liittyvistä kysymyksistä samaan tapaan kuin metsäpäälliköt. Hintakehitystä tarkasteltiin tilastojen avulla puutavaralajeittain jopa kuntakohtaisesti. Aluejohtajat ilmoittivat toisilleen omia ostohintojaan ja niitä vertailtiin keskihintoihin. Tapaamisissa ei sovittu tarkoista hinnoista, mutta keskusteluilla pyrittiin vaikuttamaan tulevaan raakapuukauppaan siten, että hintakehitys pysyisi vakaana. Seuraamuksiksi kilpailunrajoituslain vastaisesta menettelystä markkinaoikeus määräsi yhtiöille yhteensä 51 miljoonan euron kilpailusakot, Stora Ensolle 30 miljoonaa euroa ja Metsäliitolle 21 miljoonaa euroa. Sakkomäärät olivat samat kuin Kilpailuviraston vuonna 2006 markkinaoikeudelle tekemässä esityksessä. UPM-Kymmene Oyj sai vapautuksen seuraamusmaksusta, koska se kertoi toukokuussa 2004 Kilpailuvirastolle lainvastaisesta menettelystä ja toimitti virastolle kartellia koskevia tietoja. Myös Metsäliitto avusti virastoa asian selvittämisessä, minkä johdosta sen seuraamusmaksua alennettiin 30 prosentilla.

Sekä asfaltti- että metsäkartellissa ei ole ollut kysymys ainoastaan seuraamusmaksujen nousemisesta uudelle tasolle, vaan molemmissa tapauksissa vahinkoa kärsineet – tai tarkemmin sanoen osa heistä – on nostanut vahingonkorvauskanteen kartelliin osallistuneita yrityksiä vastaan. Tällä hetkellä molemmat juttukokonaisuudet ovat vielä vireillä oikeudessa.

Viraston käsitystä asfaltti- ja metsäkartellista kuvastaa hyvin seuraava lainaus Kilpailuviraston vuosikirjasta (2010):

Laajamittaiset kartellioikeudenkäynnit sitoivat viime vuonna merkittävän osan kartellivalvonnan resursseista, ja erityisesti asfalttikartelliprosessi oli vienyt jo sitä ennen vuosien ajan runsaasti resursseja. Oikeudenkäynnissä saavutetut lopputulokset korvaavat kuitenkin ruhtinaallisesti tapauksittain käytetyn työpanoksen, koska ratkaisut vahvistavat niin merkittävästi uskottavaa ”hard core” -kartellien vastaista politiikkaa Suomessa.

Näin oli siis saavutettu käännekohta Kilpailuviraston pitkäaikaiselle huolenaiheelle vakavista kilpailunrikkomuksista määrättävien seuraamusmaksujen matalasta tasosta. Seuraamusmaksut olivat näin ollen vihdoin suuruudeltaan sellaiset, että niillä voitiin perustellusti olettaa olevan erityis- ja yleisestävää vaikutusta.⁵¹² Tämä ei ollut vain Kilpailuviraston vaan yleisempi huoli. Esimerkiksi *Valtiovarainministeriö* (2006) oli kiinnittänyt huomiota siihen, että kilpailulainsäädännön rikkomisesta oli tuomittu suhteellisen vähäisiä sanktioita. Alhainen sanktiotaso saattoi ministeriön mukaan kertoa joko tuomioistuinten valitsemasta lievästä linjasta tai siitä, etteivät kyseiset kilpailunrajoitustapaukset olleet tuomioistuinten käsitysten mukaan merkittäviä. Toisaalta ministeriö huomautti, että kielletystä kilpailunrajoituksesta kärsineet elinkeinonharjoittajat voivat hakea vahingonkorvausta⁵¹³. Valtiovarainministeriö päätyi tuolloin katsauksessaan siihen, että Suomessa esimerkiksi kartelliin osallistuminen saattoi sanktiouhasta huolimatta olla edelleen kannattavaa.⁵¹⁴

Toisaalta kartellisakot tai seuraamusmaksuesityksetkään eivät ole säännönmukaisesti nousseet korkeiksi sen paremmin absoluuttisesti arvioiden kuin elinkeinonharjoittajien liikevaihtoon tai toimialan kokonais-

512 Kilpailuviraston vuosikirja 2010, s. 23.

513 Nytemmin suurissa kartellijutuissa eli asfaltti- ja metsäkartellijutuissa on vireillä käräjäoikeuksissa vahingonkorvauskanteet. Myös auton varaosakartellin osalta kanne on vireillä ilman lainvoimaa Helsingin hovioikeudessa. Näitä tapauksia voikin pitää merkittävänä kilpailupolitiikan käännekohtana.

514 Ks. lähemmin Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2006, s. 65–66. Ministeriö esitti yhtenä mahdollisuutena ryhmäkanteen käyttöönottoa, jotta vahingonkorvausta käytettäisiin tehokkaammin kilpailulainsäädännön rikkomisen sanktiona.

arvoon suhteutettuna. Esimerkiksi Kilpailuvirasto esitti, että markkinaoikeus määräisi Suomen Hiusyrittäjät ry:lle 33 000 euron seuraamusmaksun. Markkinaoikeus päätyi myös tälle kannalle. Toisaalta korkein hallinto-oikeus päätyi ratkaisussa KHO 14.6.2013, t. 1993 alentamaan seuraamusmaksua 15 000 euroon. Viimeksi mainittu on aiheellista suhteuttaa siihen, että parturi-kampaamomarkkinoiden kokonaisarvo oli 360 miljoonaa euroa. Näin ollen seuraamusmaksun suuruus jäi alle 0,005 prosentin alan markkinoiden kokonaisarvosta.

Markkinaoikeus vahvisti puolestaan päätöksessään MAO:81/09, että Lastentarvike Oy oli toiminut lainvastaisesti rajoittamalla valikoivaan jakelujärjestelmäänsä kuuluneiden jälleenmyyjien myyntiä kuluttajille. Seuraamusmaksuksi kielletystä menettelystä oikeus määräsi 15 000 euroa. Kilpailuvirasto oli vaatinut, että markkinaoikeus määräisi yhtiölle 100 000 euron suuruisen seuraamusmaksun. Ennakkopäätöksessä KHO:2013:8 oli kysymys kodinkoneiden huoltoliikkeiden toimialaliiton hallituksessa ja muissa toimieliimissä sovitusta eräiden huoltotöiden hinnoittelusta. Tällöinkään ei päädytty loppujen lopuksi järin suuriin seuraamusmaksuihin.

Seuraamusmaksu määräytyy siis kilpailunrajoituksen laadun, laajuuden ja keston perusteella. Oikeuskäytännössä on korostettu kokonaisarviointia ja huomioitu mm. lain epäselvyyteen, tahallisuuteen ja yritysjohdon osallisuuteen liittyvät tekijät. Sekä yritysten kokonaisliikevaihto että kilpailunrajoitukseen liittyvien hyödykkeiden myynnistä saatu liikevaihto (merkityksellinen liikevaihto) ovat käytännössä vaikuttaneet seuraamusmaksun suuruuteen. Suurin epäselvyys seuraamusmaksun määräytymisessä on se, mikä kunkin tekijän painoarvo on ja minkälaisiin laskelmiin määrätyt seuraamukset perustuvat.⁵¹⁵ Oikeuskäytäntö osoittaa tätäkin taustaa vasten hyvin, että seuraamusmaksujen määräämisessä sovelletaan laajaa maksusteikkoa. Joskus puhutaan kymmenistä miljoonista euroista, joskus puhutaan tuhansista euroista. Tämä kuvastaa muun muassa sitä, että yritykset vaihtelevat kokoluokaltaan huomattavan paljon ja kilpailunrajoitusten kesto vaihtelee olennaisesti. Kilpailunrajoitusten vahingollisuudella on myös huomattavia eroja; ja onpa lainsäädännön tulkinnanvaraisuus otettava myös huomioon.

Toisaalta vaikka kilpailulainsäädäntöä olisikin rikottu, suinkaan aina ei seuraamusmaksua ole määrätty. Esimerkiksi markkinaoikeus vahvisti päätöksessään MAO:27/09 Kilpailuviraston kannan siitä, että retkeilyvälineiden maahantuontitapauksessa oli ollut kyse määrehintakiellon rikkomisesta. Markkinaoikeus ei kuitenkaan määrännyt asiassa seuraamusmaksua, koska menettely oli sen mielestä ollut sekä ajallisesti että jälleenmyyjien lukumäärän ja toiminnan tosiasiallisten vaikutusten osalta hyvin rajoittunutta. Kilpailuvirasto oli esittänyt 20.000 euron seuraamusmaksua määrehinnoittelukiellon rikkomisesta.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 31.5.2012, t. 1429 jouduttiin puimaan tilannetta, jossa kilpailunrajoitus ajoittui osittain ajalle ennen 1.5.2004 (eli ajalle ennen lainuudistusta) ja osittain uudistuksen jälkeiselle ajalle. Korkein hallinto-oikeus päätyikin sille kannalle, että perusteita ennen uudistusta voimassa olleen normaaliasteikon ylittämiseksi ei ollut. Kokonaisuutena arvioiden se päätyi samalle kannalle kuin markkinaoikeus, ts. siihen, että seuraamusmaksuksi määrättiin yhteensä 1 030 000 miljoonaa euroa. Kilpailuviraston seuraamusmaksuesitys oli ollut yli kolme kertaa suurempi, 3,76 miljoonaa euroa.

Suuret seuraamusmaksuesitykset eivät aktualisoituneet yksinomaan kartellien – ts. asfaltti- ja metsäkartellin – yhteydessä. Ns. Iittala-tapauksessa oli kysymys *vertikaalisesta kilpailunrajoituksesta*. Markkinaoikeus (MAO:594/11) määräsi Iittala Group Oy Ab:lle kolmen miljoonan euron seuraamusmaksun vuosina 2005–2007 tapahtuneesta määrehinnoittelusta. Markkinaoikeuden määräämä seuraamusmaksu oli selvästi suurin Suomessa koskaan kielletystä määrehinnoittelusta tuomittu kilpailunrikkomismaksu.⁵¹⁶ Markkinaoikeus alensi viraston neljän miljoonan euron seuraamusmaksuesitystä. Markkinaoikeuden mukaan Iittalan menettelyssä oli kyse hintojen vahvistamisesta, joka on vakava kilpailunrajoitus. Iittalan tarkoituksena oli korottaa hintatasoa sekä kieltää jälleenmyyjä kilpailemasta toistensa kanssa. Kuluttajat olivat todennäköi-

515 Heikinsalmi (2009).

516 Tosin tältä osin jäätin huomattavasti jälkeen siitä seuraamusmaksutasosta, johon edellä viitatuissa asfaltti- ja metsäkartellissa yllettiin.

sesti maksaneet määrähinnoittelun johdosta korkeamman hinnan Iittalan tunnetuimmista tuotteista. Kyse oli Iittalan koko organisaation tasolla toteutetusta tavanomaisesta toimintatavasta, ei vain yksittäisten henkilöiden toiminnasta. Määrähinnoittelu oli vakiintunut ja systemaattinen tapa, joka heijastui Iittalan kaikessa toiminnassa vähintään kahden ja puolen vuoden ajan.⁵¹⁷

Erittäin merkittävästä seuraamusmaksuesityksestä oli kysymys myös, kun Kilpailuvirasto esitti 20.12.2012, että markkinaoikeus määräisi Valio Oy:lle 70 miljoonan euron seuraamusmaksun määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä perusmaitojen valmistuksen ja tukkumyynnin markkinoilla. Virasto määräsi myös Valion lopettamaan lähes kolme vuotta jatkuneen kilpailulain vastaisen menettelyn. Kilpailuviraston selvitykset ja asiakirjanäyttö osoittivat, että Valion ylimmässä johdossa tehtiin helmikuussa 2010 strateginen päätös siitä, että yhtiö pyrki sulkemaan kilpailun pois perusmaitojen markkinoilta Suomessa. Tavoitteensa saavuttamiseksi Valio pudotti 1.3.2010 alkaen perusmaitojen tukkuhinnat huomattavasti alle kustannusten. Alihinnoittelun tarkoituksena oli saavuttaa lähes monopoliasema markkinoilla ja nostaa sen jälkeen hinnat takaisin tasolle, jolla ne olivat ennen Arla Ingmanin tuloa markkinoille. Kilpailuvirasto otti seuraamusmaksun määrää arvioidessaan huomioon menettelyn moitittavuuden, pitkäkestoisuuden, maitomarkkinoiden koon, Valion huomattavan liikevaihdon sekä sen, että Valion oli jo kerran aikaisemminkin todettu syyllistyneen määräävän markkina-asemansa väärinkäyttöön (KHO:1998:65).⁵¹⁸ Markkinaoikeus päätyi samalle kannalle seuraamusmaksun suuruuden suhteen⁵¹⁹. Ratkaisuun on haettu muutosta.

Kirsi Leivon (2009) mukaan asfaltti- ja metsäkartelleista tuomittujen seuraamusmaksujen myötä enää ei voitu puhua pelkistä ”klubimaksuista”. Omaksuttu eurooppalainen linja tekisi asteittain kartellit kannattamattomiksi myös Suomessa. *Juhani Jokisen* (2010) mukaan puolestaan kartellien vastustamisessa kilpailunrikkomismaksut ovat olleet uskottavan kartellien vastaisen politiikan luomisessa ensiarvoisen tärkeitä. Tuntuvi kilpailusakkojen määrääminen on hänen mukaansa osa kilpailukulttuuria, jossa yhteiskunta tuomitsee vahingollisen käyttäytymisen. Jokinen kiinnittää huomiota myös toiseen keskeiseen elementtiin kartellien vastaisessa taistelussa: asfaltti- ja metsäkartellia koskevien päätösten jälkeen viraston asialistalla ovat ennen muuta kartellien kiinnijäämisriskin lisääminen sekä valvonnan tehostaminen markkinoilla, joilla kilpailu markkinoiden rakenteesta johtuen on vähäistä.

Selvityskeinoja kartelliasioissa – erityisesti sähköistä tarkastusta ja muuta tarkastustoimintaa – onkin pyritty jatkuvasti kehittämään. Esimerkiksi vuonna 2006 Kilpailuvirasto järjesti kaksipäiväisen EU:n jäsenvaltioiden virkamiehille tarkoitetun sähköisen tarkastuksen seminaarin Helsingissä. Seminaarin nimi oli ”4th European Forensic IT Meeting.” Vuonna 2009 virasto osallistui Euroopan komission rahoittamaan projektiin, jossa koulutettiin jäsenmaiden virkamiehiä tietotekniisiin tarkastuksiin liittyviin menetelmiin ja ohjelmistoihin. Projekti oli osa komission laajempaa talousrikollisuuden torjuntaa koskevaa hanketta.⁵²⁰ Nyttemmin Kilpailu- ja kuluttajaviraston sähköistä tarkastusta ja muuta tarkastustoimintaa on esitetty malliksi kehitettäessä harmaan talouden torjuntaa ja siihen liittyvää tarkastustoimintaa⁵²¹.

7.6 Ovatko sakkovapautushakemukset koituneet kartellien tuhoksi

Leniency- eli sakkovapautusjärjestelmällä on keskeinen merkitys vakavimpien kilpailunrajoitusten, erityisesti paljaiden kartellien selvittämisessä. Järjestelmä otettiin käyttöön vuoden 2004 toukokuun alussa, ja sitä muutettiin sitten kilpailulakiuudistuksen myötä.⁵²² Yleisellä tasolla on kuitenkin todettavissa, etteivät sakkovapautushakemukset eli leniency-hakemukset ole suinkaan vallanneet alaa siinä määrin kuin ehkä on tavoiteltu.

517 Ks. määrähinnoittelusta lähemmin Sukanen (2012).

518 Tätä kirjoitettaessa Valion tapauksen käsittely on vielä kesken korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

519 MAO:467-468/14.

520 Kilpailuviraston vuosikirja 2010, s. 19.

521 Näin Hirvonen – Määttä (2015), s. 300 – 301.

522 Yhdysvalloissa leniency-säännöstö otettiin käyttöön jo vuonna 1978, mutta sitä muutettiin radikaalisti vuonna 1993. Sen sijaan Euroopan unionissa leniency otettiin käyttöön vuonna 1996. Ks. esimerkiksi Motta (2004), s. 193-194.

Myös tutkimuskirjallisuudessa sakkovapautushakemukset ovat saaneet olennaisesti huomiota osakseen⁵²³. Periaatteessahan leniency-järjestelmää voidaan pitää erittäin tärkeänä jo sen vuoksi, että salaisista kartelleista on muutoin hyvin vaikeaa hankkia näyttöä⁵²⁴. Kilpailulakiin tehtyjen muutosten – jotka tulivat voimaan 1.11.2011 – taustalla olivat kokemukset siitä, että voimassa oleva lainsäädäntö ei ollut muodostanut riittävän selkeää, johdonmukaista ja tarpeeksi ennakoitavaa kokonaisuutta kartellien tehokkaaksi paljastamiseksi.

Onkin aiheellista kysyä, miksi seuraamusmaksuvapautusta koskevat hakemukset eivät ole muodostuneet kovinkaan suosituiksi. Samalla on kuitenkin aiheellista panna merkille, että jo pelko siitä, että joku kartellirytyksistä tekee sakkovapautushakemuksen, on omiaan parantamaan kilpailuvalvonnan tehokkuutta. Tältä osin ei ymmärrettävästikään ole esitettävissä konkreettisia arvioita sakkovapautushakemuksia koskevan sääntelyn vaikuttavuudesta.

Merkittävä ennakkopäätös monessa suhteessa oli markkinaoikeuden ratkaisu MAO:614/2009 eli metsäkartellipäätös. Tässä tapauksessa Kilpailuvirasto ei esittänyt raakapuun ostokartelliasiansa seuraamusmaksua kartellista ensimmäisenä kertoneelle UPM-Kymmene Oyj:lle. Toisaalta virasto esitti, että Metsäliitto Osuuskunnalle seuraamusmaksua määrättäessä tulisi ottaa huomioon se, että yhtiö avusti merkittävästi virastoa kilpailunrajoituksen selvittämisessä. Metsäliitto saikin markkinaoikeuden päätöksessä 30 prosentin alennuksen seuraamusmaksusta. Myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun KHO 31.5.2012, t. 1429 taustalla oli kartelli, jonka osalta tieto kartellista oli saatu sakkovapautusjärjestelmän avulla. Tieto virastolle tuli vuonna 2004 ja virasto teki seuraamusmaksuesityksen vuonna 2006.

Edellä mainittujen ohella todettakoon, että vuonna 2009 virastolle tehtiin yksi uusi hakemus seuraamusmaksusta vapautumiseksi. Samassa asiassa oli jo tehty leniency-hakemus Euroopan komissiolle, eikä hakemus antanut virastolle aihetta tarkastuksen tekemiseen.⁵²⁵ Vuonna 2011 Kilpailuvirastoon tuli myös yksi sakkovapautushakemus, joka johti selvitystoimenpiteisiin. Kartelleihin kohdistuvat vahingonkorvusoikeudenkäynnit olivat ilmeisesti vähentäneet sakkovapautusjärjestelmän houkuttelevuutta.

Huomiota on kiinnitetty kriittisesti siihen, että sakkovapautushakemuksesta alkunsa saaneita kartellipäätöksiä on Suomessa ollut vain harvoin. Syiksi tälle on mainittu kiinnijäämisriskin pienuus ja seuraamusmaksutason alhaisuus.⁵²⁶ Tilanteen katsottiin kuitenkin muuttuneen, koska asfalttikartellipäätöksen linjaukset näytön arvioinnista nostivat kiinnijäämisriskiä, joka osaltaan kannustaa kielletyssä yhteistyössä mukana olevia yrityksiä hakemaan vapautusta seuraamusmaksusta. Kilpailuviraston näyttötaakka linjattiin päätöksellä tasolle, joka on realistisesti saavutettavissa. Seuraamusmaksujen suuruus nostettiin asfalttikartellin myötä niin ikään tasolle, jolla saavutetaan erityis- ja yleisestävä vaikutus. Lisäksi sakkovapautusjärjestelmän toimimattomuus otettiin huomioon kilpailulakia valmisteltaessa kehittämällä sitä vastaamaan sisällöltään Euroopan komission leniency-säännöksiä ja Euroopan kilpailuviranomaisten verkoston leniency-malliohjelmaa. Tavoitteena oli tarjota kartellissa mukana olevalle yritykselle varteenotettava vaihtoehto vapautua kielletystä yhteistyöstä ja siitä määrättävästä seuraamusmaksusta.⁵²⁷

Uusi kilpailulaki toi mukanaan ”kilpajuoksuelementin” sakkovapautusjärjestelmään. Uudistuksen mukaan alennuksen määrä riippuu siitä, missä vaiheessa eli monentenako kartellin ensimmäisenä paljastaneen jälkeen yritys toimittaa merkittävää lisäarvoa sisältäviä tietoja virastolle. Ensimmäinen tietoja toimittava elinkeinonharjoittaja saa 30–50 prosentin alennuksen, toinen 20–30 prosentin alennuksen ja loput enintään 20 prosenttia. Uusi järjestelmä kannustaa näin elinkeinonharjoittajia myötävaikuttamaan kartellin selvittämiseen mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Aikaisemmassa laissa, jossa alennuksen määrä ei riippunut avustamisen ajankohdasta, elinkeinonharjoittajien oli edullista odottaa viraston selvitysten valmistumista ennen todellisen yhteistyön aloittamista.⁵²⁸

523 Ks. kotimaisista tutkimuksista erityisesti Wikberg (2009).

524 Ks. näytön hankintaan liittyen myös KHO:2009:83.

525 Kilpailuviraston vuosikirja 2010, s. 19.

526 Kilpailuviraston vuosikirja 2010, s. 23.

527 Kilpailuviraston vuosikirja 2010, s. 23.

528 Syrjälä–Hermas (2011), s. 22–23.

Sakkovapautusjärjestelmää uudistettiin myös muutoin uuden kilpailulain myötä. Esimerkiksi seuraamusmaksusta vapautumisen edellytyksiä laajennettiin. Aikaisempi kilpailunrajoituslaki ei mahdollistanut vapautusta, jos virasto oli jo toimittanut asiassa tarkastuksen. Kilpailulakiin sisältyvä mahdollisuus maksusta vapautumiseen myös tarkastusten jälkeen kannustaa elinkeinonharjoittajia avustamaan asian selvittämisessä myös sellaisissa tapauksissa, joissa virastolla on jo ollut käytettävissään tietoja, joiden perusteella se on tehnyt tarkastuksen. Edellytyksenä on tällöin, että vapautusta hakeva yritys toimittaa virastolle tiedot, joiden perusteella virasto voi näyttää rikkomuksen toteen. Kilpailulakiin sisältyy uusi säännös myös leniency-menettelyä varten virastolle toimitetuista asiakirjoista. Säännöksen mukaan asiakirjoja ei voida käyttää muuhun tarkoitukseen kuin kilpailunrajoitusta koskevan asian käsittelyyn. Asiakirjoja koskeva uusi säännös on tärkeä leniency-järjestelmän toimivuuden kannalta. Jos hakijan toimittamia asiakirjoja voitaisiin käyttää myös muuhun tarkoitukseen kuin kyseessä olevan kilpailunrajoitusasian käsittelyyn, vaarana olisi, että seuraamusmaksusta vapautumista tai seuraamusmaksun alentamista hakeneet elinkeinonharjoittajat joutuisivat yksityisoikeudellisissa vahingonkorvausprosesseissa huonompaan asemaan kuin muut kartellin jäsenet. Tällöin kannustin hakea seuraamusmaksusta vapautumista ja seuraamusmaksun alentamista heikkenisi, ja järjestelmän tehokkuus kärsisi merkittävästi.⁵²⁹

Toisaalta kartellien selvittämisessä ei ole suinkaan Kilpailuvirastossa nojaututtu pelkästään sakkovapautushakemusten voimaan. Tässä voidaan viitata ensinnäkin *kartellivihjejärjestelmään*. Kilpailuviraston yksiselitteisenä pyrkimyksenä on ollut, että niin yritykset kuin tavalliset kansalaisetkin ilmoittaisivat virastolle kartelliepäilyistään. Vihjeen kartellista on voinut antaa halutessaan myös nimettömänä viraston verkkosivuilta löytyvän sähköisen vihjelomakkeen avulla. Osa vihjeistä on osoittautunut todellisiksi kartelliepäilyiksi ja johtanut tarkastuksiin tai sitten harmaan talouden piiriin kuuluviksi. Valvontaa on tehostettu myös lisäämällä kilpailuviranomaisten ja julkisista hankinnoista vastaavien hankintavirkamiesten yhteistyötä kartellien paljastamiseksi.

Kilpailuvirastoon perustettiin 1.6.2012 alkaen myös uusi kartelleihin erikoistunut yksikkö – *kartelliryhmä*. Ryhmä keskittyi vakavimpien eli ns. *hard core* -kartellien käsittelyyn, vastasi kartelli-ilmiantoihin liittyvien sakkovapautushakemusten käsittelystä ja kehitti viraston selvitystoimintaa. Taustalla oli Kilpailuviraston saama lisämääräraha osana harmaan talouden ohjelmaa. Virastoon perustettiin lisäresurssien turvin uusia virkoja, joihin rekrytoitiin muun muassa kilpailuoikeuteen, IT-tarkastukseen ja tiedonhakuun erikoistuneita henkilöitä. Kartelliryhmään kuului kesäkuun 2012 alussa viisi henkilöä. Ryhmän päällikkönä toimi apulaisjohtaja *Mika Hermas*. Vuonna 2015 Kilpailu- ja kuluttajavirasto vahvisti kartellien selvitystoimintaansa ja kartelliryhmä yhdistettiin pääosin kilpailuvalvonta 1-yksikköön.

7.7 Kiinnijäämisriskin kannalta muutkin keinot kuin leniency ovat avainasemassa

Ankarillakaan seuraamuksilla ei ole sanottavaa pelotevaikutusta, jos kiinnijäämisriski lainvastaisen käyttäytymisen johdosta jää hyvin alhaiseksi. Taloustieteellisesti asia onkin ilmaistavissa toteamalla, että seuraamuksen odotusarvo on tässä suhteessa avainasemassa⁵³⁰. Kiinnijäämisriskin ja siten seuraamuksen odotusarvon kannalta keskeisessä asemassa on muun muassa Kilpailuviraston tarkastusvaltuuksien laajuus.

Tarkastuskäyntejä oli huomattavan paljon Kilpailuviraston alkuvuosina. Esimerkiksi vuonna 1988 kolmen kuukauden aikana selvityksen kohteena oli 50 kilpailunrajoitustapausta, joiden selvittämisen yhteydessä tehtiin kuusi tarkastuskäyntiä⁵³¹. Vuonna 1990 tarkastuskäyntejä tehtiin puolestaan yrityksiin ja toimialajärjestöihin yhteensä 78 kappaletta⁵³² (ei yllätystarkastuksia). Vuonna 1991 selvityskäyntejä tehtiin 27 kappaletta, joista suurin osa liittyi raakapuukaupan kilpailunrajoitusten selvittämiseen⁵³³.

529 Syrjälä – Hermas (2011), s. 23.

530 Seuraamuksen odotusarvo saadaan kertomalla kiinnijäämisriski seuraamuksen arvolla. Näin ollen jos kiinnijäämisriski on 0,1 ja seuraamuksena on 10000 euron kilpailunrikkomismaksu, seuraamuksen odotusarvo on 1000 euroa.

531 Kilpailuviraston toimintakertomus vuodelta 1988.

532 Porttikivi (1991), s. 3.

533 Selvitys Kilpailuviraston toiminnasta vuonna 1991.

Asta Sihvonen-Punkka (2008) on kuvannut tarkastustoimintaa tavalla, joka sisältää jo lähes elokuvan aineksia:

Mieleen ovat jääneet myös yritystarkastukset. Ne saattoivat olla jännittäviä tilanteita – toista kuin päätösten kirjoittaminen työpöydän ääressä. Parhaiten mieleen on jäänyt kaksi tilannetta. Kerran menimme ratsaamaan epäillyn bensakartellin jäseniä – minä johdin yhtä operatiota viimeisilläni raskaana. Olin varmaan aika epätodellinen näky eräänä aamuna yrityksen oven takana ilmoittaessani, millä asialla olemme. Toinen mieleenpainuva kerta oli erään merenkulkuun liittyvän yrityksen yritystarkastus, johon haimme etukäteen apuvoimiksi poliisit. Onneksi niitä ei kuitenkaan tarvittu tositoimiin.⁵³⁴

Hallituksen esityksessä HE 162/1991 vp ennakoitiin, että vastaisuudessa esille tulevat kilpailunrajoitukset olisivat entistä vaikeampia ja merkittävämpiä sekä niihin liittyvät taloudelliset intressit entistä suurempia. Tämän vuoksi kilpailuviranomaisten selvitys- ja tarkastusvaltuuksia päädyttiin lisäämään vuoden 1992 uudistuksessa. Tosin kovin radikaalista uudistuksesta ei tältä osin ollut kysymys, koska lakiesityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todettiin tarkastusoikeudesta seuraavaa: “Pykälä vastaa pääosiltaan voimassa olevaa tarkastussäännöstä.”

Toisaalta lainvastaisten kilpailunrajoitusten jäljittäminen löysi perusmuotonsa jo viraston toiminnan alussa, minkä jälkeen nämä keinot lähinnä vakiintuivat ja hioutuivat. Virasto pyrki siis paljastamaan kartelleja vihjeiden, tarkastuskäyntien ja taustaselvitysten avulla⁵³⁵. Esimerkkinä voidaan mainita Kilpailuviraston maaliskuussa 2002 käynnistämät yllätystarkastukset useisiin asfalttiyrityksiin. Tarkastuksiin antoivat aiheen alalla toimivien yritysten antamat vihjeet ja viraston tekemät selvitykset, jotka viittasivat markkinoiden jakamiseen sekä hinta- ja tarjousyhteistyöhön asfalttiyritysten kesken.⁵³⁶ Kilpailuviraston selvitykset viittasivatkin sittemmin siihen, että asfalttialalla oli Suomessa harjoitettu kiellettyä hinta- ja tarjousyhteistyötä sekä markkinoiden jakamista ainakin vuosina 1995–2002⁵³⁷. Kuten tunnettua, nämä tarkastukset ja selvitykset olivat alkusysäys sille, että asfalttikartellin jäljille päästiin. Toisaalta kokonaisprosessi oli vääjäämättä pitkä, koska korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu saatiin syyskuussa 2009. Itse kartelli ajoittui vuosille 1994–2002.

Tässä voidaan mainita myös Kilpailuviraston marraskuussa 2002 käynnistämät tarkastukset kattourakoitsijoiden ja tukkumyyjien toimitiloihin. Tarkastuksiin antoivat aiheen viraston tekemät selvitykset, jotka viittasivat markkinoiden jakamiseen sekä hinta- ja tarjousyhteistyöhön yritysten kesken. Tarkastusaineiston analysoinnin ja tarvittavien lisäselvitysten hankkimisen odotettiin kestävän useita kuukausia.⁵³⁸ Kilpailuvirasto totesi sittemmin selvityksissään, että kattohuopa-alan kolme suurinta yritystä oli syyllistynyt pääasiassa vuosina 1996–2001 kansallisissa ja EU:n kilpailusäännöissä kiellettyyn tietojenvaihtoon. Virasto ei kuitenkaan vienyt asiaa markkinaoikeuteen, koska vuosina 1996–2001 voimassa olleen kilpailunrajoituslain soveltuminen myyntitietojen vaihtoon oli jossain määrin epäselvää. Yhteisön kilpailuoikeuden näkökulmasta yhtiöiden menettely oli selkeästi kiellettyä. Kilpailuvirastolla ei kuitenkaan ollut toimivaltuuksia esittää seuraamusmaksua EY:n perustamissopimuksen 81 artiklan vastaisesta menettelystä ennen kilpailunrajoituslain uudistusta 1.5.2004. Seuraamusmaksun esittämättä jättämiseen vaikutti myös se, että yritykset muuttivat oma-aloitteisesti kilpailua rajoittanutta menettelyään jo ennen viraston tutkimusten käynnistymistä.⁵³⁹ Lisäksi Kilpailuviraston voimat olivat kuluneet määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön liittyvien toimenpiteiden ja poikkeuslupahakemuksien käsittelyyn. Virastolla ei näin ollen ollut siihen aikaan mahdollisuuksia käynnistää laajoja operatiota salaisten kartellien paljastamiseksi.⁵⁴⁰

Tarkastusoikeutta laajennettiin vuoden 2004 uudistuksessa. EY:n kilpailusääntöjen rikkomistapauksissa markkinaoikeudelle annettiin oikeus luvan myöntämiseen Euroopan komissiolle ja Kilpailuvirastolle tarkastuksen

534 Kilpailu-uutiset 2/2008. Sihvonen-Punkka toimii nykyisin Viestintäviraston pääjohtajana.

535 Kilpailuviraston uutisia 4/2002.

536 Tiedote 6/7.3.2002.

537 Tiedote 19.6.2003.

538 Tiedote 28/14.11.2002.

539 Ks. tarkemmin Kilpailuvirasto Dnro 1011/61/2002, 16.2.2007.

540 Kilpailuviraston uutisia 4/2002.

tekemiseen muissa kuin elinkeinonharjoittajan liiketiloissa, kuten yrityksen johdon kodeissa.⁵⁴¹ Kilpailunrajoitusvalvonnassa tehtiin esimerkiksi vuonna 2011 seitsemässä asiassa yllätystarkastus. Sähköinen tarkastus on koettu kohtuullisen tulokselliseksi, mutta aikaa vieväksi sekä kömpelöksi ja teknisesti haavoittuvaksi.

Sanna Syrjälä ja Mika Hermas (2011) ovat painottaneet kartellivalvonnan missiona olevan kiinnijäämisriskin kasvattamisen. Tältä osin kilpailulain uudistus laajensi viranomaisten toimintamahdollisuuksia varteenotettavalla tavalla. Ensinnäkin Kilpailuviraston ja aluehallintoviraston virkamiehelle säädettiin kilpailulaissa oikeus toimittaa tarkastus myös muissa kuin elinkeinonharjoittajan liiketiloissa, esimerkiksi yritysten johtajien, hallitusten jäsenten ja muiden henkilöstön edustajien yksityisasunnoissa ja kulkuneuvoissa. Ilman kotitarkastusoikeutta tarkastusten tehokkuutta voitaisiin vaarantaa liian helposti siirtämällä kilpailunrajoitusta koskeva aineisto pois yrityksen liiketiloista. Toiseksi tutkintavaltuuksia täydentää myös kilpailulain säännös, jonka mukaan virasto voi tutkinnan kohteeseen liittyvien tietojen hankkimista varten kutsua tarvittaessa kuultavaksi henkilön, jonka voidaan perustellusta syystä epäillä olleen mukana kilpailunrajoituksen toteuttamisessa. Lisäksi jo aikaisemman kilpailunrajoituslain tarkastussäännösten katsottiin sanamuotojensa puolesta mahdollistaneen sähköiseen aineistoon kohdistuvan kattavan tarkastuksen edistyneempienkin menetelmien avulla. Kilpailulakiuudistuksen myötä säännöksiä haluttiin joka tapauksessa uudistaa sanamuotojen osalta vastaamaan aiempaa paremmin nykyistä sähköiseen ympäristöön liittyvää termistöä ja muuta lainsäädäntöä. Toisessa yhteydessä on kiinnitetty huomiota siihen, että viraston resurssit sähköiseen tarkastukseen tulisi lisätä varsinkin, kun asiakirjat käytännössä luodaan sähköisesti⁵⁴². Tämä huomio korostaa hyvin sitä, että pelkkä toimiva lainsäädännöllinen viitekehikko ei auta, jos toiminnassa on olennaisia resurssikapeikkoja tai lainsäädännön toimeenpanossa muutoin ilmenee ongelmia.

Kartellivihjeet ovat olleet tärkeitä tehokkaalle kartellivalvonnalle, kuten edellä jo ”vihjattiin”. Erityisen kiinnostaviin vihjeisiin on reagoitu luonnollisesti välittömästi. Esimerkiksi vuonna 2011 virastossa oli tutkittavana kymmenkunta kartellivihjettä, ja virasto keskittyi erityisesti niiden selvittämiseen.⁵⁴³ Virastossa on lisäksi kehitetty *taloudellisten indikaattoreiden seurantaan perustuvia menetelmiä*, joiden avulla pyritään löytämään sellaisia markkinailmiöitä, joiden taustalla saattaa olla kartellitoimintaa tai muutoin kollusiivisia piirteitä. Menetelmiä on toistaiseksi sovellettu vasta muutamaaan toimialaan, mutta kehitystyö on jatkuu edelleen.⁵⁴⁴

7.8 Seuraamusmaksuesitykset ovat kilpailuvalvonnassa vain jäävuoren huippu

Kilpailuvirasto pyrki vaikuttamaan kilpailunrajoitusten poistamiseen hyvin usein *neuvotteluteitse*. Muitakin keinoja toki käytettiin. Kilpailuvirasto esimerkiksi lähetti marraskuussa 2004 Suomessa toimiville teleoperaattoreille *kirjeen*, jossa kerrottiin viraston näkemyksistä liittyen kilpailunrajoituslain soveltamiseen laajakaistamarkkinoilla. Operaattoreille lähetettiin samalla tiedoksi saman vuoden lokakuussa tehty Lännen Puhelimen määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskeva markkinaoikeusesitys. Vastaava kannanotto lähetettiin teleyhtiöille edellisen kerran kesällä 2002.⁵⁴⁵ Tältä osin voitaneen puhua viraston harjoittamasta *informaatio-ohjauksesta*.

Muutoinkin ilmeni tapauksia, joissa Kilpailuvirasto pystyi ehkäisemään ennalta mahdollisesti syntyvässä olevia kilpailuongelmia. Esimerkkinä voidaan mainita Paperinkeräys Oy:n epäiltyä määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskevat selvitykset. Kun yritys oli esitettyjen epäilyjen jälkeen ilmoittanut ryhtyvänsä mahdollisten ongelmien suhteen toimiin, joilla määräävän markkina-aseman väärinkäytön mahdollisuus estetään, ei virastolla ollut toimivan kilpailun turvaamisen kannalta tarvetta jatkoselvityksiin.⁵⁴⁶ Toisaalta on syytä painottaa,

541 Myös perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan PeVL 7/2004 vp, että tarkastusoikeuden laajentaminen oli valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävä.

542 Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 6/2009, s. 9.

543 Syrjälä – Hermas (2011), s. 24–25.

544 Syrjälä – Hermas (2011), s. 25.

545 Kilpailu-uutiset 4-5/2004.

546 Kilpailuviraston tilinpäätös 2005.

että neuvotteluratkaisujenkin taustalla lienee ainakin osittain pelko korkeista seuraamusmaksuista. Tätä taustaa vasten Kilpailuviraston käytössä oleva keinovalikoima muodostaa elimellisen kokonaisuuden.

Läheskään kaikki selvitykset eivät johtaneet esitykseen markkinaoikeudelle. Julkisuudessa ovat olleet tavallisesti vain Kilpailuviraston esitykset, joissa esitetään kilpailulainsäädännön vastaiseen toimintaan syyllistyneille elinkeinonharjoittajille tuntevia seuraamusmaksuja. Käytännössä huomattava osa viraston toiminnasta suuntautuu selvitystyöhön koskien potentiaalisia lainvastaisia järjestelyjä, joissa ei sittemmin havaita olevan mitään moitittavaa. Tällainen selvitystyö on tärkeää, yhtäältä jotta kiinnijäämisriski kilpailunrajoituksista saadaan ylläpidettyä korkeana, ja toisaalta, jotta rajanveto sallitun ja kielletyn toiminnan välillä kirkastuu elinkeinonharjoittajille. Seuraavassa on muutamia esimerkkejä tämän luonteisista päätöksistä.

Kilpailuvirasto seurasi vuosien ajan yhtenäisen euromaksualueen (SEPA, *Single Euro Payments Area*) vaikutuksia Suomen korttimaksamisen markkinoilla. Osana arviointia virasto selvitti Visan ja MasterCardin korttimaksuissa Suomessa käytössä olevien pankkien välisten toimitusmaksujen (Interchange Fee) toimintamekanismit ja tasot. Selvitystensä perusteella virasto poisti toimitusmaksuasian käsittelystä, mutta katsoi kuitenkin jatkossakin tarpeelliseksi seurata maksujen tason kehitystä Suomessa. Jos myöhemmin todettaisiin, että toimitusmaksujen taso ei olisi kilpailuoikeudellisesti hyväksyttävä, Kilpailuvirasto ottaisi asian uudelleen käsittelyyn.⁵⁴⁷

Kilpailuvirasto poisti päätöksellä Dnro 316/14.00.00/2010, 19.12.2012 käsittelystä asian, joka koski epäiltyä kiellettyä yhteistyötä – suositusten muodossa – golfin pelioikeuksien markkinoilla. Suosituksia ei ollut kuitenkaan merkittävässä määrin pantu täytäntöön, ja Golfliitto oli pyrkinyt aktiivisesti minimoimaan mahdollisten haitallisten kilpailuvaikutusten syntymistä tiedottamalla kilpailulain vaatimuksista jäsenilleen. Asian ratkaisussa otettiin huomioon myös se, että golfyhtiöiden taloudellinen toiminta oli luonteeltaan suppeaa. Muun muassa näistä syistä Kilpailuvirasto ei pitänyt toimivan taloudellisen kilpailun turvaamiseksi perusteltuna jatkaa asian selvittämistä. Kilpailuviraston päätöksessä Dnro 182/14.00.00/2011, 20.12.2012 tarjouskartelliepäilyistä pääkaupunkiseudun luonnon- ja betonikivityöurakoiden tarjouskilpailuissa päädyttiin puolestaan siihen, ettei asiassa ollut *riittävä näyttöä* markkinaoikeusesityksen tekemiseksi.

Myös Kilpailuviraston reaalikeynovalikoimaa on vahvistettu. Vuoden 2004 uudistuksessa Kilpailuviraston ja markkinaoikeuden toimivallanjakoa tarkistettiin siten, että Kilpailuvirasto tekee ensi asteena päätökset laissa *kielletyn menettelyn lopettamisesta tai toimitusvelvollisuuden määräämisestä*. Viraston antamat päätökset säädettiin muutoksenhakukelpoisiksi ratkaisuksi, joista asianosaisasemassa oleva elinkeinonharjoittaja saattoi valittaa markkinaoikeuteen.⁵⁴⁸ Hallituksen esityksessä HE 11/2004 vp uudistusta perusteltiin sillä, että markkinaoikeudelle ja aikaisemmin kilpailuneuvostolle oli tehty vain muutamia kilpailunrajoituksen kieltämiseen tähtääviä esityksiä vuodessa. Valtaosa vireille tulevista kilpailunrajoitustapauksista oli ratkennut jo virastokäsittelyn aikana lyhyellä kirjeellä. Näissä tapauksissa käsittelyn päättäminen oli tullut tavallisesti vain asianosaisten tietoon, eikä ratkaisu yleensä ollut valituskelpoinen. Tuolloin vallinnutta käytäntöä parempana pidettiinkin järjestelmää, jossa Kilpailuvirastolla oli mahdollisuus tehdä selkeä ensi asteen ratkaisu kilpailunrajoitusasiassa valituskelpoisen päätöksen muodossa. Kilpailuviraston itsenäisen ratkaisutoimivallan katsottiin olevan omiaan lisäämään viraston päätöksenteon läpinäkyvyyttä sekä tehtyjen päätösten perustelujen avoimuutta.

Siviilioikeudellinen pätemättömyys on tärkeä, vaikka usein ja useille huomaamaton osa keinovalikoimaa. Alkuperäisessä kilpailunrajoituslaissa oli myös rajoitettu niin sanottujen horisontaalisten hinta-, toimitusehto-, kiintiö- ja markkinoidenjakokartellien yksityisoikeudellista pätevyyttä. Tämänkaltaiseen kilpailunrajoitukseen liittyvä sopimussakko- ja vakuudenmenetysehto oli tehoton eikä tämänkaltaisen veloitteen rikkomisesta saatu tuomita vahingonkorvausta tai muuta seuraamusta. Merkittävä näkökohta on se, että tämä sääntely on periaatteiltaan säilynyt myöhemmissäkin kilpailulainsäädännön uudistuksissa.⁵⁴⁹

547 Tiedote 37/22.12.2011.

548 Ks. tarkemmin HE 11/2004 vp.

549 Ks. myös Aine (2011).

Siviilioikeudellinen pätemättömyys sisälsi sen, ettei ketään voitu oikeusteitse tai välimiesmenettelyssä vaatia noudattamaan kiellettyä kilpailunrajoituksena pidettävää sopimusehtoa eikä niiden rikkomisesta myöskään voitu tuomita vahingonkorvausvelvolliseksi taikka maksamaan sopimussakkoa.⁵⁵⁰ Tältä osin lainsäädäntö on saanut siis muotonsa jo uuden kilpailupolitiikan alkutaipaleella. Toisaalta kilpailupolitiikka ei ole ollut Kilpailuviraston hallussa, vaan ensi vaiheessa siviilioikeudellista pätemättömyyttä koskevat asiat käsittelee kärjäoikeus.

*Vahingonkorvausvelvollisuus on nousseensa keskeiseen asemaan.*⁵⁵¹ Vuoden 1992 kilpailunrajoituslakiin ei sisällynyt vielä vahingonkorvausvelvollisuutta koskevaa säännöstä. Näin ollen esimerkiksi määrävän markkina-aseman väärinkäytön kohteeksi joutuneen elinkeinonharjoittajan oikeus vahingonkorvaukseen määräytyi vahingonkorvauslain (412/74) perusteella. Tältä osin vuoden 1992 kilpailunrajoituslaki merkitsi kuitenkin muutosta aikaisempaan oikeustilaan, vaikka vuoden 1988 kilpailunrajoituslaissakaan ei ollut säännöstä vahingonkorvausvelvollisuudesta. Tämä johtui siitä, että vuoden 1988 lain mukaan tarjouskartelli ja määrähinnoittelu olivat kriminalisoituja. Näin ollen niiden kohdalla puhtaan varallisuusvahingon korvaaminen oli periaatteessa selkeällä perustalla, koska tällainen taloudellinen vahinko korvattiin, kun vahinko oli aiheutettu rangaistavalla teolla. Sen sijaan vuonna 1992 luovuttiin tarjouskartellin ja määrähinnoittelun kriminalisoinnista. Tämän jälkeen kaikkien kilpailunrajoituslain vastaisten puhtaiden varallisuusvahinkojen korvaaminen edellytti sitä, että korvaamiseen oli erittäin painavia syitä.

Edellä mainittu on niitä harvoja tapauksia, joissa kilpailulainsäädäntö on Suomessa muuttunut lievempään suuntaan. Samalla on syytä korostaa sitä, etteivät vahingonkorvausasiat ole kuuluneet, eivätkä kuulu edelleenkaan Kilpailuviraston toimialaan. Kilpailupolitiikan suunnannäyttäjiä on siis tältä osin muitakin kuin Kilpailuvirasto.

7.9 Kilpailuviraston tekemät seuraamusmaksuesitykset

Seuraavista taulukoista ilmenee yhtäältä horisontaalisista ja vertikaalisista kilpailunrajoituksista sekä toisaalta määrävän markkina-aseman väärinkäytöstä määrätyt seuraamusmaksut⁵⁵². Kysymys on lopullisesti määrätyistä seuraamusmaksuista. Taulukossa on mainittu seuraamusmaksuesityksen ajankohta, ei ajankohtaa, jolloin lainvoimainen seuraamusmaksu on määrätty.

550 Ks. myös Kilpailupoliittisia tiedonantoja 3/1992, s. 47.

551 Ks. laajemmin esimerkiksi Havu (2013).

552 Kiitokset apulaisjohtaja Rainer Lindbergille osasta aineistoa ja ideasta.

8 KILPAILUN EDISTÄMINEN YHTENÄ KULMAKIVENÄ

Kilpailun edistäminen on keskeinen osa-alue kilpailupolitiikassa. Tällöin on kysymys julkisten kilpailunrajoitusten kontrollointiin tähtäävästä toiminnasta. Kysymys voi olla esimerkiksi rakenteellisista kilpailunrajoituksista, joilla luodaan markkinoille tulon esteitä ja suljetaan markkinoita. Toiminnallisilla rajoituksilla puolestaan rajoitetaan kilpailukeinojen käyttöä, kuten aukioloikoja, mainontaa ja hinnoittelua. Välillinen sääntely, kuten verolainsäädäntö, saattaa puolestaan vaikuttaa olennaisesti kilpailuneutraliteettiin markkinoilla.⁵⁵³ Kilpailunedistämisessä avainasemassa olevia työkaluja ovat muun muassa aloitteet ja lausunnot, sidosryhmäyhteistyö sekä selvitykset.

Kilpailunrajoituksen käsite yhdistää kilpailuvalvonnan ja kilpailun edistämisen toinen toisiinsa. Jo hallituksen esityksessä HE 148/1987 vp kilpailunrajoituslaiksi todettiin, että kilpailunrajoituksena voidaan pitää asiantilaa, jossa elinkeinonharjoittaja on estynyt solmimasta asiakassuhteita edullisimmaksi katsomillaan ehdoilla soveliaaksi katsomiensa kuluttajien tai elinkeinonharjoittajien kanssa. Kilpailunrajoitukset saattavat johtua joko markkinarakenteesta, yhden tai useamman elinkeinonharjoittajan toteuttamasta kilpailua rajoittavasta sopimuksesta tai muusta järjestelystä tai lainsäädännöstä ja muista julkisen vallan toimenpiteistä. Tätä taustaa vasten kilpailupolitiikka kattaa yhdenvertaisesti yksityiset ja julkiset kilpailunrajoitukset⁵⁵⁴. Tehokkaaseen kilpailupolitiikkaan jää myös aukko, jos politiikka keskittyy esimerkiksi vain kilpailuvalvontaan eli yksityisiin kilpailunrajoituksiin, koska näin luodaan esimerkiksi etujärjestöille kannustin panostaa entistä enemmän siihen, että ne voisivat hyödyntää julkisia kilpailunrajoituksia.

8.1 Kilpailun edistämisen lähtökohtia

Seppo Reimavuo (2011) on muistiossaan koostanut pitkän listan keinoja, jotka ovat olleet elimellinen osa Kilpailuviraston kilpailunedistämistoimintaa:

- aloitteet
- lausunnot
- työryhmät
- julkaisut
- kuulemiset
- suositukset
- kotisivut
- sidosryhmäyhteistyö⁵⁵⁵
- roadshow

Samalla on syytä korostaa, että edes mainittu lista kilpailunedistämistoiminnan keinoista ei ole tyhjentävä eikä kerro sitä, kuinka monenmuotoisesti kyseisiä keinoja käytettiin. Esimerkkinä mainittakoon vuoden 1990 sokeerialan toimialajärjestelyt, joiden seurauksena sokerimarkkinoille syntyi monopoli. Kilpailuviraston yhteydessä toiminut työryhmä valmisteli kesällä 1991 toimenpide-ehdotukset toimivan kilpailun palauttamiseksi alalle.⁵⁵⁶

Toisaalta kilpailun edistämisen vaikuttavuutta ei voi tarkastella vain yksittäisten suoritteiden valossa eikä edes yksittäisten vuosien suoritteina. Pääosa kilpailun edistämisestä on luonteeltaan vuorovaikutuksessa

553 Ks. yllä mainitusta erittelystä esimerkiksi Kilpailuviraston vuosikirja 1993, s. 20. Nytemmin kilpailulakiin on sisällytetty 4 a luku kilpailun tasapuolisuuden turvaamisesta julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä. Toisin sanoen kilpailuneutraliteetti on saanut oman tärkeän roolinsa myös kilpailuvalvonnassa, so. kilpailulakia sovellettaessa.

554 Esimerkiksi ensimmäinen viraston ylijohdaja *Matti Purasjoki* korosti haastatteluissa kilpailun edistämistoiminnan relevanssia.

555 Sidosryhmäyhteistyö käsitellään tässä tutkimuksessa erillisenä kokonaisuutena, koska kysymys on ollut yleisesti Kilpailuviraston toimintaa palvelevasta kokonaisuudesta.

556 Kilpailuviraston vuosikirja 1993, s. 22.

tapahtuvaa, pitkäkestoista vaikuttamista talouden toimijoihin ja poliittisiin päätöksentekijöihin⁵⁵⁷. Näin ollen vaikka Kilpailuvirasto olisi sysännyt liikkeelle esimerkiksi kilpailun avaamista edistävän lainsäädäntöuudistuksen, sen tulokset syntyvät viiveellä ja useammalla erilaisella vaikutuskeinolla.

Samalla on tunnustettava se tosiasia, että Kilpailuviraston toimivallassa ei ollut muuttaa lainsäädäntöä ja poistaa niin sanottuja julkisia kilpailunrajoituksia. Kilpailunedistämistehtävä tyypistyy lausuntojen antamiseen ja aloitteiden tekemiseen työryhmätyöskentelyn sekä muiden vaikuttamiskeinojen ohella.⁵⁵⁸ Tämä voi puolestaan heijastua siihen, että vaikuttaminen saattaa tapahtua pitkähköllä viiveellä. Tämän luvun päätteeksi tarkastellaan muutamia esimerkkitapauksia, joissa vaikuttamisprosessi on alkanut hetimiten Kilpailuviraston perustamisen jälkeen ja prosessi jatkuu edelleen.

Kilpailun edistämällä voidaan myös ennalta torjua toimia, jotka johtaisivat kilpailulainsäädännön vastaiseen käyttäytymiseen. Toisin sanoen kilpailun edistämistä ja kilpailuvalvontaa ei aina voi pitää erillään toinen toisistaan. Esimerkkinä voidaan mainita se, että sääntelyä kehitettäessä pystytään vähentämään olenaisesti mahdollisuuksia ristisubventointiin⁵⁵⁹.

Kilpailun edistämisen keskeiset vaikutteet ovat tulleet ulkomailta. Kilpailunedistämisyhmän vetäjänä vuonna 2012 ollut apulaisjohtaja *Seppo Reimavuo* viittasi jo vuonna 1990 ilmestyneessä artikkelissaan OECD:n kilpailukomitean vuonna 1979 julkaisemaan raporttiin, jossa esitettiin säännöllisin väliajoin tutkittavaksi

- ovatko alkuperäiset syyt ja olosuhteet, jotka ovat sääntelyyn johtaneet, edelleen olemassa ja ajankohtaisia,
- onko julkisella sääntelyllä saavutettu asetetut tavoitteet ja mitkä ovat olleet sääntelyn kustannukset,
- voitaisiinko samat tavoitteet saavuttaa vapaalla kilpailulla tai vähemmän kilpailua rajoittavalla sääntelyllä.⁵⁶⁰

Nämä periaatteet ovat edelleenkin keskeisessä asemassa viraston kilpailunedistämistoiminnassa⁵⁶¹. Maailmassa muuttuu, mutta kilpailuperiaatteet eivät. Samaa on todettava siitä, että kansainväliset vaikutteet ovat olleet koko Kilpailuviraston toiminta-ajan kilpailunedistämisen keskeisessä asemassa. Tämä on ymmärrettävää muun muassa sitä taustaa vasten, että kansainväliset kokemukset esimerkiksi erilaisista lainsäädäntövaihtoehdoista luovat ja tuovat tarvittavaa tietopohjaa arvioitaessa sitä, miten maassamme lainsäädäntöä tulisi kehittää. Toisaalta Kilpailuviraston ensimmäiseen, vuonna 2008 ilmestyneeseen kilpailukatsaukseen viitaten voi todeta, että tämän päivän Suomi on huomattavasti vähemmän säännelty markkinatalous kuin 1980-luvun loppupuolen Suomi, ja kilpailun markkinavaikutukset ovat myös tänä aikana vahvistuneet⁵⁶².

8.2 Kilpailun edistämisen tarve on nostettu esille kilpailuvalvonnan rinnalla alusta alkaen

Kilpailun edistämisen tarve tunnistettiin ja tunnustettiin heti Kilpailuviraston toiminnan alkuvuosista alkaen. *Liiallinen ja vääristävä sääntely* on nostettu kriittisesti esille siis jo Kilpailuviraston alkuajoista alkaen. Esimerkiksi maatalous oli viraston erityishuomion kohteena. Tuontikaan ei lisännyt kilpailua, koska lisensijärjestelmällä se ohjattiin alan yrityksille eikä suinkaan kilpailua lisäävästi markkinoille. Elintarvikealan yritysten todettiin helposti ylläpitäneen määräävää markkina-asemaa. Muilla toimialoilla vakiintuneessa markkinatilanteessa toimivien harvojen yritysten oli puolestaan helppo käyttäytyä kartellin tavoin.⁵⁶³

557 Näin kilpailun edistämistä luonnehti Kauppa- ja teollisuusministeriön ja Kilpailuviraston välinen tulossopimus vuodelle 2006.

558 Ks. esimerkiksi Kilpailuviraston toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 1998–2001.

559 Ks. esimerkiksi Kilpailuviraston lausunto Dnro 298/72/92, 14.8.1992.

560 Reimavuo (1990), 37.

561 Tätä tukee esimerkiksi Kalle Määtän (2012b) analyysi kilpailunedistämisyhmän lausunnoista.

562 Kilpailuviraston selvityksiä 2/2008, s. 7.

563 Kilpailuviraston toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 1992–1995.

Kilpailuviraston toimintakertomuksessa vuodelta 1988 mainittiin tarpeettoman sääntelyn purkaminen yhtenä kolmesta viraston painopistealueesta. Ensinnäkin kriittisesti mainittiin ammattimaisessa tavaraliikenteessä noudatettavan tarveharkintaisen lupamenettelyn tarkoituksenmukaisuus. Toiseksi korostettiin OECD:n deregulaatiotyöryhmän työtä. Kolmanneksi Kilpailuvirasto oli mukana neuvotteluissa telealan kilpailuolosuhteiden selvittämisen käynnistämisessä. Lisäksi nostettiin esille, että terveydenhoitoala oli viraston tutkimus- ja selvitystoiminnan painopistealueita.

Vuoden 1989 kilpailun tehostamista koskevat toimenpiteet tukivat silloisen *Harri Holkerin* hallituksen hallitusohjelman ajatusta *hallitusta rakennemuutoksesta*. Ohjelman ensimmäisessä osassa edellytettiin ministeriöiden kartoittavan omalla hallinnonalallaan yritysten perustamista ja muuta elinkeinotoimintaa suoraan tai välillisesti rajoittavat säännökset sekä esittävän yksityiskohtaiset toimenpide-ehdotukset rajoittavien säännösten purkamiseksi⁵⁶⁴. Lisäksi ministeriöitä muistutettiin valtioneuvoston kanslian 15.12.1989 lähettämästä kirjeestä, jossa ministeriöille oli annettu ohjeet kilpailunäkökohtien huomioon ottamisesta säädösvalmistelussa. Ministeriöille lähetettiin myös Kilpailuviraston laatima, ministeriön ohjetta täydentävä muistio⁵⁶⁵. Kilpailuviraston muistiossa avattiin sitä, minkälaiset säännökset ja määräykset rajoittavat kilpailua. Lisäksi muistiossa viitattiin valtioneuvoston kirjeeseen, jonka mukaan Kilpailuviraston lausunto oli pyydettävä ennen säännöksen tai määräyksen antamista⁵⁶⁶. Kauppa- ja teollisuusministeriö huomautti ministeriöille vuonna 1992, että kyseinen ohje oli edelleen voimassa⁵⁶⁷.

Esimerkiksi vuonna 1990 viraston kilpailunedistämistoiminnassa keskityttiin erityisesti julkisen sääntelyn aiheuttamien kilpailunrajoitusten kartoittamiseen sekä aloitteiden tekemiseen niiden purkamiseksi. Teema nostettiin myös KIVI-päivien aiheeksi. Lisäksi hallituksen kilpailun tehostamista koskevassa toimenpideohjelmassa julkisen sääntelyn aiheuttamien kilpailun esteiden purkaminen asetettiin keskeiseksi tavoitteeksi; Kilpailuvirastolla oli tässä työssä merkittävä asiantuntijan rooli.⁵⁶⁸ Julkisen vallan ylläpitämiin kilpailunrajoituksiin suunnattiin olennaista huomiota, koska ne olivat pysyviä ja jo sen vuoksi erityisen vahingollisia⁵⁶⁹. *Kilpailuviraston kilpailunedistämistyö löi siis jo tuolloin itsensä selvästi läpi.*⁵⁷⁰ Toisaalta edellä mainittu linjaus oli ymmärrettävä. Johdattihan ministeri *Esko Rekolan* johtama KIH-komitea maamme irti sääntelytaloudesta kohti kilpailupainotteista talouspolitiikkaa. Kulmakivenä oli se, että taloudellinen kilpailu oli asetettava etusijalle ja sen korvaaminen sääntelyllä oli aina erikseen perusteltava. Voimassa olevat sääntelyjärjestelmät oli lisäksi aika ajoin arvioitava kriittisesti uudelleen.⁵⁷¹

Vuonna 1991 julkisen sääntelyn purkuhanke kohdistui erityisesti elinkeinolupiin, alalle pääsyn estämiseen ja rajasuojaan. Kilpailuvirasto kartoitti eri hallinnonaloilla noin 40 julkista kilpailunrajoitusta, jotka estivät, rajoittivat tai vääristivät elinkeinonharjoittamisen vapautta ja aiheuttivat turhia kustannuksia kuluttajille. Hankkeessa kartoitettiin myös yritykset, jotka olivat päässeet määräävään markkina-asemaan julkisen sääntelyn suojassa. Näitä 20 yritystä varten valmisteltiin toimenpide-ehdotukset kilpailupoliittisesti vahingollisen sääntelyn purkamiseksi.

Kilpailun edistämisen keskeinen asema kilpailupolitiikassa nousi esille muun muassa talousvaliokunnan mietinnössä TaVM 14/1992, joka koski kilpailunrajoituslain uudistamista:

Kilpailun edistämiseksi on purettava laajaa lupahallintoa ja poistettava tarpeetonta tarkastusta ja viranomaisvalvontaa. Kilpailun toteutuminen edellyttää myös rajojen yli tapahtuvaa hyödykkeiden liikkumisen edistämistä purkamalla rajasuoja- ja lisensiointijärjestelmää.

564 Kilpailun tehostamista koskevat toimenpide-ehdotukset, kauppa- ja teollisuusministeriö 8.11.1990.

565 Kilpailunäkökohtien huomioon ottaminen säädösvalmistelussa, Kilpailuviraston muistio 15.2.1990.

566 Valtioneuvoston kanslian kirje, Dnro 830/120/89 VNK, 15.12.1989.

567 Kilpailunäkökohtien huomioon ottaminen säädösvalmistelussa, kauppa- ja teollisuusministeriö, Dnro 25/351/92, 25.8.1992.

568 Porttikivi (1991), s. 3.

569 Reimavuo (1991), s. 30.

570 Kilpailuolosuhteiden tutkimista koskevat säännökset olivat Kilpailuvirastoa koskevassa laissa. Kilpailuvirasto julkaisi harkitsemassaan laajuudessa suorittamiensa tutkimusten tulokset silloin, kun niiden julkaiseminen katsottiin tarpeelliseksi, ks. HE 162/1991 vp.

571 Purasjoki (2009), s. 8.

Hyvin korostuneesti kilpailunedistämistehtävä nousi esille myös Kilpailuvirastosta annettua lakia uudistettaessa 1.9.1992. Hallituksen esityksessä HE 164/1991 vp myönnettiin, että erityislainsäädännöllä ja muulla julkisella sääntelyllä oli jätetty toimivan kilpailun ulkopuolelle elinkeinoelämän toimialoja estämällä alalle tuloa ja sulkemalla markkinoita tuontakilpailulta. Elinkeino toimintaa suoraan tai välillisesti rajoittavien säännösten kartoittaminen ja purkaminen oli eri ministeriöissä meneillään tuolloin hallituksen talouspoliittisen ministerivaliokunnan 24 päivänä marraskuuta 1989 hyväksymän kilpailupoliittisen ohjelman puitteissa. Kilpailuviraston kilpailunedistämistehtävän korostamiseksi Kilpailuvirastosta annettuun lakiin lisättiin maininta, että virasto tekee aloitteita myös kilpailua rajoittavien säännösten ja määräysten purkamiseksi. Aloitteiden tekemisvelvollisuus koski myös kilpailua rajoittavien säännösten ja määräysten soveltamisessa noudatettavia hallintomenettelyjä.

Kilpailuviraston vuosikirjassa 1992 tähdenneettiin Suomen talouden olevan vahvassa muutostilassa paitsi maan sisäisistä aineista myös kansainvälisestä kehityksestä johtuen. Kilpailuolujen katsottiin muuttuvan eniten aloilla, joilla oli ollut paljon sääntelyä, kuten elintarviketaloudessa, rakentamisessa, energia-alalla, liikenteessä ja suljetulla palvelusektorilla.⁵⁷² Tämä edellytti virastossa huomattavaa panostusta kilpailunedistämistoimintaan.

Julkisten kilpailunrajoitusten tulosalueella tehtiin 1990-luvun alkupuolella aktiivisesti aloitteita julkisen sääntelyn purkamiseksi ja sen ohella koordinoitiin viraston toimintaa sääntelyn purkamiseksi. Tulosalueen toiminta koski alalle tulon esteiden, markkinoiden sulkemisen, erilaisten standardien ja tariffien osalta kaikkia elinkeinoelämän toimialoja.⁵⁷³ Julkisten kilpailunrajoitusten tulosalueen todettiin osaltaan toteuttavan hallitusohjelmaa, jonka mukaan elinkeinolainsäädäntöä uudistetaan elinkeinovapauden pohjalta ja elinkeino toimintaa koskevat tarpeettomat luvanvaraisuudet ja muut rajoitukset poistetaan. Tulosalue täydensi myös valtiovarainministeriön vuonna 1989 käynnistämää lupahanketta, koska tuolloin noin puolet luvista koski suoraan tai epäsuorasti elinkeino toimintaa.⁵⁷⁴ Julkisten kilpailunrajoitusten tulosalueen painopistealueina olivat ensisijaisesti sellaiset rakenteelliset julkiset kilpailunrajoitukset, jotka rajoittivat uusien yritysten markkinoille tuloa ja sulkivat markkinoita. Tällöin viitattiin maaseutu elinkeinoihin, elintarvikesektoriin, talonrakennustuotantoon, energia-alaan ja liikennepalveluihin. Painopisteenä oli myös kilpailun lisääminen julkisessa elinkeino- ja palvelutoiminnassa.⁵⁷⁵

Toiminta- ja taloussuunnitelmassa vuosille 1994–1997 kiinnitettiin huomiota osittain vastaaviin ongelmiin kuin edellä on luonnehdittu. Kriittikin kohteena olivat muun muassa viranomaisten lupamenettelyt, tuonnin määrälliset rajoitukset ja yleinen hintojen säännöstely. Toimialoista huomio kohdistui esimerkiksi elintarviketeollisuuteen ja energia-alan luonnollisiin monopoleihin, rakentamiseen ja kaavoitukseen sekä linja-auto- ja taksiliikenteeseen. Tietyiltä osin julkiset kilpailunrajoitukset leimaavat edelleen asianomaisia aloja, tietyiltä osin niitä on onnistuttu vähentämään. Toisaalta kullakin ajalla on myös omat ongelmansa. Esimerkiksi mainitussa toiminta- ja taloussuunnitelmassa korostettiin sitä, että Kilpailuvirasto painottaisi toiminnassaan julkisen tuen kilpailun vääristymien rajoittamista erityisesti pankkialalla.

Ennen vuotta 1995 Kilpailuvirastolla oli edustus *Jermu Laineen* johtamassa Tulliasian neuvottelukunnassa. Neuvoston keskusteluille ja asenneilmapiirille oli tyypillistä, että kun jonkin tuotteen markkinoita haluttiin avata esimerkiksi poistamalla määrällisiä tuontirajoituksia tai alentamalla polkumyyntitulleja, asianomaisen tuotteen kotimainen edustaja tavallisesti totesi: ”Minä kyllä ymmärrän kilpailun merkityksen, mutta tässä meidän tapauksessa se ei tule kuitenkaan kysymykseen”.

Kilpailun toimivuutta haittaavaa sääntelyä purettiin – Kilpailuviraston aktiivisella myötävaikutuksella – koko 1990-luvun ajan. *Ilkka Niemi* (2004) on toisaalta luonnehtinut tilannetta asianomaisen vuosikymmenen alussa sattuvasti: ”Suomeen ei ulkomainen henkilö tai yhtiö saanut perustaa ennen vuoden 1991 loppua

572 Kilpailuviraston vuosikirja 1992, s. 8.

573 Kilpailuviraston toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 1993–1996.

574 Kilpailuviraston toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 1993–1996.

575 Kilpailuviraston toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 1993–1996.

nakkioskiakaan ilman viranomaisten erillistä lupaa.” Säännellyssä toimintaympäristössä Suomen valtio oli menettänyt merkittäviä ulkomaisia investointeja ja toisaalta tehnyt omin nokkinsensa kannattamattomaksi tuomittuja avauksia yritystoiminnassa.⁵⁷⁶ Suomen liittyminen EU:n jäseneksi vuonna 1995 merkitsi tässä suhteessa todellista läpimurtoa. Sääntelyä purettiin muun muassa elintarvike-, energia-, kuljetus-, rahoitus- ja viestintäsektoreilla – usein jopa nopeammin kuin monissa muissa EU-valtioissa.⁵⁷⁷

Merkittävä jatko Kilpailuviraston alkuvuosien deregulaatio-hankkeelle oli *Julkinen valta markkinoilla* -hanke, joka käynnistettiin vuonna 1998. Hankkeen tavoitteista on mainittavissa pyrkimys luoda kilpailupoliittiset pelisäännöt sellaisille entisille valtion laitoksille, jotka olivat markkinaehtoistamassa toimintaansa. Usein virastomuodossa oli toimittu monopoliasemassa ja vaarana oli uusissa toimintaolosuhteissa perityn markkina-aseman väärinkäyttö esimerkiksi orastavan kilpailun tukahduttamiseksi tai asiakkaiden toimintavapauden rajoittamiseksi. Hankkeen toinen tavoite oli selvittää ja luoda pelisääntöjä kuntasektorin palvelutuotannon markkinaehtoistumiselle.⁵⁷⁸

Kilpailuvirasto havaitsi *Julkinen valta markkinoilla* -hankkeeseen liittyvän selvitystyön aikana, että julkisen vallan ja yksityisen sektorin välisessä kilpailuasetelmassa oli usein keskeisenä ongelmana kilpailulta suljetun sektorin ja kilpailulle avoimen sektorin toimintojen yhteen kietoutuminen tavalla, joka saattoi olla vahingollista toimivalle kilpailulle. Tämä ilmeni esimerkiksi, kun vuoden 2001 talousarvioesityksen mukaan työvoimatoimistojen maksullinen henkilöstövuokraus vakiinnutettiin osaksi työnantaja-asiakkaiden maksullista palvelutoimintaa. Kilpailuvirasto piti kilpailun kannalta parhaana ratkaisuna työvoimahallinnon henkilöstövuokrauksen yhtiöittämistä työvoimahallinnon muusta toiminnasta erilliseksi yhtiöksi. Valtion omistamalle yhtiölle tuli tällöin antaa joka suhteessa samat toimintaedellytykset kuin yksityisille yrityksille, jolloin ratkaisu olisi läpinäkyvä kaikille toimijoille.⁵⁷⁹ Tärkeä näkökohta oli ja on edelleen se, että kilpailuongelmat voidaan ratkaista jo ennalta, ei vain jälkikätein keinoin, kuten määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskeviin säännöksiin tukeutumalla.⁵⁸⁰

Julkisten kilpailunrajoitusten osuus Kilpailuviraston tapauskäytännössä on ollut myös kansainvälisessä vertailussa suuri. Julkisten kilpailunrajoitusten lisäämistä Kilpailuviraston tehtäväkenttään on pidetty esimerkkinä viraston perustamiseen tähänneen valmistelutyön ennakkoluulottomuudesta. Linjaa tehostettiin vielä kun Harri Holkerin hallitus antoi 15.12.1989 paimenkirjeen koko hallinnolle, jossa teroitettiin ministeriöille, että kun nämä valmistelivat säädöksiä, joilla saattaa olla merkitystä kilpailuolosuhteille, Kilpailuviraston tuli saada mahdollisuus antaa niistä lausuntonsa riittävän ajoissa. Myöhempi kehitys on kuitenkin osoittanut, että ”hyvään hallintotapaan” luetaan Suomessa kuuluvaksi saatujen ohjeiden arkistointi jälkiä jättämättä. Verraten usein käy nimittäin niin, että vasta eduskunnassa kuultavana oleva virkamies pääsee toteamaan, että esitys oli valitun kilpailupoliittisen linjan tai jopa EU-liittymissopimuksen vastainen.⁵⁸¹

Kilpailun edistämisessä keskeisessä asemassa on ollut monopolien purkaminen. Esimerkiksi Ilmatieteen laitoksella oli monopoli Suomen sääpalvelumarkkinoilla vuoteen 1996 asti. Tuolloin yksityisille sääpalvelutuottajille mahdollistettiin säädätkin hankinta kansallisilta ilmatieteen laitoksilta. Samana vuonna Suomen markkinoille tuli ensimmäinen yksityinen sääpalveluita tarjoava yritys Foreca Oy. Ilmatieteen laitoksella oli kuitenkin edelleen määräävä markkina-asema Suomea koskevan säädätkin tuottajana.⁵⁸² Monopolien purkaminen on avainasemassa nimenomaan kilpailunedistämispoliitikassa, koska kilpailuvalvonnassa tätä varten ei ole työkaluja. Toisin sanoen Suomessa ei ole mahdollistettu monopoliasemassa tai muutoin määräävässä markkina-asemassa olevien yritysten pilkkomista. Tästä asiasta ei liene myöskään missään vaiheessa vakavasti keskusteltu.

576 Ks. lähemmin Niemi (2004), s. 19–20.

577 Purasjoki – Jokinen (2001).

578 Purasjoki – Jokinen (2001).

579 Kilpailuvirasto Dnro 531/72/2001, 18.9.2001.

580 Ks. esimerkiksi Kilpailuviraston uutisia 5/2001. Julkinen valta markkinoilla -hankkeeseen sisältyi myös sarja seminaareja. Seminaareista ensimmäinen järjestettiin elokuussa 2001 Tampereella, toinen Lahdessa marraskuussa 2001 ja kolmas vuoden 2002 alussa Kuopiossa.

581 Purasjoki – Jokinen (2001).

582 Ks. myös Kilpailuviraston uutisia 1/2002.

Kilpailun edistäminen muuten kuin kilpailusääntöjä soveltamalla (*advocacy*) nousi 2000-luvulle siirryttäessä entistä enemmän esiin sekä kotimaisessa että kansainvälisessä keskustelussa. Esimerkiksi OECD:n kilpailukomiteassa, jossa Kilpailuvirasto toimi aktiivisesti, pohdittiin säännöllisesti sääntelyn vaikutuksia kilpailuun.⁵⁸³ *Matti Purasjoki* (2002) mainitsi jo yli kymmenen vuotta sitten, että merkittävimmät julkiset kilpailunrajoitukset oli onnistuttu purkamaan ja että deregulaatio oli muutoinkin hoidettu mallikelpoisesti.

OECD (2002) julkisti ehdotuksen, jonka mukaan jäsenmaissa tulisi aina laatia erityinen sääntelyn vaikutusanalyysi (*Regulatory Impact Analysis*) uutta sääntelyä esitettäessä. Siitä huolimatta, että tällainen analyysi puoltaisi vahvasti paikkaansa varsinkin laajojen lainsäädäntöuudistusten yhteydessä, on sen vaikutus lainsäädäntötyössä jäänyt vähäiseksi. Siinä määrin usein on esimerkiksi Kilpailuviraston lausunnoissa jouduttu kriittisesti puuttumaan juuri vaikutusarvioinneissa ilmenneisiin puutteisiin.⁵⁸⁴

Toisaalta kilpailun avaamispyrkimykset tuottivat myös toivottuja tuloksia. Kilpailuviraston vuosikirjassa vuodelta 2003 tuotiin esille, että virasto oli edistänyt julkisen palvelutuotannon markkinaehtoistumista ja selvittänyt kilpailuongelmia kohteinaan erityisesti energialaitokset, julkiset peruspalvelulaitokset, viestintä- ja telemarkkinat sekä finanssisektori. Tärkeitä valvonta-alueita olivat olleet myös eräät kaupan ja teollisuuden alat sekä lentoliikenne. Suomessa toteutettuja sääntelyuudistuksia pidettiin OECD:n (2003) raportin mukaan pitkälti kilpailupolitiikan ansiona. Kilpailuviraston aloitteet ja lausunnot olivat käynnistäneet merkittäviä uudistuksia. Kilpailu oli avautunut muun muassa telemarkkinoilla, energiasektorilla ja rahoituspalveluissa. Myös paikallisen bussiliikenteen kilpailusta oli saatu myönteisiä kokemuksia. OECD:n (2003) mukaan Kilpailuvirastoa olisi tullut joka tapauksessa kuunnella säädösvalmistelussa ja antaa virastolle mahdollisuudet toimia moottorina kilpailua edistävissä uudistuksissa. Järjestö mainitsi raportissaan kolme alaa, joiden markkinoita ei vielä ole avattu kilpailulle Suomessa: taksiliikenne, lääkekauppa ja alkoholin vähittäismyynti.⁵⁸⁵ Huomiota kiinnitettiin myös vähittäiskauppojen aukioloaikoihin, markkinoillepääsyn esteiden poistamiseen maankäytöstä sekä uudistustarpeisiin postin, maakaasun, vesihuollon, viemäröinnin ja rautatieverkoston osalta niiden tehokkuuden parantamiseksi kilpailun avulla. Lisäksi OECD (2003) korosti muun muassa sitä, että säädösvaikutusten arvioinnissa otettaisiin huomioon entistä järjestelmällisemmin kilpailupoliittiset näkökohdat ja vaikutukset yritysten toimintaan.⁵⁸⁶

Vaikka OECD (2003) totesi Suomea koskevassa maaraportissaan, että vuosien mittaan maallamme oli ollut poikkeuksellisen hyviä saavutuksia tarpeettoman sääntelyn purkamisessa, vauhti oli kuitenkin hiipunut. OECD ehdottikin, että Suomessa paneuduttaisiin asiaan jälleen samalla tarmolla kuin 10–15 vuotta aikaisemmin ja että Kilpailuvirastolle taattaisiin mahdollisuudet toimia tämän kehityksen moottorina. Kilpailuvirasto itse korosti asiaa muun muassa nostamalla kilpailun edistämisen lokakuussa 2002 organisatorisella tasolla yhdenvertaiseksi perinteisten kilpailuasioiden rinnalle.⁵⁸⁷

Kilpailun edistäminen on näkynyt vahvasti Kilpailuviraston kulloisissakin painopisteissä. Esimerkiksi Kilpailuviraston vuosikirjassa vuodelta 2003 mainittiin, että viraston keskeisiä toiminta-alueita olivat olleet julkisen palvelutuotannon markkinaehtoistumisen edistäminen sekä kilpailuongelmien selvittäminen energia- ja julkisten peruspalvelulaitosten, viestintä- ja telemarkkinoiden sekä finanssisektorin osalta. Muita keskeisiä valvontakohteita ovat olleet eräät kaupan ja teollisuuden alat sekä liikenne erityisesti lentoliikenteen osalta. Uudeksi painopistealueeksi edellä mainittujen asioiden rinnalle olivat nousseet myös ympäristöasioihin liittyvät mahdolliset kilpailunrajoitukset.⁵⁸⁸ Edellä mainitusta on toisaalta havaittavissa, että kilpailun edistäminen ja perinteinen kilpailuvalvonta limittyivät enemmän tai vähemmän elimelliseksi kokonaisuudeksi.

583 Purasjoki – Jokinen (2001).

584 Ks. kokoavasti esimerkiksi Määttä (2012a).

585 Ks. myös Kilpailuviraston uutisia 3/2003.

586 Sitemmin vuonna 2007 annettiin säädösehdotusten vaikutusarviointiohjeet (OM 2007:6), joissa kilpailuvaikutusten erittelyllä on keskeinen asema. Toisaalta pelkästään ohjeet eivät kuitenkaan turvaa sitä, että säädösehdotusten kilpailuvaikutukset tulisivat asianmukaisesti analysoiduiksi, jos ohjeiden noudattamista ei valvota.

587 Purasjoki (2003b), s. 4.

588 Kilpailuviraston vuosikirja 2003, s. 9.

Kuntatalouden haasteet on tiedostettu Kilpailuviraston toiminnassa jo pitkään, kuten seuraava lainaus Kilpailuviraston vuosikirjasta vuodelta 2003 osoittaa:

Suomessa kunnallisen palvelutuotannon kehittämisen haasteena on erityisesti se, että kunnallistalouden tulopohja on kaventunut samaan aikaan kuin tuotettavien palvelujen tarve on mm. väestön ikääntymisestä johtuen kasvamassa. Paineita kunnallistaloudelle luovat myös julkisiin palveluihin kohdistuvat kasvaneet laatuvaatimukset. Kilpailuviranomaisten näkökulmasta tavoitteena on näissä oloissa huolehtia siitä, että palvelutuotannon uudistuksiin liittyvät kilpailunäkökohdat tulevat päätöksenteossa riittävän hyvin huomioituiksi.⁵⁸⁹

Juhani Jokinen arvioi vuonna 2004, että kilpailupolitiikan merkitys yhteiskunnassa oli kasvanut, mutta siitä huolimatta kilpailupolitiikka ei ollut tuolloin vielä lyönyt itseään täysin läpi. Esimerkiksi niissä työryhmissä, joissa Kilpailuviraston edustajia oli mukana, oli ollut suuria vaikeuksia saada esille kilpailullisia ajatuksia – puhumattakaan siitä, että niistä seuraisi toimenpiteitä eli kilpailun käyttämistä niiden päämäärien saavuttamiseksi, joita varten työryhmä oli asetettu. Usein turvaututtiin hyvin traditionaalisiiin välineisiin, lähinnä sääntelyyn. Toisaalta Jokisen mukaan valtiovalta suhtautui kilpailuasioihin eri tavalla kuin ennen, mikä ilmeni muun muassa hallituksen perustamissa hankkeissa, joilla edistettiin yrittämistä.⁵⁹⁰

Kilpailun edistämisen keskeisinä tavoitteina oli ja on edelleen turvata markkinatoimijoille tasavertaiset toimintaedellytykset (*kilpailuneutraliteetti*) ja varmistaa uusien yritysten mahdollisuus päästä mukaan markkinoille. Kilpailuvirasto on tähän liittyen pyrkinyt huolehtimaan muun muassa siitä, etteivät kuntien ja valtion tuotantoyksiköt käytä asemaansa ja julkisiin palvelutehtäviin saamiaan verovaroja kilpailtuja markkinoita vääristävästi. Huomattava käännekohta kilpailuneutraliteettiasioissa oli sittemmin 1.9.2013 voimaan tullut kilpailuneutraliteetti uudistus. Näin kilpailuneutraliteettiasioista oli merkittävältä osin muodostunut virastossa elimellinen osa kilpailuvalvontaa.⁵⁹¹

Kilpailunedistämässä pääpaino on ollut markkinaohjautuvuuden merkityksen korostamisessa julkisia hyvinvointi- ja muita palveluja kehitettäessä. Kilpailuvirasto julkaisi lisäksi vuonna 2008 kattavan arvioinnin kilpailusta ja sen asemasta Suomessa (*Kilpailukatsaus*) sekä erillisselvityksen rakennusalan kilpailuolosuhteista. Kilpailunedistämässä on sittemmin vaikutettu kilpailun rakenteellisten esteiden poistamiseen ja kilpailun lisäämiseen erityisesti infrastruktuurialoilla ja palvelualoilla. Toiminnassa on hyödynnetty muun ohessa vuonna 2011 julkaistua "*Kilpailukatsaus 2: Viisas sääntely – toimivat markkinat*" -katsausta, jossa huomiota kiinnitettiin erityisesti sääntelyn markkinavaikutusten arviointiin liittyviin puutteisiin. Mainitun selvityksen laajuutta kuvastaa osaltaan se, että tarkastelun kohteena oli 11 toimialaa: posti, laajakaistamarkkinat, pankit, työeläkejärjestelmä, rakentaminen, kauppa, jätehuolto, kunnalliset liikelaitokset, yleisradio-toiminta, taksiliikenne ja kaukolämpö. Kaukolämpöalaa koskevat selvitykset saatiin päätökseen vuonna 2011. Myös päivittäistavarakaupan ostajavoimaa koskeva selvitys toteutettiin. Elintarvikeketjun selvitykset jatkuivat vuonna 2012.

Väilyhteenvetona onkin todettavissa, että kilpailun edistämisen funktio on ollut Kilpailuviraston toiminnassa paitsi selkeä myös tärkeä. Siitä huolimatta, että yksityiset kilpailunrajoitukset ovat olleet merkittävä haaste kilpailuvalvonnassa, näin ei kuitenkaan onnistuta kokonaisvaltaisesti edistämään tervettä ja toimivaa kilpailua: on puuttuttava myös rakenteellisiin kilpailun esteisiin, usein lainsäädäntöön palautuviin julkisiin kilpailunrajoituksiin. Toisaalta kehittämisen varaa kilpailun edistämistoiminnassa on ollut ja on luonnollisesti edelleen. Tässä voidaan viitata erityisesti *Aki Kangasharjun* laatimaan Kilpailuviraston yhteiskunnallista vaikuttavuutta koskevaan selvitysmiesarviointiin, jonka yhtenä suosituksena esitettiin seuraavaa:

Kilpailuvirasto voisi toimia aktiivisemmin julkisuudessa. Kilpailun edistämisen painopistettä voisi siirtää työryhmyöskentelystä ja lausuntojen laatimisesta näkyvämpään ja julkisempaan suuntaan

589 Ks. myös Kilpailuviraston tilinpäätös 2005.

590 Kilpailu-uutiset 4–5/2004.

591 Ks. lähemmin HE 32/2013 vp ja HE 40/2013 vp.

niin, että kilpailua koskevaan keskusteluun otettaisiin kantaa yksittäisiä tapauksia yleisemmällä tasolla. Tämä edistäisi kilpailun hyvien puolien tietämystä julkisessa mielipiteessä ja auttaisi katveeseen jääneiden alojen avaamisessa kilpailulle. Tiivis ja kantaaottava kilpailukatsaus tulisi tehdä joka vuosi ajankohtaisesta teemasta, jolloin viraston näkemykset leviäisivät asianomaisia (neuvoa kysyviä tai tutkinnan kohteeksi joutuneita) yrityksiä laajemmin koko yhteiskuntaan.⁵⁹²

8.3 Aloitteet aktiivisena toimintamuotona

Kilpailuvirastosta annetun lain 2 §:n mukaan virasto ”tekee aloitteita kilpailun edistämiseksi ja kilpailua rajoittavien säännösten ja määräysten purkamiseksi”. Lainsäädännöllinen perusta aloitteiden tekemiselle on ollut voimassa 1.10.1988 alkaen. Kilpailuvirasto olikin ensimmäinen kilpailuviranomainen Euroopassa, joka sai aloiteoikeuden tarpeettoman sääntelyn purkamiseksi. Toisaalta tämä viraston oikeus on kyseenalaistettu.⁵⁹³ Sittemmin kriittiset äänenpainot aloitteenteko-oikeuden osalta ovat kuitenkin vaienneet. Mainittakoon täsmennyksen vuoksi, että vastaavanlainen aloitteidenteko-oikeus sisältyy myös lakiin Kilpailu- ja kuluttajavirastosta⁵⁹⁴.

Seuraavaan taulukkoon on koottu tiedot siitä, kuinka monta aloitetta Kilpailuvirasto on vuosittain antanut:

Taulukko 5. Kilpailuviraston tekemät aloitteet vuosina 1989–2012.

1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1	0	8	12	10	3	5	9	6	7	5	2	4	5	0	1	1	0	2	2	1	0	1	1

Kilpailuvirasto on tehnyt tarkasteluajanjaksona 1988–2012 yhteensä 84 aloitetta. Kilpailuviraston ensimmäisenä kahtena toimintavuotena aloitteita ei vielä sanottavastikaan tehty, mutta heti sen jälkeen, vuodesta 1991 alkaen aloitteita tehtiin hyvinkin aktiivisesti. Huippuvuosi oli vuosi 1992, jolloin aloitteita tehtiin 12 kappaletta. Kilpailuviraston aloitteiden lukumäärässä tapahtui selvä siirtymä alaspäin vuosituhannen vaihteen jälkeen. Vuosituhannen vaihteessa aloitteita tehtiin vielä keskimäärin viisi kappaletta vuosittain, mutta tämän jälkeen aloitteita on tehty tavallisesti joko yksi tai ei lainkaan vuosittain⁵⁹⁵.

Yksi selitys aloitteiden suhteellisen suurelle lukumäärälle 1990-luvulla saattaa olla se, että kilpailun edistämisen kannalta sääntelyssä tai muutoin ilmenneet epäkohdat olivat hyvin ilmeisiä, mikä edesauttoi niihin puuttumista⁵⁹⁶. Toisaalta aloitteiden lukumäärän vähenemistä voi selittää myös se, että Kilpailuviraston edustajat ovat osallistuneet 2000-luvulla aktiivisesti työryhmien työskentelyyn, ts. työryhmät ovat avanneet mahdollisuuden vaikuttaa kilpailupoliittisesti relevantin lainsäädännön linjaamiseen eikä siis aloiteoikeutta ole tarvinnut käyttää siinä määrin kuin aikaisemmin. Myös se, että Kilpailuviraston edustajia on kuultu eduskunnan valiokuntakäsittelyssä, on jossain määrin voinut vaikuttaa aloitteidentekoaktiivisuuteen. Kehitykseen on saattanut osaltaan vaikuttaa myös se, että viraston tutkimustoiminta on vuosien myötä vähentynyt. Lisäksi on syytä panna merkille, ettei pelkästään aloitteiden lukumäärällä ole merkitystä, vaan myös sillä, kuinka vaikuttavia ne ovat, ja toisaalta kuinka olennaisiin kilpailuongelmiin niillä puututaan.

592 Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 6/2009, s. 8.

593 Purasjoki (2002), s. 90.

594 Toisaalta aloitteenteko-oikeus uudessa yhdistyneessä virastossa on hyvä ”koepallo” siitä, kuinka luontevasti yhteistyö kilpailu- ja kuluttajapolitiikan kesken saadaan toimimaan.

595 Esimerkiksi Kilpailuviraston toiminta- ja taloussuunnitelmassa vuosille 2004–2007 todettiin nimenomaisesti, että aloitteita tehtiin vuonna 2001 ”vain neljä.” Merkille pantavaa on, että tämän jälkeen ainoastaan vuonna 2002 yllettiin tätä suurempaan määrään aloitteita.

596 Tätä näkökantaa väläytti erikoistutkija *Jan Nybondas* (12.12.2012), joka työskenteli Kilpailuvirastossa aina sen perustamisesta lähtien. Hän jäi eläkkeelle keväällä 2015.

Aloitteiden määrä on kaiken lisäksi osoittautunut käytettävissä olevien asiakirjojen valossa horjuvaksi. Esimerkiksi edellä olevassa taulukossa mainittiin, että vuonna 1991 aloitteita tehtiin kahdeksan kappaletta. Toisaalta eräissä asiakirjoissa mainitaan aivan toinen aloitemäärä. Esimerkiksi selvityksessä Kilpailuviraston toiminnasta vuonna 1991 todetaan, että aloitteita tehtiin 34 kappaletta, joista kymmenen tähtäsi julkisten kilpailunrajoitusten purkuun. Luku 34 sisältäneekin todennäköisesti hallinnollisia toimenpiteitä, kuten aloitteita viran perustamiseksi.

Aloitteita on tehty lähes kaikille ministeriöille sekä eräille virastoille, kuten Ajoneuvohallintokeskukselle, Kirkkohallitukselle, Museovirastolle sekä Verohallitukselle⁵⁹⁷. Tämä osoittaa muun muassa sen, kuinka laajan ja moninaisen toimintakentän kilpailupolitiikka ja siis kilpailun edistäminen kaiken kaikkiaan muodostaa. Samalla tämä on luonut erityistä haastavuutta kilpailunedistämistyölle. Toisaalta kilpailupolitiikan kipukohdat ovat olleet yleisesti ottaen eri sektoreilla yllättävän paljon samanlaisia, kuten markkinoille tulon esteet, kilpailuneutraliteettihäiriöt sekä kilpailukeinojen käytön rajoitukset.

Kilpailuviraston aloitteissa on kiinnitetty huomiota varsin monenkirjavaan joukkoon asioita. Ensinnäkin osaa niistä voidaan luonnehtia lainsäädännön muuttamista koskeviksi aloitteiksi. Vuoden 1994 Kilpailuviraston vuosikirjassa nostettiin erityisesti esille sääntelyn purun eteneminen liikennesektorilla. Konkreettisina edistysaskelina viitattiin muun muassa tarveharkinnan poistamiseen lentoliikenteen kotimaan reittiliikenteessä. Autokoululuvista poistettiin tarveharkinta tieliikennelain muutoksella.⁵⁹⁸

Toiseksi Kilpailuvirasto on vaatinut aloitteissaan myös yksinoikeuksien purkamista. Virasto kritisoi esimerkiksi 1990-luvun lopulla sitä, että Leonia Pankki Oy:n yksinoikeus valtion maksuliikkeen hoitajana aiheutti tehotomuutta ja väärästi rahalaitosten välistä kilpailua. Tästä syystä Kilpailuvirasto esitti, että valtiovarainministeriö ryhtyisi mahdollisimman nopeasti toimenpiteisiin Leonia Pankin yksinoikeuden poistamiseksi.⁵⁹⁹ Kriitikki tuottikin tulosta, mikä ilmeni hallituksen esityksestä HE 6/2000 vp, jossa todettiin muun muassa seuraavaa:

Yhtä talletuspankkia koskevan lain voimassaololle on markkinataloudessa oltava erityisiä perusteita. Erityislain tarpeen tulisi perustua joko pankin omaan, muista luottolaitoksista poikkeavaan toimintaan tai sille annettuihin yhteiskunnallisesti merkittäviin erityistehtäviin. Leonia Pankin toiminta on sille asetettujen tavoitteiden mukaisesti muuttunut vuosien kuluessa ja vastaa nyt täysin liikepankkien toimintaa.

Lisäksi on syytä tähdentää, että aloitteiden sisällössä jouduttiin koko Kilpailuviraston toiminta-ajan korostamaan osittain samanlaisia asioita. Esimerkiksi yhtiöittäminen oli esillä jo viraston alkuvaiheen aloitteissa⁶⁰⁰. Kaavoitusta koskevassa aloitteessa ympäristöministeriölle vuonna 1993 korostettiin muun muassa kaavoitusbyrokratian keventämistä⁶⁰¹.

Seppo Reimavuo (2011) on todennut, että aloitteiden yhteiskunnallista vaikuttavuutta on erittäin hankala mitata. Hänen mukaansa on kuitenkin luotettavasti ollut havaittavissa, että Kilpailuviraston esille nostamissa asioissa on tapahtunut muutoksia. Karkean arvion mukaan menestyneitä aloitteita olisi ollut noin 85 prosenttia kaikista aloitteista, jotka ovat vähintään avanneet keskustelua tai jotka ovat johtaneet säädösten taikka viranomaisten menettelytapojen muutoksiin. Konkreettisina menestystarinoina Reimavuo mainitsee tarveharkinnan purkamisen maantietavaraliikenteessä, kioskiasetuksen muuttamisen tavaravalikoiman vapauttamiseksi, öljytuotteiden tuonnin vapauttamisen, alalle tulon helpottamisen ravintola- ja hotellialalla, kilpailun lisäämisen telealalla sekä rakennusalan kilpailun tehostamisen.

597 Reimavuo (2011).

598 Kilpailuviraston vuosikirja 1994, s. 27. Tieliikennelain muutos tuli voimaan 1.3.1994.

599 Ks. myös Kilpailuviraston uutisia 1/1999.

600 Ks. esimerkiksi Kilpailuviraston aloite Dnro 260/71/92, 18.6.1992. Ks. myös Kilpailuviraston vuosikirja 1993, s. 20–21.

601 Kilpailuviraston vuosikirja 1994, s. 28. Kaavoitus on ollut sittemmin esillä useassa eri otteessa.

8.4 Lausunnot reaktiivisena toimintatapana

Kilpailuvirastosta annetussa laissa ei puhuttu mitään lausunnoista, vaikka lausuntojen antamisesta muodostuikin viraston toiminnassa erittäin merkittävä toimintamuoto. Esimerkiksi alkuperäisen Kilpailuvirastosta annetun lain 2 §:ssä todettiin yleisellä tasolla ainoastaan seuraavaa: ”Kilpailuvirasto tutkii kilpailuolosuhteita, selvittää kilpailunrajoituksia, ryhtyy toimenpiteisiin kilpailunrajoitusten vahingollisten vaikutusten poistamiseksi ja tekee aloitteita kilpailun edistämiseksi sekä huolehtii muista sille säädetyistä tai määrätyistä tehtävistä.”⁶⁰² Sitä vastoin Kilpailuvirastosta annetun asetuksen 6 kohdan mukaan virasto ”seuraa elinkeinoelämään liittyvien säännösten ja määräysten valmistelua ja antaa lausuntoja toimialaansa liittyvistä kysymyksistä”.

Kilpailuviraston antamien lausuntojen vuosittainen määrä ilmenee seuraavasta taulukosta. Samalla on kuitenkin täsmennyksenä todettava, että eri lähteissä mainittu vuosittainen lausuntojen määrä vaihtelee jossain määrin⁶⁰³. Lausuntojen lukumäärät on vuosien 1998–2012 osalta koostettu Kilpailuviraston internetsivuilta ”Kilpailuviraston aloitteet ja lausunnot”. Sitä aikaisemmat lausuntojen lukumäärät on koostettu Kilpailuviraston vuosikirjoista ja muusta lähdeaineistosta.

Taulukko 6. Kilpailuviraston antamien lausuntojen määrä vuosina 1989–2012.

1990	1991	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
34	31	78	41	63	76	81	34	60	58	50	31	34	45	27	53	29	52	85	84	50	56

Lausuntojen määrä on vaihdellut varsin paljon vuodesta toiseen. Toisaalta tässä suhteessa ei ole havaittavissa, että lausuntojen määrä olisi trendinomaisesti ollut laskussa tai kasvussa, vaan kysymys on ollut nimenomaan vuosivaihtelusta. Esimerkiksi vuonna 2007 annettiin vain 29 lausuntoa, mutta kahta vuotta myöhemmin lausuntoja annettiin noin kolme kertaa enemmän. Tähän vuosivaihteluun lienee osaltaan vaikuttanut se, että lainsäädäntöhankkeiden määrä on vaihdellut vuodesta toiseen (tai valtiopäivistä toisille). Luonnollista on myös se, että kilpailupoliittisesti herkäät kysymykset eivät suinkaan nouse esille tasaisesti kaikenlaisten lainsäädäntöhankkeiden kohdalla.

Kilpailuvirasto oli aktiivinen lausunnonantaja heti toimintansa alussa. Tämän tueksi mainittakoon, että vuosina 1988–1992 Kilpailuvirasto antoi 202 lausuntoa, joissa pyrittiin estämään kilpailua rajoittavien säädösten voimaantulo. Lausuntoja annettiin selvästi eniten kauppa- ja teollisuusministeriön sekä liikenne- ja viestintäministeriön pyynnöstä. Lausunnot kohdistuivat useimmiten toimilupiin, tuontilisensseihin, standardeihin, hinnoitteluperusteisiin ja julkiseen tukeen.⁶⁰⁴

Lausuntokäytännössä otettiin kantaa 1990-luvun alussa muun muassa *pankkitukeen*. Lähtökohtana pidettiin sitä, että pankkijärjestelmän tukeminen tilanteessa, jossa pankkien vakavaraisuus oli uhattuna, oli perusteltua. Toisaalta korostettiin sitä, että julkinen tuki vääristää aina kilpailua, minkä vuoksi kilpailua vääristävät vaikutukset olisi tullut pyrkiä minimoimaan. Ensisijaisena keinona ei pidetty fuusioita, koska maamme pankkijärjestelmä oli jo muutoinkin keskittynyt. Tukea ei pidetty perusteltuna suunnata myöskään sellaisille pankeille, joilla ei ollut edellytyksiä tulla elinkelpoisiksi. Lisäksi tuen olisi tullut olla kertaluonteista kriisitukea ja läpinäkyvää.⁶⁰⁵

Huomattava osa Kilpailuviraston antamista lausunnoista on koskenut *lainsäädäntöhankkeita*. Keskeisessä asemassa ovat olleet lausunnot hallituksen esityksistä tai hallituksen esitysluonnoksista sekä lainvalmistelua koskevista työryhmä- yms. mietinnöistä. Toisaalta sangen paljon lausuntoja on annettu myös *toimilupahake-*

602 Ks. myös HE 150/1987 vp.

603 Esitetyistä lukumääristä saa joka tapauksessa kokonaiskuvan siitä volyyminä lausuntoja, joita on vuosittain Kilpailuvirasto antoi.

604 Kilpailuviraston vuosikirja 1993, s. 22.

605 Ks. tarkemmin Kilpailuviraston lausunto Dnro 488/72/92, 30.11.1992.

muksiin liittyen. Tässä voidaan viitata esimerkiksi viraston lausuntoon vuodelta 1999, jossa esitettiin laajennetun toimiluvan myöntämistä Suomen Suoramarkkinoille. Taustalla oli se, että postilainsäädännön – eli silloisen postitoimintalain – tavoitteista eräs eli kilpailun vapauttaminen ei ollut käytännössä edennyt siten kuin lakia säädettäessä oli suunniteltu.⁶⁰⁶ Kilpailuviraston kritiikin kohteena olivat pitkään olleet alalle tulon esteet, joista konkreettinen esimerkki oli tarveharkintaan perustuva lupajärjestelmä⁶⁰⁷.

Keskeinen näkökohta oli myös se, että lausunnot olivat aika ajoin hyvin lyhyitä. Esimerkiksi jos lainsäädäntöhanke oli kaikin puolin kilpailupoliittisesti moitteeton, ei siitä luonnollisestikaan ollut tarvetta lausua pitkästi. Toiseksi lausuntoja on yleensä pyydetty Kilpailuvirastolta, vaikka toki yksittäistapauksissa virasto on lausunut asiasta ilman tällaista pyyntöäkin. Lisäksi huomionarvoinen seikka lausuntokäytännössä oli se, että ajoittain virasto joutui palaamaan samoihin kilpailun edistämistä korostaviin argumentteihin uudelleen ja uudelleen. Tämä kuvaa yhtä keskeistä puolta kilpailun edistämistoiminnassa: se on *pitkäjänteistä, jatkuvaa työtä, jossa useinkaan tarjolla ei ole ollut pikavoittoja*.

Lausuntojen antamista on jatkettu Kilpailu- ja kuluttajavirastossa vuoden 2013 alusta alkaen, mutta yhteistyössä ja koordinoitusti viraston kuluttaja-asioiden vastuualueen kanssa. Uuden viraston lausuntojen näkökulma on ollut aiempaa monipuolisempi ja lausunnoissa voi olla tämän vuoksi enemmän painoarvoa. Joistakin lausunnoista kilpailuasioden vastuualue on vastannut itsenäisesti ja joistakin vastaavasti kuluttajapuoli. Huomattavaa on, että kuluttaja-asiamiehellä on aina oikeus antaa oman lausuntonsa. Kilpailu- ja kuluttajavirasto on lausunnoissaan perustellut puhtaan kilpailunäkökulman ja kuluttajanäkökulman ohella vaikuttavampien muutosten tarvetta viittaamalla rakennepoliittisiin ohjelmiin sekä julkisen talouden tilaan ja ilmeiseen tarpeeseen arvioida uudelleen julkisen sektorin roolia ja tehtäviä ylipäättäen.

8.5 Mihin näkökohtiin aloitteissa ja lausunnoissa kiinnitettiin huomiota

8.5.1 Lausuntojen ja aloitteiden sisällöstä

Aloitteissa ja lausunnoissa on jouduttu kiinnittämään huomiota samanlaisiin näkökohtiin koko Kilpailuviraston olemassaolon ajan. Seuraavassa on katsaus näihin seikkoihin.⁶⁰⁸ Keskeinen periaate, johon on jouduttu usein puuttumaan, on *markkinoille tulon esteiden pitäminen mahdollisimman alhaisina*. Esimerkiksi työeläkejärjestelmää koskien virasto on vuonna 1999 lausunnossaan tähdentänyt sitä, että alalle tulon esteitä voidaan vähentää muuttamalla uuden laitoksen vakavaraisuusvaatimuksia ja yksinkertaistamalla eläkelainsäädäntöä.⁶⁰⁹ Vuonna 2000 Kilpailuvirasto kritisoi kiinteistön ja vuokrahuoneiston välitystä ja välitysvälineitä koskevaan lakiesitykseen sisältyvää vastuuvakuutusvaatimusta erityisesti vuokratilayhtiöiden osalta, koska pakollinen vastuuvakuutus saattoi muodostua alalle tulon esteeksi. Vakuutusyhtiöiden ei olisi näet ollut pakko myöntää vastuuvakuutusta, ja käytännössä ne tällöin päättäisivät siitä, kuka saa harjoittaa välitystoimintaa.⁶¹⁰ Postilainsäädännön osalta Kilpailuvirasto puolestaan korosti sitä, ettei postitoimilupien myöntämiskriteereitä saanut kiristää ja ettei uudella yleispalveluvelvoitteella tullut estää uusien yrittäjien pääsyä postitoimintamarkkinoille⁶¹¹.

Markkinoille tulon esteet ovat ilmenneet sittemminkin moninaisin tavoin ja monilla lainsäädännön lohkoilla. Esimerkiksi vuoden 2004 alussa Kilpailuvirasto teki Verohallitukselle aloitteen henkilöstöruokailua koskevan luontoisetuohjeen muuttamiseksi. Verohallituksen aikaisempi ohje johti tilanteeseen, jossa yritykset eivät voineet käytännössä valita henkilöstönsä käyttöön enempää kuin kaksi sopimusruokailupaikkaa. Kilpailuvirasto esitti aloitteessaan, että sopimusruokailupaikkojen enimmäismäärää koskeva rajoitus poistettaisiin kilpailua

606 Ks. myös Kilpailuviraston uutisia 3/1999.

607 Ks. esimerkiksi Kilpailuviraston lausunto Dnro 563/72/91, 25.3.21992, jossa viitattiin linja-autoliikenteeseen.

608 Ks. myös Määttä (2012a), joka tosin tarkastelee lausuntoja ja lähinnä viraston viimeaikaista käytäntöä.

609 Ks. myös Kilpailuviraston uutisia 3/1999.

610 Ks. myös Kilpailuviraston uutisia 5/2000.

611 Ks. myös Kilpailuviraston uutisia 2/2000.

rajaavana ja vääristävänä. Verohallituksen myöhemmässä luontoisetupäätöksessä – vielä samana vuonna – ruokailupaikkojen määrää ei enää rajattu, mikä avasi toimintamahdollisuuksia uusille elinkeinonharjoittajille.⁶¹²

Kilpailuvirasto on toistuvasti korostanut sitä, että kilpailun vääristymien estämiseksi *valvonnan ja tarjonnan eriyttämisen periaatetta* olisi sovellettava esimerkiksi yksityisiin sosiaalipalveluihin.⁶¹³ Myös pelastuslainsäädännön uudistamisen yhteydessä korostettiin jo 1990-luvun lopulla, että liiketoiminta tuli selkeästi eriyttää viranomaistehtävistä.⁶¹⁴ Toisaalta tällä rintamalla on edetty ja tämä periaate onkin ollut johtavana useissa hankkeissa, joissa lainsäädäntöä on uudistettu.

Kilpailun avaaminen on noussut myös vahvasti esille Kilpailuviraston lausunto- ja aloitekäytännössä. Esimerkiksi vuonna 2000 Kilpailuvirasto piti tärkeänä kilpailun avaamista viljan varmuusvarastoinnissa⁶¹⁵.

Kilpailuvirasto teki 13.3.2001 liikenne- ja viestintäministeriölle myös aloitteen Dnro 267/71/2001, jossa virasto katsoi, että kilpailun turvaamiseksi sääpalvelumarkkinoilla olisi Ilmatieteen laitoksen kaupallinen sääpalvelutoiminta yhtiötettävä erilliseksi yhtiöksi. Tämä edistäisi markkinoiden läpinäkyvyyttä kaikille toimijoille ja avaisi julkiselle sektorille kerääntyneen meteorologisen osaamisen laajaan ja tehokkaaseen käyttöön. Liikenne- ja viestintäministeriö asettikin pian tämän jälkeen työryhmän selvittämään Ilmatieteen laitoksen kaupallisen toiminnan yhtiöittämistä, alan kilpailua ja sääntelyä.⁶¹⁶ Viimeksi mainittu tapaus ansaitsee tulla käsitellyksi laajemminkin, koska tällöin aktualisoitui paitsi julkisia myös yksityisiä kilpailunrajoituksia koskeva problematiikka. Kilpailuneuvosto näet määräsi Kilpailuviraston esityksestä Ilmatieteen laitokselle 20 000 euron suuruisen kilpailunrikkomismaksun määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä. Ilmatieteen laitos oli alentanut Ruotsin ilmatieteen laitokselle (SMHI) toimittamansa tutkadatan laatutasoa kesäkuun 1999 ja joulukuun 1999 välisenä aikana. Ilmatieteen laitoksen Suomessa toimiva kilpailija Foreca Oy (aiemmin Oy Weather Service Finland Ltd) osti tarvitsemansa säädatan SMHI:lta. Samanaikaisesti Ilmatieteen laitos käytti omassa kaupallisessa sääpalvelutoiminnassaan heikentämätöntä tutkadataa. Ilmatieteenlaitoksen menettely oli kilpailuneuvoston päätöksen mukaan määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä, jolle ei ollut hyväksyttäviä taloudellisia tai teknisiä perusteita. Menettely oli lisäksi tietoisista ja sillä vahingoitettiin Ilmatieteen laitoksen kilpailijoiden toimintaedellytyksiä.⁶¹⁷

Kilpailuvirasto on pitänyt tärkeänä myös *palvelusetelin* käyttöönottoa ja käytön tehostamista muun muassa kuntien kotipalveluissa. Kilpailuvirasto totesi lausunnossaan Dnro 585/72/2002, 30.8.2002, että palvelusetelien käyttöönoton tehostaminen oli keskeinen tapa kehittää hyvinvointipalveluja. Palvelusetelien käyttöönottoa tulisi arvioida kotipalvelujen lisäksi koko hyvinvointipalvelusektorilla, mukaan lukien muut sosiaalipalvelut sekä koulutus- ja terveyspalvelut. Palveluseteli kannustaisi viraston mukaan palvelutuottajia kehittämään toimintaansa laadullisesti kuluttajien mieltymysten mukaisesti. Samalla se mahdollistaisi tuotantotapojen vaihtoehtoisuudesta syntyvän kilpailun. Tällä tavalla palvelusetelijärjestelmä saattoi edesauttaa hyvinvointiyhteiskunnan palvelutavoitteiden toteuttamista.

Elokuussa 2009 tuli voimaan laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä. Laki antoi kunnille mahdollisuuden ottaa seteli aiempaa laajemmin yhdeksi palvelujen järjestämistavaksi. Vuonna 2012 tehdyn selvityksen mukaan yli sata kuntaa tai kunnallista organisaatiota oli ottanut palvelusetelin käyttöön ja sama määrä suunnitteli sen käyttöönottoa. Virasto oli myös mukana Sitran palvelusetelihankkeessa vuosina 2009–2011. Hankkeessa tuettiin palvelusetelikokeiluja, joissa luotiin hyviä käytäntöjä ja yleistettäviä malleja palvelusetelin toteutukselle. Tavoitteena oli lisätä kuntalaisten valinnanvapautta ja vaikutusmahdollisuuksia samalla, kun pyrittiin parantamaan palvelujen saatavuutta, purkamaan jonoja, monipuolistamaan palvelutuoto-

612 Ks. esimerkiksi Kilpailu-uutiset 4–5/2004.

613 Ks. esimerkiksi Kilpailuviraston uutisia 2/1999.

614 Kilpailuviraston uutisia 1/1999.

615 Ks. myös Kilpailuviraston uutisia 3/2000.

616 Ks. myös Kilpailuviraston uutisia 2/2001.

617 Kilpailuneuvoston päätös 18.1.2002, dnro 76/690/2000.

tantoa sekä edistämään kuntien ja yksityisten palveluntuottajien yhteistyötä. Kilpailuvirasto painotti yhteistyössä muun muassa sitä, että toimivan kilpailun edellytykset tuli ottaa mahdollisimman hyvin huomioon käytännön toteuttamistavoissa.

Kilpailun avaamisen eteneminen tai etenemisvauhti ei suinkaan aina ole saanut kiitosta Kilpailuvirastolta. Esimerkkinä voidaan viitata vuonna 2002 valmisteilla olleeseen hallituksen esitykseen rautatielaiksi, joka viraston mukaan olisi avannut rautatiekilpailua Suomessa edelleen valitettavan varovaisesti. Laki olisi toteuttanut vain EU-määräyksistä johtuvat pakolliset muutokset eli kilpailua ehdotettiin avattavaksi ainoastaan EU:n sisäisessä kansainvälisessä liikenteessä. Kotimainen tavara- ja henkilöliikenne sekä Suomen ja Venäjän välinen liikenne pysyisivät edelleen VR Osakeyhtiön yksinoikeutena. Kilpailuviraston arvion mukaan Suomessa oli kuitenkin riittävän laajat valmiudet avata ainakin kotimaan tavaraliikenteen ja pääkaupunkiseudun lähiliikenteen kilpailua nopeammin kuin mitä ehdotettiin. Esimerkiksi Ruotsista oli saatu hyviä kokemuksia rautateiden tavaraliikenteen avaamisesta kilpailulle: kilpailun avaamisen johdosta rautatieliikenteen suosio kasvoi ja hinnat halpenivat 10 prosenttia viiden vuoden aikana.⁶¹⁸

Kilpailukeinojen käytön vapaus on ollut usein kritiikin kohteena Kilpailuviraston lausunnoissa. Virasto on arvostellut kilpailukeinojen käyttöä esimerkiksi vähittäiskaupassa. Tällöin on viitattu muun muassa siihen, että maankäyttö- ja rakennuslailla on rajoitettu suurmyymälöiden perustamista ennen kaikkea markkinoille tulon esteenä, ja toisaalta aukioloaikojen sääntelyä.⁶¹⁹ Eräiltä osin vähittäiskaupan kilpailukeinojen käyttöä on tosin sittemmin purettu. Toisaalta on ollut havaittavissa, että Kilpailuviraston lausuntokäytäntö on vaikuttanut tältä osin vasta sangen pitkällä viiveellä.

Myös *kilpailuneutraliteettihäiriöihin* on Kilpailuviraston lausuntokäytännössä puututtu tavan takaa. Kilpailuneutraliteettia on pidetty muutoinkin keskeisenä asiakokonaisuutena viraston kilpailunedistämistoiminnassa⁶²⁰. Esimerkiksi aukioloaikojen sääntely asetti jakelukanavat eriarvoiseen asemaan suosien kioskeja ja huoltoasemia päivittäistavaramyymälöiden kustannuksella⁶²¹. Vuonna 2000 jättämässään aloitteessa Kilpailuvirasto puolestaan kritisoi arvonlisäverokohtelun aiheuttamia kilpailuneutraliteettihäiriöitä⁶²². Epätasa-
puolinen verokohtelu on ollut muutoinkin Kilpailuviraston kritiikin kohteena. Viraston lausunnossa juomapakkauksen verokohtelusta tähdennettiin sitä, että verotuksen tulisi kohdella samalla tavalla sekä uudelleen täytettäviä että raaka-aineena hyödynnettäviä juomapakkauksia. Kun ensisijaisena tavoitteena oli jätteen määrän vähentäminen, ei viraston mukaan ollut merkitystä sillä, kierrätetäänkö pullot uudelleen täytettäviksi vai käytetäänkö syntynyt jäte uudelleen.⁶²³

Yksityisen ja julkisen toiminnan välisiin kilpailuneutraliteettihäiriöihin on puututtu myös usein⁶²⁴. Esimerkiksi Kilpailuviraston aloitteessa Dnro 391/71/2001, 23.4.2001 sosiaali- ja terveysministeriölle vaadittiin, että yksityislääkärin läheteellä julkisissa sairaaloissa tehtävistä laboratorio- ja röntgentutkimuksista pitäisi periä liiketaloudellisesti kannattava maksu. Ongelmien lähteenä oli ollut se, että tutkimuksista voitiin periä enintään maksu, joka vastasi palvelun tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia. Viraston aloitteella tähdättiin siihen, että yksityisillä markkinoilla toimivat julkiset ja yksityiset elinkeinonharjoittajat saisivat kilpailuneutraalilla tavalla samat lähtökohdat palvelujen tuottamiselle.

Komission ehdotus päästökauppajärjestelmäksi sisälsi Kilpailuviraston mukaan useita kilpailuneutraliteettihäiriöitä. Ensinnäkin järjestelmä olisi koskenut vain tiettyjä toimialoja, mikä vääristäisi toteutuessaan perusteettomasti kilpailua toimialojen välillä. Kaikki hiilidioksidin tuottaminen tulisi viraston mukaan kilpailu-

618 Tiedote 9/26.4.2002.

619 Ks. myös Kilpailuviraston uutisia 4/2000.

620 Ks. esimerkiksi Jokinen (2010), s. 5.

621 Ks. myös Kilpailuviraston uutisia 4/2000. Yllä mainittu esimerkki kuvastaa samalla sitä, kuinka kilpailukeinojen käytön rajoittaminen ja kilpailuneutraliteettihäiriöt saattavat limittyä toinen toistensa kanssa.

622 Ks. tarkemmin Kilpailuviraston uutisia 2/2000.

623 Ks. lähemmin Kilpailuvirasto Dnro 1161/72/2002, 3.2.2003.

624 Tähän asiaan palataan lyhyesti myöhemmin käsiteltäessä vuoden 2013 jälkeistä aikaa.

neutraliteetin turvaamiseksi saattaa kustannusvaikutuksiltaan samantasoisien sääntelyn piiriin. Olennaista olisi Kilpailuviraston mukaan myös huolehtia siitä, että viranomaiset jakaisivat päästöoikeudet selkein ja objektiivisin kriteerein mukana olevien toimialojen ja niillä toimivien yritysten kesken. Järjestelmä ei saisi myöskään rangaista sellaisia yrityksiä, jotka olivat jo vapaaehtoisesti vähentäneet päästöjään. Näin kuitenkin kävisi, jos oikeuksien jakoperusteena käytettäisiin laitosten teknistä kykyä vähentää päästöjä. Lisäksi päästöoikeuksien rajoittaminen ei saisi johtaa kilpailun vääristymiseen jo olemassa olevien yritysten ja niiden potentiaalisten kilpailijoiden välillä. Näin saattaisi käydä siinä tapauksessa, että koko toimialan kiintiö jaet-
taisiin ilmaiseksi alalla jo toimivien yritysten kesken.⁶²⁵

Kilpailuvirastossa korostettiin jo toiminnan alkuvuosina sääntelyn aiheuttamien turhien *hallinnollisten kustannusten karsimista*⁶²⁶. Kesti kuitenkin varsin kauan ennen kuin tämä pyrkimys institutionalisoitui Suomessa. Euroopan unionista saatujen virikkeiden ansiosta maassamme kuitenkin hallinnollisen taakan vähentäminen nostettiin agendalle ja yhdeksi keskeiseksi tavoitteeksi lainsäädäntöä kehitettäessä. Toimintaohjelma yritysten hallinnollisen taakan vähentämiseksi hyväksyttiinkin valtioneuvoston periaatepäätöksenä vuonna 2009.⁶²⁷ Ohjelman tavoitteena oli vähentää kansalliseen lainsäädäntöön perustuvista tiedonantovelvoitteista ja viranomaismenettelyistä yrityksille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa vuoden 2006 tasosta neljänneksellä vuoden 2012 loppuun mennessä⁶²⁸. Selvitysten mukaan yritysten hallinnollisen taakan lähtötason on Suomessa arvioitu olevan yhteensä hieman alle 2 miljardia euroa eli noin 1,2 prosenttia bruttokansantuotteesta. Ohjelman keskeisinä funktioina ovat olleet säädösten yksinkertaistaminen ja yrittäjyyteen liittyvän byrokratian vähentäminen.⁶²⁹

Kilpailuvirasto on joka tapauksessa lausuntokäytännössään kiinnittänyt varsin usein kriittisesti huomiota oikeudellisen sääntelyn aiheuttamaan hallinnolliseen taakkaan⁶³⁰. Taakan vähentäminen ei ole suinkaan itseisarvo, vaan näin voidaan parantaa kilpailuolosuhteiden toimivuutta monellakin tavalla.⁶³¹ Ensinnäkin tällä tavalla kilpailuolosuhteet pienempien ja suurempien yritysten välillä muodostuvat tasapuolisemmiksi, toisin sanoen kilpailuneutraliteetti paranee. Tämän taustalla on se, että hallinnollisen taakan aiheuttama suhteellinen rasitus on pienyrityksillä suurempi kuin suuryrityksillä. Näin ollen hallinnollisen taakan pieneneminen on myös yksi pidäke sille, etteivät markkinat keskity ainoastaan yksittäisten yritysten haltuun. Toiseksi hallinnollisen taakan minimoimisella voidaan edistää uusien yritysten markkinoille tuloa. Tämän taustalla on erityisesti se, että markkinoille tulijat ovat usein nimenomaan pienyrityksiä. Lisäksi hallinnollisen taakan keventämisen on todettu lisäävän yritysten kasvuhaltua ja -edellytyksiä⁶³².

Kilpailuvaikutusten arviointi lain valmistelun yhteydessä on saanut osakseen myös paljon huomiota. Tätä ei ole pannut merkille ainoastaan Kilpailuvirasto, vaan muutkin toimijat Suomessa. Esimerkiksi *Kasvutyöryhmä* esitti vuonna 2010, että markkinoiden toimintaan vaikuttavan lainsäädännön valmisteluun tulisi aina liittää kilpailuvaikutusten arviointia koskeva osuus. Tähän liittyen todettiin muun muassa seuraavaa: "Koska kilpailun toimivuuden ja markkinoiden tehokkuuden kannalta lainsäädännön kehittäminen on avainkysymys, kilpailupolitiikan roolia lainvalmistelussa ja yhteiskunnallisessa päätöksenteossa on vahvistettava."⁶³³ *Martti Virtanen* (2011) onkin todennut, että vaikka asiassa on edistytty viime vuosina, puutteita on yhä merkittävästi jäljellä; myös *Ari Ahonen* (2011) on korostanut, että erityisesti vaikutusarvioinneissa on edelleen havaittu puutteita.⁶³⁴

625 Ks. tarkemmin Kilpailuvirasto Dnro 110/72/2002, 19.2.2002.

626 Reimavuo (1991), s. 27.

627 Taustalla oli Euroopan yhteisöjen komission (2007) asiaa koskeva toimintaohjelma. OECD (2010), s. 15–16, suhtautui myönteisesti hallinnollisen taakan vähentämisohjelman käyttöönottoon Suomessa. Toisaalta samalla peräänkuulutettiin vähentämisohjelmaa kansalaisten sekä hallinnon sisäisen taakan osalle.

628 Vrt. TEM raportteja 15/2012.

629 Ks. esimerkiksi Valtioneuvoston kanslian julkaisusarjan 5/2011, s. 110, Oikeusministeriö. Mietintöjä ja lausuntoja 33/2011, s. 19–20 sekä TEM raportteja 15/2012.

630 Ks. esimerkiksi Kilpailuvirasto Dnro 979/14.00.20/2009, 24.11.2009 ja Kilpailuvirasto Dnro 509/14.00.20/2010, 23.6.2010.

631 Ks. myös Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 19/2011, s. 15–16, jossa eritellään lyhyesti hallinnollisen taakan arviointia lakiesityksissä.

632 Kauppa- ja teollisuusministeriön rahoitetut tutkimukset 5/2006, s. 11.

633 Ks. lähemmin Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 11/2010, s. 22–24.

634 Ks. myös Määttä (2012b), jossa asiaa valaistetaan lyhyesti yhdestä mahdollisesta näkökulmasta.

Kansainväliset vaikutteet ovat olleet keskeisesti kilpailunedistämistoiminnan kehittäjänä. Kilpailuviraston aloitteita ja lausuntoja on sangen usein perusteltu joko EU:ssa tapahtuneella kehityksellä tai naapurimaissamme vallinneella tilanteella. Esimerkiksi Leonia-pankin yksioikeuden purkamista koskevaa aloitetta perusteltiin muun muassa pankkipalvelujen tarjonnan vapauttamisella Euroopan unionin alueella ja sillä, että valtion maksuliike oli ollut Ruotsissa kilpailun piirissä jo useita vuosia⁶³⁵.

Toisaalta *eräisiin asioihin on jouduttu palaamaan vuosi vuoden jälkeen uudelleen*, ja samanlaisia hankkeita on osittain edelleenkin vireillä Kilpailu- ja kuluttajaviraston kilpailuasioden vastuualueella. Esimerkkinä mainittakoon viraston vaatimus siitä, että kuntien olisi huomioitava maankäyttöpolitiikassaan kilpailun toimivuus kaupan alalla. Tämä otsikko soveltuisi nykypäivään, mutta toisaalta asiaan kiinnitettiin Kilpailuvirastossa huomiota jo 1990-luvun lopulla⁶³⁶. Myös Kasvutyöryhmän raportin kannanotot vuodelta 2010 kuvastavat hyvin sitä, että virastolla on edelleen haasteena vastaavanlaisiin kilpailun kipukohtiin puuttuminen kuin mitkä sille ovat tulleet tutuksi noin neljännesvuosisadan ajan. Seuraava lainaus työryhmän raportista kuvastaa tätä puolta asiasta:⁶³⁷

On karsittava yksin- ja erioikeuksia merkitsevää, yritysten kilpailukeinojen käyttöä kahlehtivaa sekä alalle tulon esteitä aikaansaavaa sääntelyä. Erityisen kriittisesti on arvioitava oikeudellisia monopoleja ja tarveharkintaa. Julkisen vallan on lainsäädännön ja omistuksessaan olevan tuotannon uudelleenjärjestelyjen kautta toteutettava kilpailun lisäämisen edellyttämiä rakenteellisia muutoksia.

Edellä mainittu katsaus osoittaa ensinnäkin sen, ettei kilpailunedistämistoiminta tunne oikeuden- ja toimialakohtaisia rajoja. Kilpailua rajoittavat ja vääristävät seikat saattavat siis olla perua minkälaisesta lainsäädännöstä tahansa, joko lakitasoisista tai sitä alemmista normeista. Toiseksi kilpailua voivat rajoittaa hyvin monenlaiset tekijät. Tämän vuoksi varsin yllättävistäkin asioista Kilpailuvirastolta on pyydetty lausuntoa. Tässä voidaan mainita lakiesitys nimilain muuttamiseksi⁶³⁸. Kolmanneksi kilpailunedistämistoiminnassa ovat viraston toiminta-aikana vakiintuneet varsin hyvin ne periaatteet, joiden mukaan esimerkiksi lakiesitysten aiheuttamia julkisia kilpailunrajoituksia arvioidaan. Lisäksi merkille pantavaa katsauksen valossa on se, että kilpailupolitiikalla on edelleen paljon tehtävää: siinä määrin paljon edelleenkin lausunnoissa ja aloitteissa on kilpailua rajoittaviin ja vääristäviin epäkohtiin jouduttu puuttumaan.⁶³⁹

8.5.2 Lausuntojen huomioon ottaminen hallituksen esityksissä

On erittäin vaikea sanoa, kuinka paljossa määrin Kilpailuviraston lausunnot ovat tosiasiallisesti vaikuttaneet hallituksen esitysten sisältöön. Kysymys ei ole pelkästään siitä, että vaikutusta on ollut tai ei ole ollut. Esimerkiksi joskus Kilpailuviraston lausunto on saattanut sisältää näkökohtia, joihin hallituksen esitystä viimeisteltäessä on päädytty, vaikkakin eri syistä kuin mihin virasto on viittannut. Toisinaan taas Kilpailuviraston esittämiin näkökohtiin on suhtauduttu hyväksyvästi, mutta aika ei ole ollut vielä kypsä niiden sisällyttämiseksi hallituksen esitykseen ja lainsäädäntöön. Lisäksi on aiheellista mainita hallituksen esitykset, joissa Kilpailuvirasto on yhdessä muiden lausunnonantajien kanssa puoltanut lakiehdotuksen hyväksymistä: tällöin lakiesityksellä on hyvät edellytykset edetä rivakasti.

Hallituksen esityksissä Kilpailuviraston esittämät näkökohdat on tuotu esille *verraten eriaisteisesti*. Esimerkiksi hallituksen esityksessä HE 73/1992 vp Autorekisterikeskuksesta lausunnonantajat puolivat poikkeuksetta liikelaitostamista. Muun muassa Kilpailuvirasto katsoi, että uudistus olisi tullut toteuttaa muodostamalla Autorekisterikeskuksesta osakeyhtiö ja että joka tapauksessa kilpailu olisi tullut avata heti. Virasto katsoi myös, ettei Autorekisterikeskukselle olisi tullut jättää mitään viranomaistehtäviä. Maininnanarvoinen seikka on, että ei kulunut kuin muutama vuosi, kun eduskunnalle annettiin hallituksen esitys HE 207/1996 vp, jossa

635 Kilpailuviraston uutisia 1/1999.

636 Kilpailuviraston uutisia 4/1999. Kuntien olisi maankäyttöpolitiikassaan huomioitava kilpailun toimivuus kaupan alalla.

637 Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 11/2010, s. 23. Ks. myös Virtanen (2011).

638 HE 193/1998 vp.

639 Ks. laajemmin Määttä (2012a).

oli kysymys Autorekisterikeskuksen muuttamisesta osakeyhtiöksi. Lain muutos tuli voimaan vuoden 1997 alussa. Kuljettajantutkintotoiminnasta vastasi Autorekisterikeskuksen liikelaitokseksi muodostamisen jälkeen Suomen Autokatsastus Oy, kun taas viranomaistehtäviä jatkamaan perustettiin ajoneuvohallintokeskus.

Hallituksen esityksissä on usein ainoastaan mainittu, että esityksen luonnosvaiheessa lausuntoa on pyydetty muun muassa Kilpailuvirastolta. Tässä voidaan kuriositeetin vuoksi mainita esimerkiksi HE 117/1992 vp, jossa ehdotettiin muutettavaksi vaatteiden tullittomasta maahantuonnista eräissä tapauksissa annettua lakia. Joissakin tapauksissa kysymys ei ole ollut hallituksen esitysluonnoksesta vaan työryhmän mietinnöstä, joka on ollut lakiesityksen pohjana⁶⁴⁰. Vaikuttamisessa onnistuminen lienee epävarmaa erityisesti silloin, kun lausuntoja on pyydetty ja saatu hyvin monilta eri tahoilta⁶⁴¹. Tosin tällöinkin usein todetaan, että lausunnoissa esitetyt näkökohdat on otettu mahdollisuuksien mukaan huomioon, mutta tosiasiallinen vaikuttavuus jää kuitenkin arvoitukseksi. Lisäksi tietyissä tapauksissa Kilpailuviraston näkemykset on kuitattu yhdellä lauseella, kuten hallituksen esityksessä HE 52/1994 vp laiksi luvanvaraisesta henkilöliikenteestä todetaan: ”Kilpailuvirasto on arvostellut liikennelupajärjestelmää ja hintasääntelyä niiden kilpailua rajoittavien vaikutusten takia.”

Toista äärilaitaa edustaa hallituksen esitys HE 150/1992 vp kaapelilähetystoiminnasta annetun lain muuttamisesta, koska siinä selostettiin varsin seikkaperäisesti Kilpailuviraston kantaa lakiehdotukseen. Ensinnäkin Kilpailuviraston todettiin pitäneen perusteltuna sitä, että kaapelilähetystoiminnasta annettuun lakiin sisällytettäisiin osittain mikroaalloilla tapahtuva ohjelmajakelu katsoen, että uuden tekniikan käyttöönotto antaisi mahdollisuuden laajentaa palveluja taloudellisesti alueilla, joilla lähetystoimintaan tarvittavien kaapeliverkkojen rakentaminen olisi kallista. Tarjontavaihtoehtojen lisääntyminen ja saatavuuden paraneminen vaikuttaisi toimialan tehokkuuteen myönteisesti ja hyödyttää myös kuluttajia. Toiseksi mainittiin se, että koska uuden tekniikan käyttöönoton sallimisen tarkoituksena ei olisi aiheuttaa televisiotoiminnan kilpailutilanteen vinoutumista, tulisi seurata mikroaaltoja käyttävän ohjelmajakelun kehittymistä ja ryhtyä tarvittaessa asian vaatimiin toimenpiteisiin. Kilpailuviraston mukaan mahdolliseen monopoliaseman väärinkäyttöön voitaisiin puuttua tarvittaessa kilpailunrajoituslain avulla. Viimeksi mainittu näkökohta tuo esille sen, että kilpailun edistäminen ja kilpailuvalvonta eivät ole aina toisistaan erottamattomia, vaikka niiden luonteessa onkin ollut ja on huomattavia eroavuuksia.

Joskus Kilpailuviraston lausunnot on esitelty verraten laajasti hallituksen esityksessä, mutta ne eivät ole vaikuttaneet kuitenkaan lopullisen lain muotoiluun. Esimerkkinä mainittakoon hallituksen esitys HE 226/1992 vp lannoitelaki, jossa mainittiin Kilpailuviraston katsoneen teknillisen tarkastustoiminnan ja siihen liittyvän lainsäädännön yleensäkin aiheuttavan merkittäviä kilpailunrajoituksia. Kilpailuviraston todettiin kiinnittäneen huomiota myös ehdotetun sääntelyn yksityiskohtaisuuteen, muun muassa lannoittelutalon käyttöönottoon, sekä valvonnan järjestämiseen. Koska esityksessä kuitenkin oli kysymys ETA-sopimuksesta johtuvien velvoitteiden voimaansaattamisesta, toisin sanoen EY:n ja Suomen lainsäädäntöjen yhdenmukaistamisesta, esitystä ei viraston lausunnon johdosta muutettu.

Lisäksi suinkaan aina hallituksen esityksissä ei ole ollut ainoastaan mainintaa Kilpailuviraston lausunnotta, vaan joskus lakiesityksen perusteluihin sisältyy toteamus viraston kilpailuvalvonnassa tehdyistä havainnoista taikka päätöksistä. Esimerkiksi hallituksen esityksessä HE 163/1996 vp telemarkkinalaiksi todettiin, että matkaviestintä oli teletoiminnan lohkoista kannattavinta toimintaa. Samalla viitattiin Kilpailuviraston 24.9.1993 antamaan päätökseen, jonka mukaan Telecom Finland Oy:llä oli määräävä markkina-asema matkaviestinpalveluiden tarjonnassa. Laajimmassa, NMT 450 ja NMT 900-matkaviestinverkoissa se oli ainoa tarjoaja ja kilpailevissa GSM-verkoissa markkinajohtaja.

640 HE 237/1992 vp.

641 Tässä voidaan mainita esimerkiksi HE 172/1992 vp, jossa lausuntoja saatiin 47 taholta.

8.6 Merkittäviä kilpailun avaamiseen liittyneitä uudistuksia

Kilpailuviraston toiminta-aikana merkittäväksi luonnehdittavia kilpailun avaamista edistäneitä uudistuksia on ollut useita, kuten seuraava luettelo 20 vuoden ajalta, 1988–2008 osoittaa⁶⁴²:

- Yleisen hintavalvonnan purkaminen (1988)
- Datasiirtoa koskevan kilpailun avaaminen (1988)
- Raakaöljytuotteiden tuonnin vapauttaminen (1991)
- Tarveharkinnan poistaminen maantieliikenteen tavarakuljetuksissa (1991)
- Kioskitoiminnan vapauttaminen (1991)
- Ravintola- ja hotellitoiminnan alalle tulon vapauttaminen (1991)
- Sokerin tuontimonopolin kumoaminen (1992)
- Ulkomaista omistusta koskevien rajoitusten poistaminen (1993)
- Tarveharkinnan poistaminen kotimaan ilmaliikenteen henkilökuljetuksissa (1993)
- Tietoliikennepalvelujen kilpailun avaaminen (1994)
- Autokoulujen tarveharkinnan poistaminen (1994)
- Autokatsastuksen alalle tulon vapauttaminen (1995)
- Uusi sähkömarkkinalaki (1995)
- Almanakka- ja kalenterimonopolin kumoaminen (1995)
- Valtion viljavaraston yhtiöittäminen (1995)
- Alkoholituotteiden tuonnin, valmistuksen ja tukkumyynnin vapauttaminen (1995)
- Radanpidon ja rautatieliikenteen eriyttäminen (1995)
- Postipankin yksinoikeuden kumoaminen valtion rahaliikenteessä (2000)
- Läpinäkyvyyden ja monopolivalvonnan lisääminen vesihuollossa (2001)
- Suomen ja ETA-maiden välisen rautatieliikenteen avaaminen kilpailulle (2003)
- Tielaitoksen organisaatiouudistus (2001): perustettiin Tiehallinto (yleisten teiden tienpidon tilaaja) ja Tieliikelaitos
- Yleisten teiden rakentamisen ja ylläpidon avaaminen kilpailulle (2001–2002)
- Yleisten teiden hoitourakoiden avaaminen kilpailulle (2001–2004)
- Metsähallituksen hallintotehtävien ja julkisten palvelutehtävien eriyttäminen liiketoiminnasta (2005)
- Ilmailualan hallintotehtävien ja Ilmailulaitoksen liiketoiminnan eriyttäminen (2006)
- Rautateiden kansallisen tavaraliikenteen avaaminen kilpailulle (2007)
- Tieliikelaitoksen yhtiöittäminen (Destia) 2008

Tässä ei lähdetä problematisoimaan sitä, kuinka paljon määriin Kilpailuvirasto myötävaikutti sanottujen uudistusten etenemiseen. Yleisesti ottaen uudistukset ovat kuitenkin hyvin monien tekijöiden summia, joista pienimpiä vaikutukseltaan ei ole ollut EU-jäsenyys ja sen luomat velvoitteet.

642 Tarkastelu pohjautuu Kilpailu-uutiset 3/2008 olleeseen listaan merkittävimmistä uudistuksista.

8.7 Selvitykset

Selvitykset ymmärretään tässä yhteydessä laajasti. Kysymys ei siis ole ainoastaan sellaisista julkaisuista, jotka ovat ilmestyneet Kilpailuviraston selvityksiä -sarjassa, vaan myös muista kartoituksista ja tutkimuksista. Samoin huomioon on otettu ministeriöiden tai muiden viranomaisten kanssa yhteistyössä tehdyt julkaisut kilpailuolosuhteista. Lisäksi on otettava huomioon, että selvityksiä tai tutkimuksia tehtiin virastossa, mutta niitä tilattiin myös viraston ulkopuolelta⁶⁴³.

Taulukko 7. Kilpailuvirastossa julkaistuja selvityksiä vuosina 1989–2012

Julkaisu, tekijä(t), aihe	
2/2012	Sari Valliluoto: Lääkehuollosta lääkemarkkinoihin – Arvoketju ja sääntely
1/2012	Björkroth, Frosterus, Kajova, Palo: Kilpailuviraston päivittäistavarakauppaa koskeva selvitys – kuinka kaupan ostajavoima vaikuttaa kaupan ja teollisuuden välisiin suhteisiin?
4/2011	Riikka Pulli: Kolmannen osapuolen asema hiilidioksidin talteenotossa Euroopan unionissa – direktiivin implementoinnin ongelmat
3/2011	Kiti Karvinen: Kilpailurikkomuksen uusiminen – uusimisesta kiinnijääminen yritysten toimintaan vaikuttavana tekijänä
2/2011	Heli Frosterus: Informaation merkitys vertikaalisissa rajoituksissa - määrähinta- ja määrärajoitesopimukset
1/2011	Ari Ahonen (toim.) Kilpailukatsaus 2: Viisas sääntely – toimivat markkinat
1/2009	Minna Heikinsalmi: Kilpailunrikkomismaksu kartellitapauksissa Suomessa – Määräytymisperusteet ja seuraamusmaksun taso
3/2008	Anna-Kaisa Nenonen: Dominanssitestistä SIEC-testiin – Tutkimus kilpailunrajoituslain uudistustarpeesta yrityskauppavalvonnan materiaalisesta testistä osalta
2/2008	Tom Björkroth, Jaana Boëlius, Antti Ihamäki, Henriikki Oravainen, Jussi Pääkkönen, Lasse Pöyry, Timo Tiainen, Martti Virtanen, Valtteri Virtanen: Kilpailukatsaus
1/2008	Ari Ahonen, Lasse Pöyry, Jussi Pääkkönen, Riitta Ryhänen: Rakennusalan markkinoiden toimivuus – ongelma-alueita ja edistämisen mahdollisuuksia
1/2006	Rainer Lindberg: Elinkeinonharjoittajan käsite kilpailuoikeudessa
1/2003	Valtteri Virtanen: Kilpailustrategia ja sen toteuttaminen yrityskaupoilla
2/2001	Timo Seppälä: Bertrand-superpeli – kysynnänvaihtelut, autonominen ostaja sekä kapasiteettirajoite
1/2001	Kilpailuvirasto: Markkinat ja kilpailu kuntien tuotantotoiminnassa
2/2000	Tiina Siivonen: Yritysmaat kilpailupolitiikan kohteena Suomessa, EU:ssa ja Yhdysvalloissa
1/2000	Michaela Ramm-Schmidt: Definition of the Relevant Economic Entity in European and Finnish Competition Law
2/1998	Heli Korpipää: EY:n sakkokäytäntö kilpailuasioissa
1/1998	Jukka Korttesniemi: Oligopolistic Dominance in EC Competition Law
4/1997	Esa Viitamo: Teräksen jakelujärjestelmän rakenne ja kilpailuolosuhteet 1990-luvulla
3/1997	Tanja Rekola: Locus standi of third parties in Competition, Merger, Anti-Dumping and State Aid Issues
2/1997	Annika Altonen: Yrityksen oikeudet kilpailuoikeudellisen asian käsittelyssä EY:n komissiossa
1/1997	Riitta Sangi: Tarvitaanko Suomessa fuusiovalvontaa?
6/1996	Janne Kairo: Identification of Market Dominance through Trading Dependence
5/1996	Matti Liski: Määrähinnan käytön taloudelliset vaikutukset
4/1996	Markku Pulkkinen: Vähämerkitykselliset sopimukset Euroopan yhteisön kilpailuoikeudessa
3/1996	Heikki Pokela: Vertikaaliset jakelukanavat: eri portaiden välisten sopimusten vaikutukset talouteen

643 Ks. esimerkiksi Kilpailuviraston vuosikirja 1992, s. 9.

2/1996	Veli-Pekka Saajo: Rovaniemen markkinoilla, tutkimus bensiinimarkkinoiden hintasodista vuosina 92-94
1/1996	Jukka Yli-Hankala: Yrityshankintojen valvonnasta EY:n kilpailuoikeudessa
1/1995	Tero Kuitunen: Elinkeinotuet ja kilpailuneutraalisuus
11/1992	Rainer Lindberg: Ulkomaisten pankkien kilpailusta ja alalle tulon esteistä Suomessa
10/1992	Asta Sihvonen-Punkka: Inverkan av storkraftnätverkets organisation och överföringsvillkor på möjligheterna till konkurrens på elmarknaden
9/1992	Nina Isokorpi: Omatoimisen rakentamisen julkinen sääntely ja kilpailun esteet
8/1992	Kari Lavaste: Taksipalvelujen kilpailuttaminen kunnissa
7/1992	Kari Lavaste: Sairaankuljetusalan kilpailutilanne
6/1992	Otto Toivanen: Sääntely, kilpailutekijät ja kilpailu Suomen vakuutusmarkkinoilla
5/1992	Mikko Mannola: Kilpailutilanne ja hinnoitteluperiaatteet silmälasimarkkinoilla
4/1992	Ismo Linnosmaa: Suomalaisten talletuspankkien kilpailuolosuhteet 1980-luvulla
3/1992	Saara Hyvönen: Strategiat, neuvotteluvoima ja toiminnan tuloksellisuus: elintarviketeollisuustutkimus
2/1992	Paula Wilander-Prajogo: Suomen kasvismarkkinoiden rakenne ja jakelutiet
1/1992	Johanna Juusela: Traktori- ja leikkuupuimurimarkkinoiden kilpailuolosuhteet
5/1991	Anne Andersson-Tuominen & Raimo Porttikivi: Franchising ja kilpailu – kokemukset Suomessa
4/1991	Asta Sihvonen: Yksinmyynti- ja yksinostosopimukset taloustieteen ja kilpailulainsäädännön näkökulmasta
3/1991	Kimmo Rönkä: Maamarkkinoiden kilpailunrajoitukset
2/1991	Leena Eerola: Kilpailu ja hinnat apuvälinemarkkinoilla
1/1991	Tomi Yli-Kyyny: Sähköhuollon kilpailuolosuhteet Suomessa
5/1990	Anne Brunila: Oppi- ja koulukirjojen markkinat 1970-1988
4/1990	Jouni Kaipainen & Markku Tupamäki: Ahtauksen kilpailuolosuhteet ja Suomen kuljetusmarkkinoiden tehokkuus
3/1990	Markus Virtanen: Energialaitos selvitys
2B/1990	Christer Bengs & Kimmo Rönkä: Kilpailu asuntotuotannossa, esitutkimus, osa 2.
2A/1990	VTT, Rakennuslaboratorio: Kilpailu asuntotuotannossa, esitutkimus, osa 1
1/1990	Saara Hyvönen: Tutkimus kaupparyhmittymien sisäisistä suhteista päivittäistavarakaupassa
6/1989	Kalevi Luoma: Esitutkimus terveydenhuollon markkinoista, kilpailuolosuhteista ja hinnoista
5/1989	Tommi Hakonen: Kilpailuolosuhteet tasoliasialalla
4/1989	Elina Kaivola: Esitutkimus elintarviketeollisuuden ja -kaupan neuvotteluvoimasta
3/1989	Marja-Leena Salojuuri: Myllyteollisuuden kilpailuolosuhteet
2/1989	Asta Sihvonen: Kilpailuolosuhteet metsäteollisuudessa
1/1989	Hannu Pohjonen: Kaapelitelevision kilpailuolosuhteet

Kuriositeettina on syytä nostaa esille muutama selvitysten kirjoittaja. *Asta Sihvonen* (myöh. *Sihvonen-Punkka*) oli aktiivinen selvitysten kirjoittaja. Nykyisin hän toimii Viestintäviraston pääjohtajana ja siirtyy Fingrid Oy:n sähkömarkkinajohtajaksi 1.3.2016 alkaen. *Johanna Juusela* toimii puolestaan nykyisin Viestintäviraston johtajana. *Anne Brunila* on toiminut valtiovarainministeriön ylijohtajana ja sittemmin elinkeinoelämän johtopaikoilla. *Otto Toivanen* ja *Matti Liski* työskentelevät professoreina. *Tomi Yli-Kyyny* on puolestaan Vapon toimitusjohtaja.

Selvitystoiminnassa voidaan havaita selväpiirteisesti jaottelu kahteen ryhmään selvityksiä, mikä kuvastaa samalla jotakin kilpailupolitiikan haasteista. Ensinnäkin osa selvityksistä on ollut oman aikansa tuotoksia, joilla on tuolloin ollut olennainen painoarvo. Tässä voidaan viitata esimerkiksi muutamiin selvityksiin, jotka ovat koskeneet yrityskauppavalvontaa, ja joita ilmestyi ennen kuin Suomessa säädettiin asiasta. Toiseksi osa selvityksistä on koskenut kilpailupolitiikan ikuisuusongelmia. Tässä voidaan viitata rakennusalan kilpailuolosuhteita koskevaan selvitystoimintaan; ensimmäisten viraston selvitysten joukkoon kuului peruskartoitus rakennusalan kilpailuolosuhteista, ja sittemmin on tehty edelleen selvityksiä rakennusalan kilpailuongelmista. Maailma näyttää muuttuvan, mutta rakennusalan kilpailuongelmat säilyvät.

Yleisesti ottaen kysymys oli olennaisessa määrin *kilpailuolosuhdeselvityksistä*, kuten Suomen sähköhuollosta tai kotimaisten talletuspankkien kilpailuolosuhteista. Toisen luonteisia selvityksiä edustivat *kilpailunrajoitus selvitykset*, kuten yksinmyynti- ja yksinostosopimuksia koskeva selvitys. Selvitystoiminta kukoisti Kilpailuviraston alkutaipaleella muutoinkin. Esimerkiksi vuonna 1991 rakennusalan kilpailua selvittänyt työryhmä jätti virastolle mietintönsä. Samana vuonna virastoa elintarviketalouden kilpailukysymysten seurannassa avustanut työryhmä laati toimenpide-ehdotukset toimivan kilpailun palauttamiseksi sokerialalle.

Selvitystoiminta oli erityisen aktiivista suunnilleen 1990-luvun puoliväliin saakka, mutta laantui sen jälkeen jossain määrin. Selvästi ennätysvuodeksi tarkastelussa nousee vuosi 1992, jolloin ilmestyi peräti 11 selvitystä. Voineekin sanoa, että Kilpailuvirasto oli alkutaipaleellaan muiden tehtävien ohella myös *tutkimuslaitokseen verrattavissa oleva organisaatio*. Toisaalta voi kysyä, miksi tutkimus- ja selvitystoiminta hiipui selvästi 1990-luvun alkupuoliskon jälkeen. Ainakin osavastaus on se, että kauppaj- ja teollisuusministeriö siirsi tutkimusrahat virastolta itselleen.

Selvitysten julkaiseminen on ollut joka tapauksessa lähes vuosittaista muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta. Ensimmäinen "paussi" oli 2000-luvun taitteessa, jolloin selvitystoiminnassa oli kaiken kaikkiaan noin kahden vuoden katkos⁶⁴⁴. Myös vuosi 2002 muodostui välivuodeksi, mutta tätä pidempi katkos sattui vuosille 2004–2005. Sittemmin väli vuosia on ollut kaksi kertaa. Tähän liittyen onkin tuotu esille, että Kilpailuviraston tekemien ja teettämien tutkimusten ja selvitysten luonne ja määrä ovat vaihdelleet paljon kulloinkin tutkinnan alla olevista asioista ja viraston rahatilanteesta riippuen⁶⁴⁵. Vuosina 2004–2005 Kilpailuvirastossa valmisteltiin ja otettiin haltuun massiivista ECN-uudistusta ja samalla pantiin toimeen myös kansallinen lakiuudistus. Virastossa panostettiin tuohon aikaan merkittävästi uusien asioiden osaamisen lisäämiseen. Käynnissä oli myös erittäin vaativia kilpailunrajoitus selvityksiä mm. asfaltti- ja metsäkartellit, jotka edellyttivät suurta panostusta henkilöstöltä.

Toisaalta selvitykset eivät ole olleet vain selvittelyä selvityksen vuoksi. Esimerkiksi Kilpailu-uutisissa 1/2009 Kilpailukatsausta luonnehdittiin viraston tärkeimmäksi suoritteeksi vuonna 2008⁶⁴⁶. Viraston näkökulmasta Kilpailukatsaus nivou onnistuneesti yhteen juridisen osaamisen ja analyttisen taloudellisen tutkimuksen. Hanke tarjosi siten käyttökelpoisen mallin viraston toiminnan kehittämiseksi yleisemminkin. Myös kesäkuussa 2008 julkaistun rakennusalan erillisselvityksen laatiminen kehitti työmenetelmiä.

8.8 Työryhmät, kuulemiset ja suositukset

Kilpailuviraston vuosikirjoissa on mainittu lukumäärä kotimaisista työryhmistä, joissa on ollut Kilpailuviraston edustus.⁶⁴⁷ Seuraavaan taulukkoon on koottu työryhmäedustusten lukumäärät eräiltä vuosilta ajankaksolla 2002–2011. Siitä huolimatta, että tässä yhteydessä mainitaan vain työryhmät, lukumäärä sisältää myös osallistumisen komiteoihin, toimikuntiin ja neuvottelukuntiin.

644 Ks. myös Kilpailuviraston uutisia 2/2000.

645 Työ- ja elinkeinoministeriö (2012).

646 Kilpailuviraston selvityksiä 2/2008.

647 Reimavuo (2011). Toisaalta yllä esitetyt lukemat eivät sisällä työryhmäedustuksia kansainvälisissä työryhmissä.

Taulukko 8. Kilpailuviraston osallistuminen työryhmiin yms. (lkm) 2000-luvulla.

2002	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
7	5	19	11	30	14	25	25

Työryhmiin osallistuminen on ollut tällä vuosituhanella pikemminkin kasvussa kuin taantumassa. Tältä osin tilanne on ollut toinen kuin esimerkiksi aloitteissa ja selvityksissä, joiden lukumäärä on vähentynyt 1990-luvun aktiivivuosista. Toinen tärkeä näkökohta on se, että vaikka taulukosta ei ilmene viraston edustajien lukumäärää edellä mainittua aikaisemmilta vuosilta, virastolla oli toki edustajia työryhmissä, toimikunnissa ja neuvottelukunnissa jo 1990-luvulla.

Työryhmäedustusten vaikuttavuus on oma lukunsa. Ensinnäkin periaatteessa työryhmäedustuksella on mahdollisuus vaikuttaa varsin hyvin esimerkiksi lainsäädäntöuudistusten sisältöön, koska kysymys on tarpeeksi varhaisesta vaikuttamisesta⁶⁴⁸. Aikaista vaikuttamista on yleisemminkin korostettu Suomessa, kun on pohdittu sitä, että sidosryhmien kuulemisella olisi vaikutusta uudistusten sisältöön. Toisaalta työryhmäedustusten vaikuttavuuden arviointi edellyttäisi tapauskohtaista erittelyä siitä, mikä painoarvo Kilpailuviraston edustajan panoksella työryhmän jättämän mietinnön sisältöön ja lopulta esimerkiksi lainsäädäntöuudistuksen sisältöön on ollut⁶⁴⁹.

Erikseen kannattaa esille nostaa muutamia työryhmiä tai komiteoita, joissa Kilpailuviraston edustus on ollut kilpailupolitiikan kehityksen kannalta keskeisessä asemassa. Asian purkaminen on aiheellista aloittaa jo ajalta ennen Kilpailuvirastoa eli KIH-komiteasta. Tuon komitean pääsihteerinä toimi Kilpailuviraston ylijohtaja *Matti Purasjoki*. Kauppa- ja teollisuusministeriön yritysneuvottelukunnan perustama kilpailupoliittinen työryhmä aloitti puolestaan työnsä vuonna 2000. Työryhmän puheenjohtajana toimi *Kimmo Sasi* sekä jäsenenä muun muassa ylijohtaja *Matti Purasjoki* ja johtaja *Rauni Hagman* Kilpailuvirastosta. Työryhmän määräaika päättyi 31.2.2002.⁶⁵⁰

Viime vuosina Kilpailuviraston edustajat ovat osallistuneet *eduskunnan valiokunnissa kuulemisiin* enimmillään noin 20 kertaa per valtiopäivät. Joillakin valtiopäivillä kuulemiset ovat jääneet toisaalta alle kymmeneen kertaan. Usein kuulemisia on ollut eduskunnan talousvaliokunnassa sekä liikenne- ja viestintävaliokunnassa.⁶⁵¹ Kuulemiset ovat koskeneet laajaa kirjoa lainsäädäntöhankkeita, kuten radiotaajuuksien huutokauppaa, yleisradioveroa, eläkelaitosten vakavaraisuutta, makeisverolakia, postilakia, jätelakia ja metsäkeskusten metsätietojärjestelmiä. Eduskunnan valiokuntakuulemisten ohella Kilpailuvirastoa on säännönmukaisesti kuultu ministeriöissä muun muassa säädösvalmisteluhankkeisiin liittyen.

Esimerkkinä Kilpailuviraston vaikuttamisesta kuulemisissa voidaan ottaa esiin viestintämarkkinalain muuttamisen käsittely eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnassa. Hallitus esitti muun muassa matkapuhelinliittymien puhelinmarkkinoinnin kieltämistä. Kilpailuvirasto otti asiaan varauksellisen kannan ja arvioi, että huomioiden puhelinmarkkinoinnin merkityksen teleyritysten asiakashankinnan keinona, puhelinmarkkinoinnin kieltäminen saattaisi vaikeuttaa merkittävästikin uusien yritysten pääsyä alalle. Samoin alalla jo toimivien yritysten välisen kilpailun intensiteetti saattaisi alentua merkittävästi. Ilman yksityiskohtaista analyysia ei olisi mahdollista täsmällisesti arvioida, millaiset ehdotetun sääntelyn markkinavaikutukset tulisivat olemaan. Virasto totesi lausunnossaan edelleen, että lainsäädännössä, jonka tarkoituksena on kuluttajan etujen turvaaminen, tulisivat erityisesti huomioida myös kilpailuvaikutusten kautta kuluttajille syntyvät hyödyt.⁶⁵²

648 Näin myös Reimavuo (2011).

649 Ongelmana on toki senkin selvittäminen, olisiko työryhmässä päädytty kilpailupoliittisesti myönteiselle kannalle ilman sitä, että mukana olisi ollut Kilpailuviraston edustus.

650 Kilpailuviraston uutisia 4/2000.

651 Reimavuo (2011).

652 Kilpailuviraston lausunto (Dnro 87/14.00.20/2012) eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle koskien hallituksen esitystä

Kilpailuviraston kanta huomioitiin myös valiokunnan mietinnön lausumaehdotuksessa, jossa eduskunta edellytti, että valtioneuvosto toimittaa liikenne- ja viestintävaliokunnalle selvityksen matkapuhelinliittymien puhelinmarkkinointia koskevan kiellon vaikutuksista viimeistään vuoden 2013 loppuun mennessä⁶⁵³.

Omanlaisensa, vaikkakin harvoin käytetty kilpailunedistämiskeino, ovat olleet eri sidosryhmien kanssa laaditut *suositukset*. Tässä yhteydessä voidaan viitata vuonna 1996 annettuun suositukseen, joka koski opiskelijatöiden ja koulutuslaitosten tuottamien muiden hyödykkeiden hinnoittelua sekä vuodelta 2009 peräisin olevaan suositukseen, joka koski elinkeinonharjoittamisen edistämistä koulujen liikuntapalveluissa. Lisäksi virasto vaikutti osaltaan siihen, että Opetushallitus valmisteli suosituksen koulukuvausten järjestämisestä vuonna 2011.⁶⁵⁴

8.9 Aina ei voi voittaa

Apteekkitoiminnan sääntely on ollut esillä Kilpailuvirastossa lähestulkoon koko viraston olemassaolon ajan. *Seppo Reimavuo* (1990) viittasi jo Kilpailuviraston ensimmäisessä vuosikirjassa apteekkitoiminnan tiukkaan luvanvaraisuuteen. Hän toi esille muun muassa sen, että apteekkien määrä ja sijainti oli tiukasti säännelty sekä sen, että apteekkarina saattoi toimia vain laillistettu proviisori.

Itse asiassa lääkeala- ja apteekkitoiminta oli ollut kilpailuviranomaisen huolen aiheena jo aiemmin, sillä kilpailuasiamies lähetti sosiaali- ja terveystieteiden ministeriölle vuonna 1984 kirjelmän, jossa hän pyysi ministeriötä kiinnittämään huomiota lääkealan kilpailua rajoittaviin tekijöihin ja ryhtymään käytännön toimenpiteisiin rajoituksista aiheutuvien haittojen poistamiseksi. Kilpailuasiamies korosti myös lääkealan erikoislaatuista tuotteen käytöstä päättää ulkopuolinen tekijä eli lääkäri, sen kuluttaa asiakas ja maksajana toimii suurimmalta osalta yhteiskunta. Kilpailuasiamiehen aloite koski nimenomaisesti valtiiovallan tähden aikaansaatuja rajoituksia.⁶⁵⁵

Elokuussa 2012 Kilpailuvirasto julkisti selvityksen ”Lääkehuollosta lääkemarkkinoihin”, jossa esitettiin useita uudistuksia Suomen apteekkijärjestelmää ja muuta lääkehuoltoa koskevaan sääntelyyn. Selvityksessä suositeltiin muun muassa apteekkien perustamiseen liittyvän tarvehankinnan ja apteekkien toimipisteiden määrää koskevien rajoitusten poistamista. Apteekkarien toimintavapauksia esitettiin lisättäväksi niin, että apteekin yritysmuodon voisi jatkossa valita vapaasti. Lääkkeiden hinnoittelua suositeltiin puolestaan uudistettavaksi niin, että lääketaksan mukainen lääkkeen hinta olisi jatkossa enimmäishinta, jonka alapuolella apteekit voisivat määrätä vapaasti valmisteen hinnan. Hintakilpailua lisäisi myös rinnakkaistuontilääkkeiden ottaminen mukaan viitehintajärjestelmään jo alkuperäislääkkeen patentin voimassaoloaikana⁶⁵⁶. Itsehoitolääkkeiden kohdalla hintojen alenemista olisi mahdollista edistää sallimalla turvallisiksi luokiteltavien itsehoitolääkkeiden myynti myös apteekkien ulkopuolella. Uudistuksilla tähdättäisiin lääkehuollon tehokkuuden ja tuottavuuden merkittävään ja pysyvään paranemiseen ja lääkehuollon yhteiskunnalle aiheuttamien kustannusten pienentämiseen. Lisäksi lääkkeiden käyttäjät hyötyisivät uudistuksista lääkkeiden halvempina hintoina ja niiden saatavuuden paranemisena.

Myös *taksiliikenteen sääntely* on ollut esillä Kilpailuvirastossa lähestulkoon koko viraston olemassaolon ajan. Jo Kilpailuviraston ensimmäisessä vuosikirjassa kritisoitiin erityisesti sitä, että taksiliikenne on ollut – ja edelleenkin on – luvanvaraista ja kaiken lisäksi tarveharkintaisesti. Kilpailuviraston mukaan kilpailuteoreettisesta näkökulmasta liikenteen tarveharkinta on mahdoton toteuttaa niin, että kansantalouden optimikäyttö palvelulle voidaan saavuttaa. Tarveharkinnasta luopuminen taksiliikenteessä alentaisi hintatasoa ja parantaisi palvelujen saatavuutta liikenneturvallisuuden kuitenkin kärsimättä.⁶⁵⁷ Taksiliikenteestä laadittiin Kilpailuvirastossa myös muistio, joka on päivätty 7.2.1990.

Eduskunnalle laeiksi viestintämarkkinalain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä sähköisen viestinnän tietosuojalain 10 ja 24 §:n muuttamisesta.

653 LiVM 4/2012 vp.

654 Reimavuo (2011).

655 Kilpailuasiamiehen päätös nro 293/1/84.

656 Rinnakkaistuontilääkkeisiin kiinnitettiin huomiota myös Kilpailuviraston aloitteesta Dnro 208/14.00.20/2012, 3.4.2012.

657 Reimavuo (1990), s. 41.

Toisaalta mahdollisuuksia kilpailun avaamiseen taksiliikennepalveluissa on selvitetty. Liikenne- ja viestintäministeriö asetti esimerkiksi vuoden 2003 lopulla työryhmän selvittämään taksilainsäädännön kehittämistarpeita. Tavoitteena oli myös selvittää, voitiinko toimilupa- ja taksanvahvistusjärjestelmä säilyttää. Työryhmän määräaika oli 15.6.2004.⁶⁵⁸ Myös sittemmin taksiliikenteen sääntelyyn on palattu. Esimerkiksi kilpailuasiainneuvos Mauri Lehtisalo, joka tosin siirtyi jo vuonna 1998 eläkkeelle, totesi vuonna 2008 asiaan liittyen seuraavaa: "Minusta taksialalle pitäisi saada kilpailua. Hintojen vahvistaminen ei markkinatalouteen kuulu."⁶⁵⁹

Taksiliikenteen sääntelyssä ei ole suinkaan ollut kysymys ainoastaan siitä, että toiminnan luvanvaraisuudesta tulisi luopua. Esimerkiksi Kilpailuviraston aloitteessa Dnro 6/14.00.20/2011, 10.1.2011 todettiin muun muassa seuraavaa:

Kilpailuvirasto pyytää liikenne- ja viestintäministeriötä sekä Kansaneläkelaitosta ottamaan huomioon seuraavat tasapuolisia kilpailuedellytyksiä puoltavat näkökohdat Kelan sähköisen suorakorvausjärjestelmän toimenpanossa ja kehittämisessä. Kilpailuviraston näkemyksen mukaan Kelan suorakorvausjärjestelmän tilauksista ja maksuista huolehtiva palveluntuottaja tulisi valita läpinäkyvällä ja tasapuolisella menettelyllä. Viraston tietojen mukaan on mahdollista, että sovellettavaksi voisi tulla julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö. Lisäksi valitun palveluntuottajan ja muiden kunkin sairaanhoitopiirin alueella toimivien tilausvälityskeskusten välisten rajapintojen tulisi olla avoimia. Valittavalta palveluntuottajalta tulisi siis vaatia, että muillakin tilausvälityskeskuksilla sekä niiden autoilija- ja kuluttaja-asiakkailta on tasapuoliset mahdollisuudet toimia sähköisessä suorakorvausjärjestelmässä. Järjestelmään kuuluvien tilausvälityskeskusten perimien maksujen, ajojen välityksen, sopimusehtojen sekä muiden toimintatapojen tulee olla kohtuullisia ja tasapuolisia kaikkiin alueen taksiautoilijoihin nähden. Henkilökuljetusalan kilpailun edistämisen kannalta Kilpailuvirasto pitää tärkeänä, että eri liikennemuotojen välistä yhteistyötä ja yhteen toimivuutta pyritään lisäämään. Virasto esittää myös, että eri liikennemuotojen välillä olevia lainsäädännöstä tai muusta sääntelystä johtuvia perusteettomia eroja tulisi lieventää. Tällainen perusteeton ero on muun muassa joukkoliikenneajoneuvoja koskeva taksamittarikielto.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto teki huhtikuussa 2014 liikenne- ja viestintäministeriölle aloitteen taksialan sääntelyn vähentämisestä⁶⁶⁰. Viraston mukaan tulisi muun muassa luopua tarveharkintaan perustuvasta taksilupien sääntelystä. Taksiliitto ei jättänyt vastaamatta aloitteeseen. Ensinnäkin Taksiliiton mukaan sääntelyn karsiminen nostaisi hintoja huippukysynnän aikaan. Toiseksi Taksiliiton mukaan taksialan vapauttaminen kilpailulle uhkaisi heikentää harvaan asuttujen alueiden taksipalveluja. Taksilupien määräsääntelystä luopuminen uhkaisi johtaa samanlaiseen tilanteeseen kuin Ruotsissa, missä ei ole taksipalveluja maaseudulla. Tämä keskustelun lyhyt referaatti osoittaa, että virasto ja Taksiliitto eivät ole perääntyneet niistä asemista, jotka olivat tuttuja jo 1990-luvulla.

Kaavoitus on hiertänyt kengässä jo pitkään ja hiertää edelleen. Matti Purasjoki (2009) problematisoi ympäristöministeriölle jättämässään selvityksessä kilpailun ja kaavoituksen välistä suhdetta. Hän toikin aiheellisesti esiin, että selvityksiä oli tehty todella paljon, mutta suositukset eivät olleet saaneet ilmaa alleen. Tältä osin voidaan viitata vaikkapa Kilpailuviraston 17.12.1990 päivättyyn muistioon "Kaavoitus kilpailupolitiikan ongelmana". Kasvutyöryhmä (2010) puolestaan kiinnitti huomiota myös kaavoitukseen ja esitti luotavaksi mekanismia, jonka avulla kaavoituksessa ja maankäyttösuunnitelmissa kilpailu otettaisiin järjestelmällisesti huomioon. Martti Virtanen ja Liisa Vuorio ovat maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisen yhteydessä vuonna 2011 korostaneet, että kaavoitus saattaa johtaa kilpailun estymiseen, rajoittumiseen tai vääristymiseen, mikä on ristiriidassa kasvu- ja tuottavuushakuisen yhteiskuntapolitiikan kanssa. He viittaavat kriittisessä sävyssä siihen, että esimerkiksi suurmyymäläsääntelyä koskevassa uudistuksessa kilpailuvaikutuksille ei kuitenkaan annettu näkyvää sijaa⁶⁶¹.

658 Kilpailuviraston uutisia 5/2003.

659 Kilpailu-uutiset 2/2008.

660 Aloitteen painoarvoa vahvisti, että sen takana ei seissyt pelkästään kilpailuvastuualue vaan myös kuluttajavastuualue.

661 Kysymys oli maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta vuonna 2011.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston pääjohtaja *Juhani Jokinen* totesi haastattelussa vuoden 2014 lopulla viraston haluavan lieventää kaupan sääntelyä, jotta etenkin uusien päivittäistavarakauppojen perustaminen olisi nykyistä helpompaa. Suurimpana kilpailun esteenä hän piti isoille kaupoille säädettyä 2 000 neliön ylärajaa. Tuon rajan ylittävä kauppa oli maankäyttö- ja rakennuslaissa vuodesta 2011 määritelty suuryksiköksi. Käytännössä neliörajojen ja sijainnin tarkka ”syynäys” oli viraston mielestä johtanut siihen, että pykäläviidakko välttääkseen kunnat jakavat yli 2 000 neliön kauppatontit entistä herkemmin kahdelle suurelle, jo ennestään tutulle kauppaketjulle. Kaupan liitto oli vaatinut suuryksikön neliörajan nostamista 3 500 neliöön. Kaupan sääntelyn monimutkaisuus ja tulkinnanvaraisuus oli Kilpailu- ja kuluttajaviraston vuonna 2013 tekemien laskelmien mukaan johtanut siihen, että pääkaupunkiseudulla oli vain viisi riittävän houkuttelevaa kaupan suuryksikköpaikkaa. Sen sijaan Uudellamaalla olisi keskustojen ulkopuolella ainakin 15 hypermarketpaikkaa, mutta ne eivät mahtuneet maakuntakaavaan.⁶⁶²

Liikeaikalaki ei ole ollut kilpailupoliittisesti ”helppo pala”.⁶⁶³ Kilpailuvirasto esitti 23.3.1992 kauppa- ja teollisuusministeriölle, että tämä ryhtyisi toimenpiteisiin liikeikalain kumoamiseksi tarpeettomana ja taloudellista kilpailua jäykistävänä tekijänä. Kilpailuvirasto totesi liikeikalain säännöksillä saatetun eri jakelukanavat eriarvoiseen asemaan.⁶⁶⁴ Kilpailuviraston kannanoton olennaiset osat oli sisällytetty hallituksen esitykseen. Toinen maininnanarvoinen seikka on se, että liikeaikalaki on ollut viraston jatkuvan kritiikin kohteena, kuten hallituksen esityksessä HE 210/2013 vp, jossa todettiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston kannattavan aukioloaikojen vapauttamista sääntelystä kokonaan. Kauppaliikkeiden aukioloaikaa koskevat kysymykset olivat 1990-luvun alussa *perustuslakivaliokunnankin* käsiteltävänä. Mietinnössä PeVM 8/1991 vp valiokunta totesi muuan muassa, että aukioloajan sääntely oli alun alkaen pohjautunut uskonnollisiin syihin ja kohdistunut sunnuntain aukioloon. Sittemmin sääntelyn tavoitteet liitettiin työsuojeluun, jolloin sääntely laajeni koskemaan myös arkipäiviä. Tämän jälkeen, 1980-luvulta lähtien sääntelyä ryhdyttiin lieventämään. Toisaalta perustuslakivaliokunnan mukaan kauppaliikkeiden aukioloaikaa säänneltiin edelleen varsin laajamittaisesti. Säädännäisten aukiolorajoitusten rinnalla toimi hallinnollinen poikkeuslupajärjestelmä, jonka mielekkyyden eri osapuolet olivat perustellusti asettaneet kyseenalaiseksi. Aukioloaikojen sääntely ei valiokunnan mielestä soveltunut nykyaikaiseen yhteiskuntaan, jossa muutoinkin pyritään vapautumaan taloudellisen toiminnan liiallisesta sääntelystä aitoa kilpailua korostavaan suuntaan. Yrittäjän tulisi voida pitää liikkeensä avoinna silloin, kun se olisi taloudellisesti arvioiden soveliaista työvoima- ja muut kustannukset sekä kysynnän huomioon ottaen. Kuluttajien tarpeet sekä muut markkina- ja kilpailutilanteeseen kuuluvat tekijät saisivat siten vaikuttaa suuremmin liikkeiden aukioloaikaan. Valiokunta edellyttikin, että hallitus ryhtyisi toimenpiteisiin kauppaliikkeiden aukiolorajoitusten lieventämiseksi. Siitä huolimatta, että perustuslakivaliokunta liputti jo neljännesvuosisata sitten aukioloaikojen olennaisen lievennyksen puolesta, kehitys on ollut hidasta. Myöskään Kilpailuviraston jatkuvat ponnistelut vapautuksen puolesta eivät ole tuottaneet toivottua tulosta.⁶⁶⁵

Edellä mainittuihin ja eräisiin muihinkin näkökohtiin liittyen ei voi olla viittaamatta *Lissabonin strategiaan* kasvun ja työllisyyden parantamiseksi 2008–2010, ja tältä osin erityisesti Suomen kansalliseen toimenpideohjelmaan. Tällöin nousi esille, että sääntely rajoittaa kilpailua joillakin palvelualoilla. Palvelujen saatavuuden turvaamiseksi on joissakin tapauksissa katsottu tarpeelliseksi toimilupien sääntely. Esimerkiksi apteekkien perustaminen on säänneltyä samoin kuin osa liikennesektorista. Lisäksi joillakin palvelualoilla markkinarakenne on oligopolistinen. Tästä syystä esimerkiksi vähittäiskaupan markkinatilanne on jatkuvasti arvioitavana, koska ala on poikkeuksellisen keskittynyttä. Kahden suurimman vähittäiskauppaketjun yhteinen markkinaosuus on noin 75 %. Kulutustavaroiden hintataso on yleisesti ottaen korkeampi kuin EU-maissa keskimäärin. Osaksi tähän on syynä harva asutus ja pitkät etäisyydet, jotka nostavat kustannuksia. Säädökset kuitenkin rajoittavat palvelujen tarjontaa, kuten kauppojen aukioloaikoja ja tuotevalikoimaa. Myös kunnalliset ja alueelliset kaavoitusratkaisut voivat vähentää kilpailua ja edistää keskittymistä,

662 Kauppalehti. Kilpailuvirasto lieventäisi kaupan sääntelyä. 23.12.2004.

663 Liikeikalain virallinen nimi on laki vähittäiskaupan sekä parturi- ja kampaamoliikkeen aukioloajoista (945/2009).

664 HE 258/1996 vp.

665 Mainittakoon, että lisäksi pääministeri *Juha Sipilän* strategisessa ohjelmassa viitataan kauppojen aukioloaikojen vapauttamiseen.

koska ne rajoittavat kauppapaikkojen saatavuutta ja suurten kauppakeskusten kehittymistä.⁶⁶⁶ On mielenkiintoista panna merkille, että nämä valtiovarainministeriön Lissabonin strategiaan liittyen esittämät näkökohdat ovat olleet Kilpailuviraston agendalla jo pitkään ja ovat edelleen ainakin osittain Kilpailu- ja kuluttajaviraston agendalla.

666 Valtiovarainministeriön julkaisu 36 a/2008, s. 21–22.

9 KANSAINVÄLINEN YHTEISTYÖ

9.1 Kansainvälinen yhteistyö on ollut monipuolista ja laajaa

Kansainvälinen toiminta käynnistyi lähes heti Kilpailuviraston aloitettua toimintansa. Esimerkiksi vuoden 1988 toimintakertomuksessa viitattiin jo yhteistyöhön pohjoismaisten kilpailuviranomaisten ja OECD:n kilpailukomitean kanssa. Samalla mainittiin myös UNCTAD:in kokouksesta, johon virasto lähetti edustajansa tammikuussa 1989. Vuoden 1992 Kilpailuviraston vuosikirjassa puolestaan todettiin, että ”kansainvälinen toiminta on jatkuvasti laajentunut.” Tällöin viitattiin ETA-neuvotteluihin, OECD:n kilpailukomiteaan ja sen työryhmiin sekä pohjoismaiseen yhteistyöhön,⁶⁶⁷ siis asioihin, jotka ETA-neuvotteluita lukuun ottamatta ovat edelleen tuttuja kansainvälisessä yhteistyössä. Asian voi muotoilla myös siten, että tämä puoli Kilpailuviraston toiminnasta löysi muotonsa ja vakiintui yllättävänkin nopeasti. Toki erityisesti yhteistyö Euroopan unionin kanssa on sittemmin syventynyt olennaisesti.

Suomen EU-jäsenyys muutti viraston kansainvälisen toiminnan pelkästä yhteistyöstä ”käytännön toimeenpanemiseen”, koska EU:n kilpailusäännöt tulivat suoraan sovellettavaksi oikeudeksi Suomessa. Kilpailuviraston työjärjestyksen nojalla virastossa annettiin EU-asioiden käsittelystä ohje henkilöstölle ensi kerran 19.1.1995. Merkittävä muutos EU-asioiden käsittelyssä tapahtui 1.5.2004, kun ECN-modernisaatiopaketti otettiin käyttöön⁶⁶⁸. Viimeisin viraston EU-asioiden ohjesääntö tuli voimaan 1.1.2006.

Euroopan komissio ja EU:n jäsenvaltioiden kilpailuviranomaiset ovat muodostaneet 1.5.2004 alkaen Euroopan kilpailuviranomaisten verkoston (ECN), jonka tavoitteena on varmistaa EU:n kilpailusääntöjen tehokas ja yhdenmukainen soveltaminen sisämarkkinoilla. Verkoston jäsenet tapaavat toisiaan säännöllisesti ja tekevät yhteistyötä sääntöjen toimeenpanossa. ECN-verkoston ohella Kilpailuvirasto on tehnyt läheistä yhteistyötä myös muiden Pohjoismaiden kilpailuvirastojen kanssa. Esimerkiksi pohjoismaisia yhteisraportteja on laadittu vuodesta 2002 alkaen vuosittain.

Kansainvälinen yhteistyö on ollut kaiken kaikkiaan hyvin laaja-alaista ja monimuotoista. Historiallisesti tärkeä merkkiväli oli vuosi 1991, jolloin Suomi oli ensimmäistä kertaa OECD:n kilpailukomiteassa tutkittavana⁶⁶⁹. Tässä on paikallaan viitata myös OECD:n kilpailukomitean kanadalaisedustajan tunnustukseen Kilpailuvirastolle vuonna 1993 yhteistyöstä Digital-tapauksen selvittämisessä⁶⁷⁰. Suomen kilpailupolitiikka oli siis vauhdilla integroitumassa osaksi kansainvälistä yhteisöä. Mielenkiintoinen tapaus on myös Karjalan tasavallan kilpailuviranomaisten kanssa käytyjen keskustelujen pohjalta toteutettu seminaari Petroskoissa vuoden 1994 alussa kilpailun merkityksestä talouselämässä⁶⁷¹. Yhteistyö tapahtui siis niin länteen kuin itään.

Kansainvälinen yhteistyö ei ole ollut ainoastaan monenkeskistä yhteistyötä kilpailupolitiikassa, onpa tämä tapahtunut sitten esimerkiksi Euroopan unionin, OECD:n tai Pohjoismaiden kesken. Sivuuttaa ei nimittäin pidä myöskään bilateraalista yhteistyötä. Tässä suhteessa selvästi keskeisimmät yhteistyökumppanit ovat olleet Venäjä ja Viro. Toisaalta kahdenvälistä yhteistyötä on ollut muutoinkin muun muassa Länsi-Euroopan maiden ja Yhdysvaltain kilpailuviranomaisten kanssa⁶⁷².

Myös kansainvälisen kehityksen seuranta on luettava mukaan tarkasteltaessa kansainvälistä yhteistyötä. Tämä on erityisasemassa, kun otetaan huomioon kilpailuoikeuden ja -politiikan eurooppalaistumiskehitys. Kysymys ei ole siis ollut ainoastaan siitä, että kansainvälisestä kehityksestä on ollut hyvä olla perillä vaan myös siitä, että se ohjasi viraston ratkaisutoimintaa. Seuranta on ilmennyt lukuisina esityksinä asian tiimoilta.⁶⁷³ Seuranta ei ole keskittynyt pelkästään EU-oikeuden kehitykseen, vaan muun muassa OECD:n piirissä tapahtunut kehitys on ollut keskeisessä asemassa. Tällöin on viitattu esimerkiksi OECD:n kilpailukomitean raportteihin.⁶⁷⁴

667 Kilpailuviraston vuosikirja 1992, s. 9–10.

668 Modernisaatiopaketti sisälsi yhden komission asetuksen ja kuusi tiedonantoa.

669 Selvitys Kilpailuviraston toiminnasta vuonna 1991.

670 Kilpailuviraston vuosikirja 1994, s. 30.

671 Kilpailuviraston vuosikirja 1994, s. 30.

672 Kilpailuviraston vuosikirja 1994, s. 30.

673 Ks. esimerkiksi Vuorio (1999) vertikaalisia kilpailunrajoituksia koskevasta EU:n asetuksesta, Hagman (2000) perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklaan liittyen ja Passi (2000) horisontaalista yhteistyötä koskevasta komission säännöistä.

674 Ks. esimerkiksi Kilpailuviraston uutisia 3/1999 ja 4/1999.

9.2 Pohjoismainen yhteistyö

Pohjoismaisella yhteistyöllä on pitkät, jo yli 50 vuotta vanhat perinteet: vuonna 2009 pidettiin 50. pohjoismaisten kilpailuasioista ja hintavalvonnasta vastaavien viranomaisten välinen kokous⁶⁷⁵. Pitkät perinteet kuvannevat jo sellaisenaan kyseisen yhteistyömuodon kantavuutta ja hedelmällisyyttä. Pohjoismaisen kilpailuviranomaisten yhteistyön onkin katsottu osaltaan edistäneen uuden kilpailupolitiikan aikakauden syntyä Suomessa⁶⁷⁶. Samalla ei voi olla korostamatta sitä, että esimerkiksi pohjoismainen oikeus- ja muu kulttuuri on varsin homogeenista, mikä on luonut perustaa yhteistyön pitkäikäisyydelle. Pohjoismainen yhteistyön on katsottu edelleen olevan tärkeää samankaltaisista kilpailuongelmista johtuen⁶⁷⁷. Pohjoismaisen yhteistyön lisääntymisen taustasyinä on myös mainittu monien toimialajärjestelyjen pohjoismainen luonne ja se, että monilla aloilla Pohjoismaat tai niiden merkittävät osat muodostavat yhtenäisen markkina-alueen⁶⁷⁸. Toisaalta vaikka pohjoismaisten kilpailuviranomaisten välistä yhteistyötä pidettiin merkittävänä 1990-luvun alkuvuosina, integraatiokehityksen katsottiin ja odotettiin muuttavan yhteistyön painopisteitä ja muotoja⁶⁷⁹. Joka tapauksessa pohjoismainen yhteydenpito jatkui⁶⁸⁰.

Kilpailuviranomaisten pohjoismaiseen yhteistyöhön ovat osallistuneet Suomen, Ruotsin, Norjan, Tanskan ja Islannin ohella Färsaarten ja Grönlannin kilpailuviranomaiset. Yhteistyön päätapahtuma on ollut vuosittain eri Pohjoismaissa järjestettävä, 2–3 päivää kestävä *vuosikokous*. Suomesta kokoukseen on osallistunut yleensä noin 10 henkilöä. Kilpailuviraston edustajien ohella kokoukseen on osallistunut myös työ- ja elinkeinoministeriössä kilpailuasioista vastaavia virkamiehiä. Vuosikokoukseen on valittu yleensä 3–4 pääteemaa, jotka ovat mahdollisuuksien mukaan määrättyneet niin, että valinnassa ennakoidaan jo valmiiksi asiat, joissa yhteistyön tarve näyttää ilmeiseltä. Jos kyseessä on ollut laajempaa selvitystä vaativa kokonaisuus, asiasta on laadittu myös perusteellisempi yhteispohjoismainen raportti.⁶⁸¹ Seuraavassa on kooste vuosien 1998 ja 2002–2012 aikana ilmestyneistä pohjoismaisista yhteisjulkaisuista.

Taulukko 9. Pohjoismaiset yhteisjulkaisut vuodesta 1998 alkaen

Vuosi	Aihe
1998	Konkurrensutsetting av kommunal virksomhet
2002	Competitive airlines, Towards a more vigorous competition policy in relation to the air travel market
2003	A Powerful Competition Policy, Towards a more coherent competition policy in the Nordic market for electric power
2004	Telecompetition, Towards a single Nordic market for telecommunications services?
2005	Nordic Food Markets - A Taste for Competition
2006	Competition in Nordic Retail Banking
2007	Capacity for Competition - Investing for Efficient Nordic Electricity Market
2008	Konkurransmessige problemstillinger I apotek- og lekemiddelsektoren
2009	Competition Policy and Financial Crises - Lessons Learned and the Way Forward
2010	Competition Policy and Green Growth
2012	A Vision for Competition - Competition Policy towards 2020?

Vuosikokouksissa on perustettu myös *työryhmiä* ajankohtaisten kilpailupoliittisten ongelmien selvittämiseksi. Esimerkiksi vuonna 2001 kilpailuviranomaiset perustivat kokouksessa lentoliikenteen kilpailuongelmien selvittämiseksi yhteispohjoismaisen työryhmän, jonka tavoitteena oli tukea kilpailurajoitusten selvittämistä ja tehdä selvitystensä perusteella toimenpide-ehdotuksia alan kilpailun edistämiseksi. Työryhmä

675 Kilpailuviraston vuosikirja 2010, s. 40.

676 Ks. Purasjoki (2002), s. 89, joka tosin puhuu tässä yhteydessä säännöstely-Suomen alajajasta.

677 Kilpailuviraston tilinpäätös 2005.

678 Kilpailuviraston talous- ja toimintasuunnitelma vuosille 2006–2009.

679 Kilpailuviraston vuosikirja 1994, s. 30.

680 Kilpailuvirasto varautui esimerkiksi vuonna 1992 pakollisina lisäkustannuksina pohjoismaisen kilpailuviranomaisten kokouksen isännöimiseen, Kilpailuviraston toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 1993–1996.

681 Ks. esimerkiksi Kilpailuviraston vuosikirja 2010, s. 40.

julkaisi yhteispohjoismaisen raportin ja artikkelin *Journal of Air Transport Management* -ammattilehdessä⁶⁸². Tämän työryhmän seurauksena lentoliikenteen kilpailuongelmien selvittäminen laajeni koko Euroopan laajuiseksi ECA-työryhmässä.

Yhteispohjoismaisia työryhmiä perustettiin myös energia-, tele- ja lääkealoille. Työryhmät koottiin tavallisesti laatimaan yhteispohjoismaisia raportteja, mutta ne kokoontuivat muutenkin. Esimerkiksi telealan kokous oli Suomessa vuonna 2009. Yhteispohjoismaiset työryhmät lakkasivat tai joutuivat tauolle vähitellen lähinnä kahdesta syystä: yhteiset teemat tulivat käsitellyiksi ja toisaalta ECN-työryhmissä käsiteltiin samankaltaisia ajankohtaisia asioita.

Pohjoismaiset *virastopäälliköt* ovat kokoontuneet lisäksi kerran vuodessa suunnittelemaan ja koordinoimaan viranomaisten välistä käytännön yhteistyötä. Yleiskokouksia valmistelevia virastopäällikkökokouksia on myös ollut Suomessa kymmenkunta, ja ne on tavallisesti pidetty Helsingissä. Viranomaiset ovat perustaneet myös yhteistyötä tukevia *erityistyöryhmiä*, joista tällä hetkellä toimivat juristi-, ekonomisti- ja kartelliryhmät.

Vuonna 2009 Kilpailuvirasto isännöi vuosittain järjestettävää pohjoismaisten kartellivirkamiesten kokousta, jonka aiheena olivat eri viranomaisissa kartellien paljastamiseksi kehitetyt menetelmät ja toimintatavat.⁶⁸³ Vuonna 2011 Suomessa puolestaan pidettiin 52. pohjoismaisten kilpailuasioista vastaavien viranomaisten välinen yleiskokous. Yleiskokouksen järjestysnumero antaa jo osaltaan viitteitä siitä, että kilpailupolitiikan juuret ulottuvat paljon kauemmaksi historiaan kuin Kilpailuviraston perustamiseen vuonna 1988. Suomessa on järjestetty yhteensä 11 pohjoismaisten kilpailuviranomaisen yleiskokousta.

Pohjoismaisten kilpailuvirastojen yhteinen työryhmä korosti vuoden 1999 lopulla, että viranomaisilla oli *tarve tiiviimpään yhteistyöhön*. Työryhmä katsoi erityisesti, että pohjoismaisilla viranomaisilla täytyi olla paremmat mahdollisuudet vaihtaa luottamuksellisia tietoja keskenään ja antaa virka-apua tapausten selvittämisessä. Tämä tarjoaisi yritysten toiminnan yhä kansainvälistyessä viranomaisille tarpeelliset mahdollisuudet puuttua yhteiskunnalle haitallisiin kilpailunrajoituksiin ja yrityskauppoihin. Pohjoismaisten yritysten sulautumisten johdosta viranomaiset Pohjoismaissa tutkivat yhä useammin pohjoismaisia konserneja koskevia tapauksia keskeisillä toimialoilla, kuten energia-, finanssi- ja metsäaloilla. Työryhmä esittikin, että esteet lainsäädännössä poistetaan ja Pohjoismaiden kesken solmitaan kilpailuviranomaisten yhteistyösopimus. Lainsäädännön muutoshankkeet olivat vireillä Norjassa ja Tanskassa. Suomessa joulukuussa 1999 voimaan tullut julkisuuslainsäädäntö mahdollisti luottamuksellisten tietojen vaihtamisen ulkomaisten viranomaisten kesken edellyttäen, että tästä oli solmittu Suomea sitova kansainvälinen sopimus.⁶⁸⁴

Viraston toimintaa haluttiin kehittää myös osallistumalla pohjoismaiseen kilpailuviranomaisten *benchmark*-vertailuun. Vuoden 2002 vertailusta kävi muun muassa ilmi, että Suomessa oli viraston sisäistä koulutusta varsin vähän, mutta ulkoista koulutusta verrattain runsaasti. Vuonna 2001 Kilpailuviraston henkilöstön vaihtuvuus oli verrattain suurta, kun taas vuonna 2002 se oli vähäistä. Vuosien 2002 ja 2004 raporttien mukaan tapauksittain hitaus vaivasi kaikkia Pohjoismaiden kilpailuviranomaisia. Poikkeuksena oli yrityskauppojen nopea käsittely Suomessa. Molemmista raporteista kävi ilmi se tosiasia, että Suomen Kilpailuviraston budjetti per henkilö oli pienempi kuin muissa Pohjoismaissa.

Tämän jälkeenkin mittaamista kehitettiin koko ajan Pohjoismaiden piirissä. Vuonna 2012 laaditussa *Nordisk benchmarking* -muistiossa ruodittiin senhetkistä tilaa seuraavasti:

Benchmarkingin osalta Suomi piti tärkeinä seuraavia kohtia: käsittelyajat, kiellettyjä kilpailunrajoituksia koskevien tuomioiden lukumäärä, työajan käyttäminen/käsittely tapaus, käsittelyn aikana poistuneet rajoitukset ja sitoumuspäätökset. Suomen näkemyksen mukaan benchmarkingin tulisi olla

682 Report from the Nordic competition authorities, Competitive airlines, Towards a more vigorous competition policy in relation to the air travel market No. 1/2002. *Journal of Air Transport Management* 10 (2004) 71–79.

683 Kilpailuviraston vuosikirja 2010, s. 19.

684 Tiedote 29, 17.12.1999.

mahdollisimman yksinkertainen, eikä siihen mielellään tulisi ottaa mukaan liian monia kohtia. Suomi totesi pohjoismaisen yhteistyön olevan tärkeää ja että Pohjoismaat muodostavat sille tärkeimmän viiteryhmän esim. tehokkuudesta kerrottaessa. Suomi toi esille perinteisessä benchmarkingissa saatujen tietojen tärkeyden ja hyödyllisyyden. Suomen näkemyksen mukaan luvuissa tapahtuneet muutokset voivat antaa tietoa esimerkiksi priorisoinnin ja lainmuutosten vaikutuksista⁶⁸⁵.

Lyhyt luonnehdinta pohjoismaisesta yhteistyöstä kuvastaa osaltaan sitä, että yhteistyö on leikannut yhtä lailla kilpailuvalvontaa kuin kilpailun edistämistä. Muutoinkin on toki todettava, että kansainvälinen yhteistyö ei ole irrallinen saareke kilpailupolitiikassa, vaan nimenomaan elimellinen osa kilpailupolitiikan eri ulottuvuuksia, joka rikastuttaa olennaisesti argumentointia niin kilpailulainsäädäntöä tulkittaessa kuin julkisiin kilpailunrajoituksiin puuttuttaessa. Lisäksi on paikallaan panna merkille, että pohjoismainen yhteistyö ei ole ollut yksinomaan sisäänpäin kääntynyttä. Esimerkiksi vuonna 1991 toteutettiin Baltian maille suunnattu kilpailusymposium, jonka järjestäjinä olivat Pohjoismaiden kilpailuviranomaiset⁶⁸⁶.

9.3 Eurooppalainen yhteistyö on tiivistymistään tiivistynyt

Kuten edellä on käynyt ilmi, vuoden 1992 kilpailunrajoituslaki oli merkittävä askel maamme kilpailuoi-keuden eurooppalaistumisessa. Kilpailuviraston vuoden 1993 vuosikirjassa todettiinkin, että Euroopan integraatioon liittyvistä kilpailukysymyksistä oli tullut kansainvälisen toiminnan painopistealue. Samalla korostettiin sitä, että Euroopan talousalueella (ETA) sovelletaan Euroopan yhteisön voimassaoleviin säännöksiin perustuvia kilpailusääntöjä ja Kilpailuvirasto olisi ETA-kilpailusääntöjä toimeenpaneva kansallinen viranomainen.⁶⁸⁷ Näin korostui entisestään tarve perehtyä EY:n kilpailusääntöihin ja oikeuskäytäntöön.⁶⁸⁸ Maamme kilpailupolitiikan eurooppalaistumistendenssi vahvistui näin ollen tätäkin kautta eikä kysymys ollut suinkaan ainoastaan kilpailunrajoituslain mukanaan tuomasta tarpeesta integroida kilpailupolitiikkaa EY:n kilpailupolitiikan kanssa. Myös vuonna 1993 Kilpailuviraston kansainvälisen toiminnan painopiste oli ETA-sopimukseen sisältyvien kilpailusääntöjen soveltamisessa. Virasto avusti Eftan valvontaviranomaista sen esittämien pyyntöjen perusteella, jotka koskivat tietopyyntöjä ja tarkastuksia, sekä osallistui päätöksenteon valmisteluun.⁶⁸⁹

Kilpailuviraston edustajat ovat vuodesta 1995 lähtien osallistuneet aktiivisesti Euroopan komission järjestämiin neuvoo-antavien komitean kokouksiin Brysselissä. Kokouksissa jäsenvaltioiden edustajat ovat voineet lausua käsityksensä komission kilpailunrajoituksista ja määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä sekä myös yrityskauppojen alustavista päätösluonnoksista. Komissio kuulee neuvoo-antavaa komiteaa ennen päätöksentekoa ja komission on otettava mahdollisimman pitkälti huomioon neuvoo-antavan komitean lausunto⁶⁹⁰.

Viraston edustajat ovat osallistuneet aktiivisesti myös komission järjestämiin kuulemistilaisuuksiin Brysselissä. Kuulemismenettelystä vastaavat neuvonantajat (*Hearing Officer*) toimivat kilpailun pääosastosta riippumattomasti ja suoraan kilpailukomissaarin alaisuudessa. Heidän tehtävänä on taata menettelyjen asianmukaisuus, suojata osapuolten oikeudet menettelyjen aikana ja varmistaa EU:n kilpailunrajoitus- ja yrityskestymismenettelyjä koskevien päätösten laatu. Kuulemismenettelyssä jäsenvaltioiden edustajat voivat tehdä kysymyksiä osapuolille, mutta he eivät voi kommentoida päätösluonnoksen asiasisältöä. Kilpailuviraston linjana on ollut alusta asti, että kokouksiin Brysselissä osallistutaan, kun siellä on tuoli varattuna Suomea varten. Vuosittain Kilpailuviraston edustajat ovat osallistuneet 50–70 neuvoo-antavan komitean kokoukseen tai kuulemistilaisuuteen tai ECN -kokoukseen.

685 Benchmarkingia käsiteltiin muun muassa Kilpailuviraston sisäisessä palaverissa ja pohjoismaisessa ryhmässä (2012).

686 Selvitys Kilpailuviraston toiminnasta vuonna 1991. Symposiumin aloite oli lähtenyt liikkeelle Suomesta.

687 Ks. myös Huopalainen (1993).

688 Kilpailuviraston vuosikirja 1993, s. 8.

689 Kilpailuviraston vuosikirja 1994, s. 30.

690 Neuvoston asetus (EY) N:o 1/2003, 14 artikla.

Vuonna 2000 Kilpailuviraston kansainvälisestä työstä EU-asiat kattoivat merkittävimmän osan. Etenkin fuusiovalvonta-asetukseen liittyvien tehtävien määrä oli voimakkaasti lisääntynyt. Kilpailuvirasto keskittyi paitsi yhteisen kilpailupolitiikan kehittämisen myös Suomen markkinoiden kilpailuvalvonnan kannalta olennaisimpiin asioihin.⁶⁹¹ Euroopan komission käsittelemät kilpailunrajoitustapaukset tulivat Kilpailuviraston tietoon salatun sähköpostin ECN-ET:n välityksellä, mutta yrityskauppailmoitukset tulivat DHL-kuriiripostin välityksellä. Vuosittain on ollut 400–600 tapausta. Pääsääntöisesti Kilpailuvirasto otti kantaa vain tapauksiin, jotka olivat kilpailuoikeudellisesti mielenkiintoisia tai koskettivat Suomen markkinoita.

Eurooppalainen yhteistyö on ollut myös yksittäisiä kilpailuongelmia tai toimialoja koskevaa. Esimerkiksi huhtikuussa 2002 Euroopan kilpailuvirastojen pääjohtajat päättivät Ateenassa pitämässään kokouksessa perustaa yhteisen työryhmän selvittämään Euroopan lentoliikenteen kilpailuongelmia. Taustalla oli Suomen, Ruotsin, Tanskan ja Norjan kilpailuvirastojen yhteisen työryhmän alustava raportti, jonka johtopäätösten pohjalta yhteinen tarve jatkaa selvitystyötä syntyi.⁶⁹²

Kilpailuviraston uutisissa 5/2002 maalailtiin jo eurooppalaista yhteistyötä eri maiden kilpailuviranomaisten kanssa:

EU-maiden kilpailuviranomaisten välinen yhteistyö tulee uudistuksen myötä lisääntymään merkittävästi. Viranomaiset muodostavat jatkossa tiiviin yhteistyöverkoston (*European Competition Network* eli ECN), jonka sisällä voidaan vaihtaa myös luottamuksellisia tietoja. Eri maiden kilpailuviranomaiset tutkivat kauppavaikutuksen omaavia kilpailunrajoituksia joko yksin tai yhdessä muiden jäsenmaiden viranomaisten kanssa. Uudessa järjestelmässä on mahdollista myös esimerkiksi se, että Kilpailuvirasto saa vastatakseen sellaisen kilpailunrajoituksen tutkinnan, josta on alun perin valitettu jonkin toisen EU-maan kilpailuviranomaiselle. Toimintaperiaatteena on se, että yksittäisen kilpailunrajoituksen tutkinnasta vastaavat sen maan kilpailuviranomaiset (joko maa yksin tai yhdessä muiden kanssa), joilla on tehokkaimmat mahdollisuudet saattaa tutkinta päätökseen. Toisaalta mitä useampaan EU-maahan epäilty kilpailunrajoitus vaikuttaa, sitä todennäköisemmin tapaus siirtyy komission tutkittavaksi.

Vuoden 2004 kilpailulainsäädännön uudistuksessa korostettiin, että täytäntöönpanoasetuksen mukaan komissio ja kansalliset kilpailuviranomaiset toimivat tiiviissä yhteistyössä.⁶⁹³ Viranomaisten yhteistyöverkostossa vaihdetaan tietoja ja jaetaan tehtäviä kansallisten kilpailuviranomaisten välillä. Suomesta verkoston toimintaan osallistui nimenomaan Kilpailuvirasto. Verkoston asettamat tiedonanto- ja yhteistyövelvoitteet johtivat myös toimivallanjaon muuttamiseen siten, että Kilpailuvirastolle annettiin mahdollisuus tehdä kilpailunrajoitusasioissa itsenäisesti ensi asteen päätöksiä.⁶⁹⁴ Tämä tapaus osoittaa, kuinka institutionalisoitunutta yhteistyö eurooppalaisella tasolla on ollut, ja samalla myös sen, että eurooppalainen yhteistyö on edellyttänyt kilpailulainsäädännön muuttamista.

Yhteistyö komission kanssa ei ole suinkaan ollut täysin komission sanelemaa. Tässä voidaan viitata toukokuun 25. päivään vuonna 2004, jolloin EU:n komissio ”ratsasi” Euroopan suurimmat metsäyhtiöt. Suomessa tarkastuksiin osallistui noin 40 viranomaista. Komissio toimi *Matti Purasjoen* mukaan itseriittoisesti ja salamyhkäisesti. Hän sai tiedon iskuaikeista vasta pari viikkoa ennen h-hetkeä. Pahaksi onneksi komission ensiksi ilmoittama ratsiapäivä oli juuri se, joksi Kilpailuvirasto oli ostanut koko näytöksen Ihmisiä hyvinvointivaltiossa -revyyttä. Esittelyteksti kuvaili tätä Kansallisteatterin pienen näyttämön näytelmää riemukkaaksi sukellukseksi Suomen taloushistoriaan. Koko viraston väki oli menossa sinne *avec*, ja virasto oli ensimmäistä kertaa kutsunut myös vieraita tuvan täyteen. Purasjoki päättikin ilmoittaa Brysseliin, ettei komission ilmoittama aika sovi suomalaisille. Komissio suostui vaihtamaan ratsiapäivän kaikkialla Euroopassa.⁶⁹⁵

Kilpailuviraston tilinpäätöksessä 2005 todettiin, että EU:n kilpailuviranomaisten verkoston (ECN) toiminta

691 Kilpailuviraston uutisia 1/2001.

692 Tiedote 8/22.4.2002.

693 EU:n kilpailuviranomaisten välinen ECN-verkosto perustettiin vuonna 2004.

694 HE 11/2004 vp.

695 Talouselämä. Kartellijahti alkaa aamuyöllä, 14.6.2004.

vakiintui kilpailunrajoitustapauksia koskevan tietojenvaihdon ja tapausten käsittelyn kohdentamisen mekanismina sekä toimialakohtaisten työryhmien foorumina. Verkostoyhteistyön avulla voitiin – ja voidaan edelleenkin – torjua rajat ylittäviä kilpailunrajoituksia huomattavasti aikaisempaa paremmin. Verkoston yhteyteen oli perustettu joukko toimialakohtaisia työryhmiä, joiden kaikkien toimintaan myös Kilpailuvirasto panoksellaan osallistui.

ECN-verkoston osalta on huomioitava, että itse verkostolla ei ole päätösvaltaa, vaan se on Euroopan komissiolla ja jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisilla. Esimerkiksi, kun Suomen Kilpailuvirasto aikoo tehdä päätöksen, jossa sovelletaan SEUT 101 tai 102 artiklaa, on Kilpailuviraston tiedotettava päätösluonnos Euroopan komissiolle viimeistään 30 päivää ennen sellaisen päätöksen tekemistä, jossa vaaditaan lopettamaan rikkominen, hyväksytään sitoumuksia tai evätään ryhmäpoikkeusasetuksen soveltaminen⁶⁹⁶.

ECN-yhteistyö tarjosi ECN-verkoston jäsenille ensinnäkin konkreettisia oikeuksia, joihin ne voivat vedota myös yksittäisissä kilpailunrajoitustapauksissa. Kilpailuvirasto voi esimerkiksi pyytää toisen EU-valtion kilpailuviranomaista tekemään puolestaan tarkastuksia kyseisen valtion alueella toimivissa yrityksissä, jos yrityksiä epäillään Suomen markkinoihin tai suomalaisiin asiakkaisiin kohdistuvasta kilpailun rajoittamisesta. Viraston tehtävänä oli toisaalta huolehtia myös niistä kansainvälisistä velvoitteista, joista Suomi valtiona ja Kilpailuvirasto kansallisena kilpailuviranomaisena ovat sitoutuneet huolehtimaan. Merkittävä osa velvoitteista liittyy Suomen EU-jäsenyyteen ja EU:n kilpailuoikeuden tehokkaaseen soveltamiseen Suomessa. EU-velvoitteisiin kuuluivat myös tehtävät, joilla tähdättiin esimerkiksi ECN-verkostoyhteistyön kehittämiseen ja EU:n kilpailusääntöjen yleisten soveltamisongelmien ratkaisemiseen. Jäsenvaltioiden kilpailuviranomaiset osallistuivat lisäksi kuulemistilaisuuksissa ja neuvoo-antavassa komiteassa komissiossa vireillä olevien kilpailunrajoitus- ja yrityskauppa-asioiden käsittelyyn.⁶⁹⁷ Nämä näkökohdat ovat edelleen relevantteja.

ECN-verkoston uutiskirje (ECN Brief) ilmestyi ensimmäisen kerran tammikuussa 2010. Viisi kertaa vuodessa ilmestyvä uutiskirje sisältää tietoja muun muassa komission ja kansallisten viranomaisten kilpailunrajoituksia koskevista päätöksistä, tuomioistuinratkaisuksista, lainsäädäntöön liittyvistä uudistuksista, toimialaselvityksistä ja muista ajankohtaisista tapahtumista.⁶⁹⁸

Oman huomionsa ansaitsee se, että Kilpailuviraston virkamiehet ovat toimineet *asiantuntijoina Euroopan komissiossa*. Esimerkiksi – viraston tuolloinen tutkimuspäällikkö – *Mika Hermas* palasi helmikuussa 2002 vajaan kolmen vuoden komennukselta komissiosta, jossa hän toimi ns. kansallisena asiantuntijana kilpailupääosaston yksikössä, jossa käsiteltiin muun muassa elintarvike- ja lääketeollisuuden kilpailukysymyksiä.⁶⁹⁹

EU-yhteistyöstä voi todeta sellaisen erikoisuuden, että Suomi on ainoa EU:n jäsenvaltio, joka ei ole järjestänyt kotimaassaan EU:n kilpailupäivää. Vuonna 2006 tähän olisi ollut mainio tilaisuus Suomen oltua EU:n puheenjohtajamaa, mutta kauppa- ja teollisuusministeriö halusi järjestää yhteiskokouksen Itävallan kanssa Wienissä. Samana vuonna Kilpailuvirasto toimi kansainvälisen seminaarin järjestäjänä Brysselissä.

European Competition Authorities (ECA) on vuonna 2001 perustettu kansainvälinen yhteistyöverkosto, johon kuuluvat ECN-verkoston jäsenten ohella EFTA-maiden kilpailuviranomaiset (Norja, Islanti ja Liechtenstein) sekä EFTA:n valvontaviranomainen. ECA:n tarkoituksena on parantaa kilpailuviranomaisten välistä yhteistyötä ja edistää kansallisten ja eurooppalaisten kilpailusääntöjen tehokasta täytäntöönpanoa. Yhteistyö verkostossa koostuu viranomaisten välisestä tietojen ja kokemusten vaihdosta erityisesti tapaamisten ja työryhmien muodossa. Työryhmiä on perustettu käsittelemään muun muassa sakkovapautusta (*leniency*), finanssipalveluita sekä ilmaliikennettä koskevia asioita. Työryhmät ovat myös julkaisseet useita raportteja. Tärkeä yhteistyömuoto ECA-verkostossa liittyy yrityskauppa- ja valvontaan: kun verkostoon kuuluva viranomainen vastaanottaa useassa ECA-maassa ilmoituskynnyksen ylittävää yrityskauppaa koskevan ilmoi-

696 Neuvoston asetus (EY) N:o 1/2003, 11 artikla 4.

697 Kilpailuviraston vuosikirja 2010, s. 39.

698 Kilpailuviraston vuosikirja 2010, s. 40.

699 Kilpailuviraston uutisia 2/2002.

tuksen, se välittää muille jäsenille tiedot yrityskaupasta ja tapauskäsittelijöiden yhteystiedoista. Eri maiden tapauskäsittelijät voivat näin vaihtaa tapausta koskevia ei-luottamuksellisia tietoja keskenään. Luottamuksellisten tietojen vaihtaminen on mahdollista vain, jos kansalliset ja EU-säädökset sen sallivat.⁷⁰⁰

9.4 OECD on ollut herätteiden antaja ja tärkeä keskustelufoorumi

OECD:n kilpailukomitean roolia on korostettu, kun on puhuttu tärkeimmästä yksittäisestä tahosta, joka on toiminut ”ladunavaajana” suomalaisessa kilpailupolitiikassa⁷⁰¹. Esimerkiksi KIH-komitea nojasi esityksissään pitkälti OECD:n suositukseen⁷⁰². Tämä asema kilpailukomitealla on ollut uuden kilpailupolitiikan alusta alkaen ja kestänyt koko Kilpailuviraston olemassaolon ajan.

OECD:n kilpailukomiteassa Suomea edusti Kilpailuvirasto; vuodesta 2013 lähtien Kilpailu- ja kuluttajavirasto. Kilpailukomitean jäseninä ovat muutoinkin jäsenmaiden kilpailuviranomaisten edustajat, eivät siis diplomaatit. Komitea kokoontuu kolme kertaa vuodessa, ja sillä on kaksi alatyöryhmää. Toinen työryhmistä on erikoistunut kilpailupolitiikan ja sääntelyn väliseen yhteyteen, toinen yrityskauppoihin ja kartellikysymyksiin. Kilpailukysymykset ovat kilpailukomitean ohella esillä myös eräissä muissa OECD:n komiteoissa. Käytännössä esimerkiksi kilpailu- ja kauppapoliittiset kysymykset liittyvät usein toisiinsa, ja OECD:n kilpailukomitea on tehnyt yhteistyötä kauppakomitean kanssa.⁷⁰³ Kilpailukomitean kokouksissa esimerkiksi vuonna 1993 merkittävänä voi pitää Kilpailuviraston laatiman maaraportin pohjalta käytyä vilkasta keskustelua Suomen kilpailupolitiikasta⁷⁰⁴. Erikseen kannattaa mainita myös talouspolitiikkakomitea, joka ottaa jäsenmaiden talouspolitiikan arviointien yhteydessä kantaa myös maassa harjoitettavan kilpailupolitiikan mahdollisiin puutteisiin. Talouskomitean viimeisin Suomea koskeva maakatsaus julkaistiin huhtikuussa 2010. Kilpailuvirasto on ollut edustettuna myös ulkoasiainministeriön perustamassa OECD-asioiden pysyvässä koordinaatioryhmässä, jonka tavoitteena on ohjata OECD:n sisältötyötä Suomelle hyödylliseen suuntaan sekä edistää työn hyväksikäyttöä valtionhallinnossa.⁷⁰⁵

OECD:n ministerineuvosto rohkaisi keväällä 1998 antamassaan suosituksessa jäsenmaita poistamaan esteet viranomaisten yhteistyöltä kansainvälisten kartellien selvittämiseksi. Voikin sanoa, että yritystoiminnan globalisoituessa ja sen myötä kartellien kansainvälistyessä yksittäisen kansallisen kilpailuviranomaisen rahkeet kartellien selvittämiseksi olivat riittämättömät.

OECD on pyytänyt ajoittain eri jäsenmaiden kilpailuviranomaisia arvioimaan kilpailuolosuhteita jäsenmaissaan. Esimerkiksi heinäkuussa 2000 tällainen pyyntö koski säänneltyjen alojen vertikaalisesta eriyttämisestä saatuja kokemuksia.⁷⁰⁶ Tällainen toiminta kuvastaa osaltaan sitä, ettei OECD:n rooli ole suinkaan yksipuolinen herätteiden antaja, vaan kysymyksessä oli myös OECD:n ja sen jäsenmaiden, ml. Suomen Kilpailuviraston, välinen vuoropuhelu. Kilpailuvirasto osallistui vuonna 2002 aktiivisesti OECD:n Suomea koskevaan *Regulatory Reform* -maatutkintaan, minkä lisäksi viraston edustajat toimivat tutkijoina muun muassa Turkin maatutkinnassa.⁷⁰⁷

700 Kilpailuviraston vuosikirja 2010, s. 43. ECA:lla oli myös työryhmiä; esimerkiksi lentoliikenteen kilpailuongelmien alalla ja myös Stakeholders -projekti, jossa selvitettiin kilpailuviranomaisten toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Alun perin ECA perustettiin jäsenvaltioiden vastavoimaksi Euroopan komissiolle. Kuitenkin sittemmin myös komissio on osallistunut ECA -yhteistyöhön. ECA:n vuosikokouksiin ja muuhun toimintaan ovat osallistuneet pääasiassa toimivaltaisten kilpailuviranomaisten pääjohtajat. ECA:n kokouksia pidetään yleensä vuosittain keväisin eri jäsenvaltioissa, ei siis Brysselissä.

701 Purasjoki (2002), s. 89.

702 Purasjoki (2009), s. 9.

703 Kilpailuviraston vuosikirja 1993, s. 8.

704 Kilpailuviraston vuosikirja 1994, s. 30.

705 Kilpailuviraston vuosikirja 2010, s. 42.

706 Lönnqvist (2000).

707 Kilpailuviraston vuosikirja 2003, s. 12.

Osallistuminen OECD:n työskentelyyn on ollut muutoinkin arkipäivää Kilpailuvirastolle. Virasto onkin osallistunut OECD:ssä pidettyihin kilpailukomitean ja sen työryhmien kokouksiin säännönmukaisesti⁷⁰⁸. Toisaalta OECD-kokouksiin osallistuttiin jo ennen Kilpailuviraston perustamista. *Matti Purasjoki* oli 15 vuoden ajan OECD:n kilpailukomitean varapuheenjohtaja vuoteen 2005 asti; tuolloin Suomi sai useita omia ideoitaan vietyä eteenpäin järjestön piirissä. Suomen aloitteesta on käynnistetty selvityksiä ja pyöreän pöydän keskusteluja eri teemoista, mm. SIEC-yrityskauppatestistä, jätealasta ja takseista. Vuosittain virastossa on laadittu useita keskustelumuitioita eri OECD-kokouksia varten.

OECD:n apulaispääsihteeri Mari Kiviniemi korosti häntä haastatellessamme, että OECD:n keskeisiä politiikkasuosituksia ovat maailmankaupan vapauttaminen, liiallisen sääntelyn purkaminen ja kilpailun edistäminen niin hyödyke- kuin työmarkkinoillakin, joten laajempien politiikkakokonaisuuksien kautta kilpailuasiat ovat järjestössämme vahvasti esillä. Kiviniemen mukaan kilpailulla on erittäin keskeinen merkitys rakennemuutoksessa. Pienenä avoimena taloutena Suomen on ”trimmattava” oma taloutensa tehokkaaksi, jotta se voi pärjätä kansainvälisessä kilpailussa. Erityisesti palvelusektorin vapauttamista kilpailulle sekä EU:n toimivampien sisämarkkinoiden luomista tarvitaan.⁷⁰⁹

9.5 International Competition Network (ICN)

Vuonna 2001 perustettuun ICN-verkostoon kuuluu yli 100 kilpailuviranomaista eri puolilta maailmaa. Kilpailuvirasto oli alusta asti verkoston jäsen. Verkoston tavoitteena on lisätä kilpailun taloustiedettä ja kilpailuoikeutta koskevaa tietämystä, osaamista ja keskustelua maailmassa. ICN poikkeaa jäsenistönsä osalta esimerkiksi OECD:stä, joka on ennen kaikkea hallitusten välinen järjestö. ICN ja OECD toimivat joka tapauksessa yhteistyössä ja koordinoivat keskinäistä toimintaansa päällekkäisyyksien välttämiseksi. ICN -toiminnalle on tyypillistä, että myös elinkeinoelämä ja korkeakoulut ovat yhteistyössä aktiivisesti mukana. Toinen verkoston toimintaa kuvaava piirre on se, ettei sillä ole varsinaista pysyvää, asioita valmistelevaa henkilökuntaa. Yhteistyö perustuu vapaaehtoisuuteen ja jäsenviranomaisten resurssien hyödyntämiseen, ja asioiden valmistelu tapahtuu – vuosikokouksia lukuun ottamatta – pitkälti sähköisen yhteydenpidon avulla.⁷¹⁰

Toiminnan pääalueita ovat olleet viime vuosina kartellit, yrityskaupat, yksipuolisten toimien käyttö kilpailukeinona (*unilateral conduct*) sekä kilpailun edistäminen (*advocacy*). Toiminnan keskeisiä tuotoksia ovat olleet käytännönläheiset raportit, jotka on suunnattu sekä verkoston jäsenille itselleen että yrityksille ja erityisesti sellaisille maille, joissa kilpailuoikeuden soveltaminen ei ole vielä vakiintunut ja joissa kilpailukulttuuri on vasta kehittyvässä.⁷¹¹

Kilpailuviraston edustajat ovat osallistuneet kaikkiin ICN:n vuosikonferensseihin, joita on pidetty eri puolilla maailmaa, muun muassa Meksikossa, Italiassa, Etelä-Afrikassa, Japanissa, Saksassa, Brasiliassa, Etelä-Koreassa, Venäjällä, Unkarissa ja Hollannissa. Lisäksi on osallistuttu moniin ICN:n kartelli- ja yrityskauppaalojen työkokouksiin. Viraston edustaja osallistui myös ensimmäiseen ICN Advocacy Workshop -kokouksessa Pariisissa 2012 ja toiseen Roomassa vuonna 2013.

708 Ks. esimerkiksi Kilpailuviraston uutisia 1/2001.

709 *Mari Kiviniemen* haastattelu 15.6.2015. *Mari Kiviniemi* oli korkeakouluharjoittelijana Kilpailuvirastossa. Sittemmin hän on toiminut kansanedustajana, hallinto- ja kuntaministerinä, Suomen pääministerinä ja tätä kirjoitettaessa OECD:n apulaispääsihteerinä.

710 Kilpailuviraston vuosikirja 2010, s. 42.

711 Kilpailuviraston vuosikirja 2010, s. 42.

9.6 Yhteistyötä on harjoitettu YK:nkin puitteissa

YK:n alaisella, hallitusten välisellä kauppaa- ja kehitysjärjestö *UNCTAD:lla* on muun toiminnan ohella myös kilpailupolitiikan toimintaohjelma. UNCTAD:n yksi keskeinen toiminta-alue on viime vuosina ollut ns. mallikilpailulain valmistelu, jonka laatimiseen myös Kilpailuvirasto osallistui.⁷¹²

9.7 Venäjä-yhteistyöllä on pitkät juuret

Venäjän ja Suomen Kilpailuviraston yhteistyö pohjautuu vuonna 1994 allekirjoitetulle yhteistyösopimukselle.⁷¹³ Tosin Venäjän ja Suomen kilpailuviranomaisten yhteistyön merkkipaalu on ajoitettu jo vuoteen 1993, jolloin Karjalan tasavallan kilpailuvirasto kutsui ylijohtaja *Matti Purasjoen* ja kilpailuasiainneuvos *Seppo Reimavuon* vierailulle Petroskoihin tutustumaan Karjalan tasavallan kilpailuolosuhteisiin ja viraston toimintaan. Venäläisten osapuolten aloitteesta käynnistetty Suomen tekninen asiantuntija-apu sinetöitiin tuolloin keskinäistä yhteistyötä koskevalla esipöytäkirjalla. Varsinainen sopimus yhteistyöstä Suomen Kilpailuviraston ja Venäjän Federaation antimonopolipolitiikan ja uusia talousrakenteita kannattavan valtiokomission välillä solmittiin Helsingissä 21. syyskuuta 1994.

Yhteistyösopimuksen perusteella Venäjän ja Suomen kilpailuviranomaiset ovat tehneet kaksivuotisia ohjelmia vuodesta 1996 lähtien. Yhteistyö jatkuu myös Kilpailu- ja kuluttajaviraston kilpailun vastuualueella. Ylijohtaja *Timo Mattila* allekirjoitti kaksivuotisen sopimuksen Venäjän kanssa lokakuussa 2013.

Näissä ohjelmissa on tarkennettu yhteistyön muotoja. Ohjelmien toteuttamisen pääpaino on ollut vierailuissa. Niiden aikana venäläiset harjoittelijat ovat tutustuneet Suomen ja EU:n kilpailulainsäädäntöön ja kilpailupolitiikkaan. Heille on esitelty erityisesti keskeisintä oikeuskäytäntöä. Yhteistyön alkuvaiheessa keskityttiin muun muassa kilpailulainsäädännön yleisesittelystä, mutta sittemmin on päästy syvemmälle kilpailuoikeudellisiin kysymyksiin. Toisaalta vierailut eivät kohdistuneet pelkästään Kilpailuvirastoon, vaan muun muassa myös Etelä-Suomen lääninhallitukseen (nyk. aluehallintovirasto), Energiamarkkinavirastoon (nyk. Energiavirasto), kauppaa- ja teollisuusministeriöön (nyk. työ- ja elinkeinoministeriö) sekä Kuluttajavirastoon.

Suomalaiset tutkijat ovat puolestaan vierailleet Moskovassa harjoittelijoina. Yksittäisiä vierailuja on Suomesta tehty myös esimerkiksi Murmanskiin, Petroskoihin, Kazaniin ja Pietariin. Erillisen maininnan arvoinen seikka on se, että Kilpailuviraston edustajat osallistuivat Venäjän kilpailulainsäädännön, koko valtakunnan ja aluehallinnon kilpailuviranomaisten 10-vuotisjuhliin Moskovassa ja Jekaterinburgissa.

Lisäksi yhteistyöfoorumina toimii osaltaan *Venäjä-verkosto*, joka perustettiin silloisen kauppaa- ja teollisuusministeriön kansliapäällikön toivomuksesta vuonna 2002. Verkostoon kuuluu joukko ministeriön hallinnonalan ja sidosryhmien asiantuntijoita. Myös Kilpailuviraston edustaja oli mukana verkostossa sen toiminnan alusta alkaen. *Rainer Lindberg* on viraston edustajana verkostossa.

9.8 Kilpailuvirasto valmensi Viron kilpailuviranomaisia

Kilpailuvirasto valmensi Euroopan unioniin valmistautuvaa Viron Kilpailuvirastoa (*Eesti Konkurentsiamet*) sekä Viron alioikeuksien tuomareita. Kilpailuvirastoa luonnehdittiinkin Viron kilpailuviranomaisten viralliseksi EU-valmentajaksi. Tavoitteena oli auttaa Viron kilpailuviranomaisia vahvistamaan vapaata kilpailua markkinatalouden kehittämisessä sekä lisäämään valmiutta olla yhteistyössä Euroopan komission ja jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten kanssa. Molemmat osapuolet arvioivat yhteistyön onnistuneeksi.⁷¹⁴ Yhteistyö alkoi jo vuonna 1989.

712 Kilpailuviraston vuosikirja 2010, s. 43.

713 Tätä jaksoa kirjoitettaessa on hyödynnetty Kilpailuvirastossa 30.1.2007 laadittua muistiota ”Kilpailuviraston Venäjä-yhteistyö 1994–2007”.

714 Kilpailuviraston uutisia 1/2002.

Kilpailuviraston lähialueyhteistyö painottui 2000-luvulle tultaessa Virolle annettavaan tekniseen apuun. Tekninen apu toteutettiin molempien maiden kilpailuvirastojen yhdessä laatiman ohjelman mukaisesti. Tekninen apu kohdennettiin sekä Viron kilpailuvirastolle että tuomareille, jotka käsittelevät kilpailuasioita maan alioikeuksissa. Viron kilpailuviraston valmennuksessa pääpaino oli Suomessa toteutetussa harjoittelussa. Myös Kilpailuvirastossa kävi virolaisia harjoittelijoita. Lisäksi Kilpailuvirasto järjesti yhdessä Viron kilpailuviraston kanssa koulutusseminaareja.⁷¹⁵ Erityisen onnistuneeksi yhteistyön muodoksi osoittautuivat workshopit, joissa suomalaiset ja virolaiset kilpailuasiantuntijat pohtivat yhdessä ratkaisuvaihtoehtoja Virossa vireillä olleisiin kilpailunrajoitustapauksiin.⁷¹⁶ Mainittakoon, että Viro-yhteistyö jatkuu mutkattomasti edelleen. Esimerkiksi tapausten käsittelijät tapaavat ja keskustelevat suoraan tietyistä ja samankaltaisista kilpailunrajoitustapauksista tai yrityskaupoista.

Kilpailuvirasto on harjoittanut yhteistyötä yleisemminkin Baltian maiden kanssa⁷¹⁷. Vuosittain on järjestetty Baltian kilpailukonferensseja, joihin osallistuvat säännöllisesti isäntämaat Viro, Latvia ja Liettua. Myös Suomen, Ruotsin ja Puolan kilpailuviranomaiset ovat osallistuneet näihin kokouksiin viime aikoina.

9.9 Kilpailuvirasto on saanut kansainvälistä kiitosta

Vuonna 2000 Suomen Kilpailuvirasto arvioitiin kansainvälisessä tutkimuksessa toiseksi parhaaksi yhdessä Ruotsin, Sveitsin, Italian, Israelin ja USA:n oikeusministeriön alaisen kilpailuviranomaisen kanssa. Parhaimmat arvosanat sai Saksan kilpailuvirasto. Suomen Kilpailuvirasto sai parhaat arvosanat yrityskauppojen käsittelyvauhdista. Muiden asioiden hoidon ei katsottu sujuvan toivotulla vauhdilla. *Global Competition Review* -lehti teetti tutkimuksen 27 kilpailuviranomaisen toiminnasta eri maissa. Mielipidettä kysyttiin muun muassa kilpailuasioita hoitavilta lakimiehiltä. Vastaajat arvostivat Suomen Kilpailuviraston toimintatapoja ja viraston ratkaisujen kehuttiin osuvan oikeaan.⁷¹⁸

Kilpailuvirasto oli vuonna 2001 puolestaan viides maailmanlaajuisessa kilpailuviranomaisten vertailussa, jonka teki brittiläinen *Global Competition Review* -lehti. Arvioitsijoina oli taloustieteilijöitä ja asianajajia ja kohteina 25 maan kilpailuviranomaiset. Tässä arvioinnissa kiitosta sai esimerkiksi ylijohdaja viraston tunnettuuden nostamisesta.⁷¹⁹

Vuonna 2013 Suomen kilpailulainsäädäntö arvioitiin kansainvälisessä vertailussa maailman tehokkaimmaksi. Suomi nousi kärkisijalle *World Economic Forum*in vertailussa, kun arvioinnin kohteena oli se, miten tehokkaasti maan kilpailulainsäädäntö edistää kilpailua. Kilpailun toimivuutta koskeneessa vertailussa Suomi ei kuitenkaan menestynyt yhtä hyvin.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston hanke viranomaiskäytäntöjen yhtenäistämiseksi sai kunniamaininnan Maailmanpankin ja kilpailualan kansainvälisen järjestön ICN:n järjestämässä kilpailussa. Kilpailun tavoitteena oli nostaa esiin sellaisia vuonna 2014 toteutettuja kilpailun edistämisen hankkeita, joiden avulla on kyetty helpottamaan yrittäjien markkinoille pääsyä, edistämään taloudellista kasvua ja vähentämään eriarvoisuutta. Viraston hanke sai kiitosta erityisesti projektin järjestelmällisestä läpiviennistä, käytännön ongelmien analysoinnista ja korjaavien suositusten tekemisestä. Tunnustus julkistettiin vuonna 2015 ICN:n vuosikokouksessa Sydneyssä ja Maailmanpankin seminaarissa Washington DC:ssä. Kilpailuun osallistui 31 hanketta eri maista.

715 Kilpailuviraston uutisia 1/2001.

716 Kilpailuviraston uutisia 1/2002.

717 Ks. esimerkiksi Kilpailuviraston vuosikirja 2003, s. 12.

718 Kilpailuviraston uutisia 3/2000.

719 Kilpailuviraston uutisia 3/2001.

10 SIDOSRYHMÄYHTEISTYÖ

10.1 Kilpailuviraston sidosryhmät

Sidosryhmillä viitataan kaikkiin sellaisiin tahoihin, joiden kanssa organisaatio on ylipäänsä tekemisissä ja joihin sen toiminta vaikuttaa. Nämä sidosryhmät jaetaan sisäisiin, kuten työntekijöihin ja omistajiin, ja ulkoisiin, kuten asiakkaisiin ja kilpailijoihin. Tässä yhteydessä tyydytään tarkastelemaan Kilpailuviraston ulkoisia sidosryhmiä ja omistajaa eli kauppaja- ja teollisuusministeriötä, myöhemmin työ- ja elinkeinoministeriötä

Kilpailuviraston yhteiskunnallista vaikuttavuutta arvioitaessa viraston sidosryhmillä viitattiin seuraaviin tahoihin:⁷²⁰

- markkinaoikeus (eli aikaisempi kilpailuneuvosto)
- lääninhallitukset (eli nykyiset aluehallintovirastot)
- Viestintävirasto ja Energiamarkkinavirasto (nykyinen Energiavirasto)
- Finanssivalvonta
- Kuluttajavirasto

Tämä ei ole kuitenkaan ainut mahdollinen tapa koostaa Kilpailuviraston sidosryhmiä. Onhan toki niin, että virasto on ollut aktiivisesti vuorovaikutussuhteessa monien tahojen kanssa. Esimerkiksi Kilpailuviraston omissa sidosryhmätutkimuksissa tutkimuksen kohteena olivat kuusi sidosryhmää. Mielikuvia kysyttiin poliittisilta päättäjiltä, julkisen sektorin edustajilta, elinkeinoelämästä, medialta, tutkimuslaitosten edustajilta ja kilpailujuristeilta.

Sidosryhmäyhteistyötä on tehty monin eri tavoin. Ensinnäkin kysymys on ollut varsin monimuotoisesta organisatorisesta yhteistyöstä. Toiseksi Kilpailuviraston julkaisut palvelivat sidosryhmien intressejä. Lisäksi erilaiset tilaisuudet, erityisesti KIVI-päivät, ovat olleet tärkeä sidosryhmäyhteistyön ilmentymä.

Kilpailuviraston sidosryhmäkartoitus tehtiin 2000-luvun alussa. Vuonna 2008 Kilpailuvirasto uusi strategiansa ja operatiiviset tavoitteensa. Tässä yhteydessä linjattiin myös sidosryhmäyhteistyön periaatteet. Strategian tarkoituksena oli varmistaa toiminnan kohdistuminen olennaisiin, merkittäviin asioihin tulostulosten avulla siten, että jälkikäteen voitiin myös arvioida, onko tässä onnistuttu. Sidostutkimuksilla selvitettiin sidosryhmien näkemys Kilpailuviraston toiminnan onnistuneisuudesta.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston sidosryhmästrategia tuli voimaan 1.9.2014. Siinä määritellään koko viraston yhteiset pitkäaikaiset sidosryhmäyhteistyön tavoitteet, yleiset periaatteet ja painopisteet. Tämän lisäksi yksiköillä ja johtoryhmällä on omat suunnitelmat, joissa määritellään keskeiset sidosryhmät sekä niitä koskevat tavoitteet ja toimenpiteet.

Oma lukunsa on ollut viranomaisyhteistyö, joka on nojautunut enemmän tai vähemmän lainsäädäntöön. Esimerkiksi *Pankkitarkastusvirastolla* oli 1990-alussa vielä ensisijainen oikeus ja velvollisuus selvittää kilpailunrajoituksia pankkitoiminnassa. Tuolloin uudistuneessa kilpailunrajoituslaissa kaikki tarpeelliset toimenpiteet kilpailunrajoitusten vahingollisten vaikutusten poistamiseksi keskitettiin kuitenkin ensisijassa Kilpailuvirastoon. Tätä pidettiin perusteltuna ottaen huomioon, että vaikutusvaltarajoituksen poistaminen talletuspankeilta ja luottolaitoksilta saattoi johtaa tilanteisiin, joissa luottolaitoksen toiminnasta johtuva kilpailunrajoittaminen ei ilmennyt rahoitusmarkkinoilla vaan muiden tuotteiden markkinoilla. Pankkitarkastusviraston ja Kilpailuviraston oli oltava tarkoituksenmukaisessa yhteistyössä keskenään. Tämän yhteistyösäännöksen nojalla pankkitarkastusvirastolla oli oikeus toimittaa pankkien ilmoittamat omistus-

720 Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 6/2009, s. 14 –15.

tiedot Kilpailuvirastolle. Hallituksen esityksen HE 295/1992 vp myötä lainsäädännöstä poistettiin maininta siitä, että kilpailunrajoituksen vahingollisuuden arvioinnissa oli kiinnitettävä huomiota tallettajien aseman turvaamiseen. Maininta ei ollut enää ajankohtainen, koska tallettajien asema pyrittiin varmistamaan luottolaitoksen omaa pääomaa ja riskien hallintaa koskevien ankarampien säännösten sekä toisaalta vakuusrahastoa koskevan sääntelyn uudistamisen avulla.⁷²¹ Lainsäädännön ripeä kehitys jatkui tämän jälkeen. *Rahoitustarkastus* perustettiin vuonna 1993 Suomen Pankin yhteyteen. Rahoitustarkastus saattoi tehdä esityksen valvomiensa alojen kilpailunrajoitusten käsittelemisestä kilpailuneuvostossa. Rahoitustarkastus ei kuitenkaan voinut myöntää poikkeuslupia, vaan poikkeusluvat myönsi aina Kilpailuvirasto.⁷²² Rahoitustarkastuksen osalta Kilpailuviraston kanssa rinnakkainen esityksenteko-oikeus poistettiin jo vuonna 1998.

Sosiaali- ja terveysministeriöllä on puolestaan ollut lakisäätötehtävä seurata *vakuutusalan kilpailuolosuhteita*. Vakuutusyritysten kilpailukysymyksissä vakuutusvalvonta toimi yhteistyössä Kilpailuviraston kanssa. Lakiehdotuksessa HE 163/1998 vp mainittiin, että Kilpailuvirasto säilyisi edelleen Vakuutusvalvontaviraston tärkeänä yhteistyötahona. Toisaalta hallituksen esityksessä HE 11/2004 vp ehdotettiin luopumista Vakuutusvalvontaviraston esityksenteko-oikeudesta markkinaoikeudelle niissä kilpailunrajoitustapauksissa, jotka koskivat pääosin vakuutustoimintaa. Vakuutusvalvontavirastolla oli ennen 1.5.2004 Kilpailuviraston kanssa rinnakkainen esityksenteko-oikeus. Käytännössä tällä esityksenteko-oikeudella ei ollut merkitystä, koska Vakuutusvalvontavirasto ei ollut tehnyt yhtään esitystä markkinaoikeudelle kilpailunrajoituslain perusteella. Lakiesitystä perusteltiin muun muassa sillä, että Vakuutusvalvontaviraston kilpailuvalvontatehtävät olivat hoidettavissa normaalin viranomaisyhteistyön kautta. Sen sijaan Kilpailuviraston ja Vakuutusvalvontaviraston yhteistoimintaa yrityskauppalvonnan alalla ei hallituksen esityksessä HE 11/2004 vp ehdotettu muutettavaksi.

Finanssivalvonta aloitti toimintansa vuoden 2009 alussa, kun Vakuutusvalvontavirasto ja Rahoitustarkastus yhdistettiin.⁷²³ Tältä osin edelleen merkitystä on kilpailulain 23 §:n yrityskaupan ilmoittamista koskevalla säännöksellä. Pykälän 2 momentin mukaan:

Yrityskaupasta, johon sovelletaan työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain (354/1997) 3 tai 10 luvun säännöksiä, eläkesäätiölain (1774/1995) 11 luvun säännöksiä tai vakuutuskassalain (1164/1992) 12 luvun säännöksiä, on ilmoitettava Kilpailu- ja kuluttajavirastolle, kun yrityskaupan osapuolet ovat saaneet tiedon Finanssivalvonnan suostumuksesta tai siitä, ettei Finanssivalvonta vastusta yrityskauppaa. Ilmoitusta yrityskaupasta ei kuitenkaan tarvitse tehdä, jos Finanssivalvonta on jonkin edellä tässä momentissa mainitun lain mukaisesti pyytänyt yrityskaupasta Kilpailu- ja kuluttajaviraston lausunnon ja Kilpailu- ja kuluttajavirasto on lausunnossaan katsonut, ettei estettä kaupan hyväksymiselle ole.

Toisaalta tyhjentävästi ei kaikkea sidosryhmäyhteistyötä ole mahdollista käsitellä, siinä määrin paljon näitä sidosryhmiä virastolla on ollut ja siinä määrin monimuotoisesti yhteistyö on vuosien varrella tapahtunut. Kuitenkin esille on syytä ottaa ministeriöistä valtiovarain-, ympäristö- sekä liikenne- ja viestintäministeriö, joiden kanssa yhteistyö on realisoitunut muun muassa työryhmien ja lausuntojen välityksellä. Esimerkiksi kilpailun edistämiseksi Kilpailuvirasto on tehnyt tiivistä yhteistyötä muun muassa korkeakoulujen, tutkimuslaitosten ja alan tutkijoiden kanssa. Oma lukunsa ovat olleet korkeakouluharjoittelijat, joita virastossa oli vuosien varrella yli sata. Tavoitteena on ollut, että markkinoilla toimivat ja markkinoiden toimintaan vaikuttavat tahot tuntevat kilpailusäännöt ja sitoutuvat omissa toimissaan edistämään toimivaa kilpailua.⁷²⁴

721 Finanssiryhmäkomitea ehdotti myös selvitettäväksi, miten kilpailunrajoituslainsäädäntöä tulee muuttaa, jotta voidaan estää keskittyneiden, vain harvojen finanssiryhmien hallitsemien pankki- ja vakuutuspalvelujen markkinoiden syntyminen. Tässä yhteydessä olisi tullut selvittää, riittävätkö kilpailunrajoitussäännökset kattamaan kaikki rahoitustoiminnan erityisasemasta talouselämässä johtuvat mahdolliset kilpailulliset ongelmat, joita muun muassa vaikutusvaltarajoituksen poistaminen voi aiheuttaa.

722 HE 243/1997 vp.

723 Ks. lähemmin HE 66/2008 vp.

724 Näin esimerkiksi Kilpailuviraston uutisia 4/2002.

10.2 Kauppa- ja teollisuusministeriöstä työ- ja elinkeinoministeriöön

Kilpailuvirastosta annetun lain (711/1988) 1 §:n mukaan Kilpailuvirasto toimi kauppa- ja teollisuusministeriön – nykyisen työ- ja elinkeinoministeriön – alaisena. Tämä sidosryhmäsuhde oli siis vahvasti oikeudellisesti institutionalisoitu.

Ministeriö teetti Kilpailuvirastosta kaksi arviointia, joista ensimmäinen julkaistiin vuonna 1995 ja toinen vuonna 2009. Vuonna 1995 kauppa- ja teollisuusministeriö teetti arvioinnin kaikissa alaisissaan virastoissa ja laitoksissa. Arvioinnin toteuttivat Kilpailuviraston osalta tuolloin Hallinnon kehittämiskeskus ja Ruotsin entinen kilpailuasiamies *Gunnar Hermanson*. Vuonna 2009 julkaistun arvioinnin teki tutkimusprofessori *Aki Kangasharju* Valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta.

Vuoden 1995 selvityksessä arvioitiin ensinnäkin Kilpailuviraston toiminnan tavoitteidenmukaisuutta; toiseksi organisatorista toimivuutta, tehokkuutta ja taloudellisuutta; sekä kolmanneksi toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Lisäksi arvioinnin perusteella tehtiin ehdotukset Kilpailuviraston toiminnan, organisaation, resurssien, niiden käytön ja ohjaussuhteiden kehittämisestä.⁷²⁵

Arvioinnin yhteenvedossa tuotiin esille muun muassa Kilpailuviraston hyvin itsenäinen luonne, koska se asetti suurelta osin riippumattomasti tavoitteet ja toiminnan painopisteet. Tämä puolestaan heijastui arvion mukaan siihen, että viraston oma strateginen suunnittelu sekä painopisteiden ja prioriteettien valinta sai suuren merkityksen.⁷²⁶ Edellä mainitun voi katsoa osaltaan ilmentävän juuri tämänkin tutkimuksen perusväittämiä: Kilpailuvirasto on olennaisessa määrin toiminut kilpailupolitiikan suunnannäyttäjänä Suomessa. Toisaalta on täsmennettävä, että kilpailupolitiikan suunnannäyttäjän rooli on aktualisoitunut hyvin monitasoisesti ja monitasoisesti, minkä lisäksi rooli on vuosien kuluessa muuttunut, vaikei murtunut.

Vuoden 1995 arvioinnissa todettiin myös, että toiminnan painopisteet olivat olleet varsin pysyviä ja kattavia; tavoitteena oli ollut valvoa kattavasti kaikkia toimialoja. Toisaalta arvioinnissa tuotiin kriittisessä hengessä esille se, että painopisteet eivät olleet riittävässä määrin ohjanneet toimintaa.⁷²⁷ Tässä yhteydessä on kuitenkin paikallaan tuoda esille, että kilpailunrajoituslaki oli jo alun alkaen yleislaki, toisin sanoen se koski lähes kaikkia toimialoja kahta poikkeusta lukuun ottamatta. Toiseksi vähämerkityksellisten kilpailunrajoitusten tutkimatta jättämisestä säädettiin vasta vuonna 1998. Lisäksi Kilpailuviraston priorisointioikeutta koskeva sääntely sai odottaa vuoroaan aina vuoden 2011 marraskuun alkuun saakka.⁷²⁸

Kilpailuviraston seuraava arviointi toteutettiin vuonna 2008.⁷²⁹ Arvioinnin lähtökohtana oli Kilpailuviraston toiminnan arviointi markkinoiden toimivuuden ja kansantalouden näkökulmasta. Selvityksen tavoitteena ei ollut yksittäisten markkinoiden kilpailullisuuden arviointi vaan Kilpailuviraston toiminnan vaikutusten yleinen tarkastelu. Selvityksen tavoitteena oli paikallistaa kehittämistarpeita ja tehdä viraston toiminnan suuntaamista koskevia esityksiä. Ajallisesti selvitys ulottui yrityskauppavalvontasäännösten käyttöönotosta vuodesta 1998 vuoteen 2008 asti.

Arvioinnin mukaan Kilpailuviraston toiminta oli ollut yhteiskunnallisesti vaikuttavaa, viraston osaaminen oli korkeatasoista, yritykset saivat Kilpailuvirastolta arvokasta ohjeistusta toimintaansa ja se sai myös hyvät arvosanat kansainvälisessä vertailussa. Kehittämisen varaa katsottiin olevan erityisesti toiminnan linjaavuudessa, tavoitteellisuudessa ja eräissä toimintaprosesseissa. Arvioinnissa painotettiin erityisesti, että Kilpailuviraston toiminnan painopistettä tuli keskittää voimakkaammin kansantaloudellisesti merkittävien tapausten tutkintaan. Arvioinnin suosituksia hyödynnettiin muun muassa uudistettaessa kilpailulakia ja Kilpailuviraston ohjauksessa ja johtamisessa.⁷³⁰

725 Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisuja 9/1995.

726 Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisuja 9/1995, s. 56–57. Ministeriön roolia toiminnan tuloksellisuuden seurannassa pidettiin vähäisenä.

727 Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisuja 9/1995, s. 57.

728 Kilpailulain 32 §.

729 Ks. tarkemmin Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 6/2009. Arvioinnin tulokset siis julkaistiin vuonna 2009.

730 Ks. myös Työ- ja elinkeinoministeriö (2012).

Ministeriön ja Kilpailuviraston välinen suhde oli erittäin tiivis, mutkaton ja toimiva. Oikeudellinen institutionalisointi tarkoitti ministeriön ohjausta virastoon nähden. Se koostui vuosittaisista budjeteista, tulosso-
pimuksista ja raportoinneista. Ministeriö esitteli tai päätti myös viraston korkeimpien virkamiesten nimit-
tämisestä. Ministeriö ei kuitenkaan koskaan puuttunut Kilpailuviraston käsittelemien kilpailunrajoitustapa-
usten tai yrityskauppojen sisältöön niin, että olisi yrittänyt vaikuttaa viraston tekemien ratkaisujen loppu-
tulokseen. Merkittävä vuorovaikutussuhde oli myös ministeriön ”alihankinta” Kilpailuvirastolta. Ministeriö
muun muassa kutsui Kilpailuviraston virkamiehiä kilpailulakia valmisteleviin työryhmiin ja tilasi kilpai-
luolosuhteita käsitteleviä selvityksiä virastolta. Kilpailuviraston virkamiehiä oli myös lainassa työtehtävissä
ministeriössä, mutta tällaista vuorovaikutusta tapahtui myös toiseen suuntaan. Luonnollinen osa yhteistyötä
oli se, että Kilpailuviraston edustajat osallistuivat ministeriön asettamien työryhmien työskentelyyn kilpai-
lulainsäädännön uudistamiseksi⁷³¹.

10.3 Kilpailuneuvostosta markkinaoikeuteen

Luonnehditaan aluksi kilpailuneuvoston tehtäväkenttää. Kilpailuneuvostosta annetun lain (481/92) mukaan
kilpailuneuvoston tehtävänä oli käsitellä ja ratkaista sille kilpailunrajoituksista annetun lain (480/92) mukaan
kuuluvat asiat. Viimeksi mainitun lain mukaan kilpailuneuvoston tehtävänä oli muun muassa

- kilpailunrikkomismaksun määrääminen kielletyistä kilpailunrajoituksista,
- kilpailunrajoituksen vahingollisista vaikutuksista päättäminen,
- kieltojen ja toimitusvelvoitteiden antaminen elinkeinonharjoittajalle,
- uhkasakon asettaminen kiellon tai toimitusvelvoitteen tehosteeksi
- sekä päätöksen tekeminen asioissa, joissa kilpailuvirasto oli määrännyt väliaikaisen kiellon tai evännyt
poikkeusluvan kielletystä kilpailunrajoituksesta.

Kilpailunrajoituslain (480/1992) uudistuksen johdosta kilpailuneuvoston tehtävät lisääntyivät huomattavasti.⁷³²

Kilpailuneuvosto oli itsenäinen lainkäyttöelin, joka toimi hallinnollisesti kauppa- ja teollisuusministeriön
yhteydessä. Kilpailuneuvostoa ei ollut kaikissa suhteissa muodostettu tuomioistuimeksi. Kilpailuneuvostolla
oli kuitenkin monia tuomioistuinmaisia piirteitä. Kilpailuneuvoston puheenjohtajalta ja varapuheenjohta-
jalta vaadittiin, että he olivat suorittaneet oikeustieteen kandidaatin tutkinnon ja olivat tuomarin tehtäviin
perehtyneitä. Muut jäsenet oli nimitettävä elinkeinotoiminnan eri aloja tuntevista henkilöistä niin, että osa
oli perehtynyt kuluttajien ja osa elinkeinonharjoittajien olosuhteisiin. Kilpailuneuvoston jäsenet toimivat
tuomarin vastuulla.⁷³³

Vuoden 1994 alussa kilpailuneuvostosta annettuun lakiin lisättiin säännökset, jotka koskivat kilpailuneu-
voston jäsenten kelpoisuusvaatimuksia ja virassa pysymisoikeutta sekä todistajien kuulemista kilpailuneuvos-
tossa.⁷³⁴ Tällöin tunnustettiin, että kilpailuneuvoston käsiteltäväksi tulevien asioiden lisääntyminen edellytti,
että neuvostolla oli riittävästi henkilöstövoimavaroja asioiden käsittelemiseksi. Tämän vuoksi kilpailuneu-
voston jäsenten kelpoisuusvaatimuksia muutettiin siten, että jäseniltä vaadittiin asioiden ratkaisemisessa tar-
vittavaa oikeudellista, taloustieteellistä tai talouden asiantuntemusta. Samalla luovuttiin aiemman lain edelly-
tyksestä, että osa neuvoston jäsenistä oli perehtynyt kuluttajien ja osa elinkeinonharjoittajien olosuhteisiin.⁷³⁵

Kilpailuviraston ja kilpailuneuvoston suhteet eivät olleet parhaat mahdolliset, mikä osaltaan hankaloitti
yhteistyön sujuvuutta. Esimerkiksi Kilpailuviraston toiminta- ja taloussuunnitelmassa vuosille 1992–1995

731 Ks. esimerkiksi Selvitys Kilpailuviraston toiminnasta vuonna 1991.

732 HE 182/1993 vp.

733 HE 182/1993 vp.

734 HE 182/1993 vp.

735 HE 182/1993 vp.

korostettiin sitä, että kilpailulainsäädännön uudistuksessa tulisi selkeyttää Kilpailuviraston ja kilpailuneuvoston työnjakoa siten, että virasto vastaisi neuvottelumenettelystä kokonaisuudessaan eikä sitä enää jatketaisi kilpailuneuvostossa. Vuonna 1995 julkaistussa Kilpailuviraston arvioinnissa nousi taas mielenkiintoisella tavalla esille se, että virastolla ja kilpailuneuvostolla katsottiin olleen erilainen käsitys neuvoston luonteesta ja roolista. Näkemyseroa pidettiin syynä sille, ettei virasto käyttänyt neuvostoa niin tehokkaasti kuin olisi saattanut olla tarpeen. Edellä mainittuun viitaten suositeltiin, että näkemyseroja olisi pystyttävä poistamaan.⁷³⁶

Suomalaista kilpailuoikeusprosessia on muutoinkin kritisoitu todeten, ettei missään muualla yritysten oikeusturvaa ja oikeusprosessin täydellisyyttä ole viety niin pitkälle kuin maassamme. Kilpailuneuvoston ja sittemmin markkinaoikeuden tehtävät ovat tässä mielessä muodostuneet kritiikin mukaan hämäräksi. Kilpailuviraston tehtävä rajoittui markkinoiden ja tapausten selvittämiseen, ja tältä pohjalta esitysten tekemiseen kilpailuneuvostolle. Legalistinen periaate johti kaiken yhteistyön häviämiseen viraston ja tuomioistuinten väliltä johtaen pahimmillaan siihen, että selvätkin jutut jouduttiin kierrättämään korkeimman hallinto-oikeuden kautta. Lopputuloksena olivat samalla pitkät käsittelyajat.⁷³⁷

Hallituksen esitys HE 105/2001 vp sisälsi ehdotuksen kilpailuneuvoston korvaamisesta markkinaoikeudella. Tältä osin mielenkiintoinen näkökohta – myöhempääkin kehitystä silmällä pitäen – oli Kilpailuviraston lausunto, jossa esitettiin muun muassa, että markkinaoikeuden ja Kilpailuviraston välinen tehtävien jako arvioitaisiin uudelleen. Virasto kritisoi hallituksen esityksessä omaksuttua näkemystä, jonka mukaan markkinaoikeuden perustamisen johdosta markkinoiden ja kilpailun toimivuutta voitaisiin tarkastella kokonaisvaltaisesti. Kilpailu- ja markkinaoikeudelliset asiat eroavat viraston mukaan suojeluintressiensä puolesta niin paljon toisistaan, että kokonaistarkastelunäkökulma voi päinvastoin olla este asiantuntevalle päätöksenteolle. Kartellikysymyksillä, määräävän markkina-asema väärinkäytöllä, muulla vahingollisella kilpailunrajoittamisella tai yrityskauppalvonta-asioilla ei ole yhteyttä esimerkiksi hyvän tavan vastaista markkinointia, kuluttajan kannalta kohtuuttomia sopimusehtoja, mainonnan eettisiä periaatteita tai alkoholimainontaa koskeviin asioihin.⁷³⁸

Joka tapauksessa markkinaoikeus aloitti toimintansa maaliskuun alussa 2002. Sen käsiteltäväksi siirtyivät kaikki silloisen kilpailuneuvoston ja markkinatuomioistuimen toimivaltaan kuuluneet asiat. Markkinaoikeuden asema kilpailuasoiden käsittelyssä oli kilpailuneuvoston tapaan kaksijakoinen. Tuomioistuin käsiteli yhtäältä ensimmäisenä ratkaisijana kilpailunrajoitusten ja yrityskauppojen kieltämistä ja seuraamusmaksujen määräämistä koskevat asiat ja oli toisaalta ensimmäinen valitusaste haettaessa muutosta Kilpailuviraston päätöksiin esimerkiksi poikkeuslupa-asioissa.⁷³⁹ Kilpailuvirastolla ja markkinaoikeudella oli myös muuta yhteistyötä esimerkiksi prosessikoulutuksessa.

10.4 Lääninhallituksista aluehallintovirastoihin

Kilpailuvirastosta annetun asetuksen (66/1993) 2 §:ssä säädettiin lääninhallituksen asemasta seuraavasti: “Lääninhallitus toimii kilpailuviraston alaisena viranomaisena taloudellisen kilpailun turvaamista koskevissa asioissa.” Tähän liittyen esimerkiksi hallituksen esityksessä HE 162/1991 vp korostettiin, että lääninhallitusten tulee seurata alueensa kilpailuolosuhteita sekä selvittää kilpailunrajoituksia ja Kilpailuviraston toimeksiannosta pyrkiä niiden vahingollisten vaikutusten poistamiseen. Tästä hallituksen esityksestä ilmeni myös hyvin silloisten lääninhallitusten – eli nykyisten aluehallintovirastojen – funktio kilpailuvalvonnassa:

Kilpailunrajoitukset ovat usein alueellisia tai paikallisia. Valtakunnallistenkin rajoitusten toteuttaminen on usein yritysten tai yhdistysten alueorganisaation tehtävänä. Koska rajoituksiin tulisi voida puuttua mahdollisimman nopeasti, ehdotetaan, että myös lääninhallituksille annettaisiin tehtäväksi

736 Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisu 9/1995, s. 58.

737 Purasjoki (2003a), s. 19.

738 Kilpailuvirasto Dnro 841/72/2001, 13.9.2001.

739 Poikkeuslupa-asioita markkinaoikeus ei ehtinyt käsitellä kovinkaan pitkää aikaa, koska lainsäädäntö kumottiin tältä osin 1.5.2004.

kilpailunrajoitusten selvittäminen. Näin lääninhallitukset voisivat nopeasti reagoida havaitsemiinsa kilpailunrajoituksiin.⁷⁴⁰

Lääninhallitukset selvittivätkin tykönään kotimaisia kilpailunrajoitusasioita. Esimerkiksi vuonna 1991 Kilpailuvirasto lähetti lääninhallituksille selvitettäväksi 27 kilpailunrajoitusta⁷⁴¹. Vuoden 1993 Kilpailuviraston vuosikirjassa mainitaan esimerkkinä se, että Kilpailuvirasto pyysi lääninhallituksia selvittämään polttoneste-kaupan mahdollisia kilpailunrajoituksia niissä lääneissä, joissa yhtenäistä hinnoittelua oli havaittu. Lääninhallitukset tekivät työtä käskettyä eli selvittivät hinta- ja kilpailutilannetta keräämällä hintatietoja haastatteleamalla huoltoasemayrittäjiä, markkinointiyhtiöiden edustajia, huoltoasemien henkilökuntaa, toimialayhdistysten edustajia sekä kuluttajia. Lääninhallitusten selvityksissä päädyttiin kuitenkin siihen, että elinkeinonharjoittajat eivät olleet sopimuksilla tai muilla yhteisymmärryksessä toteutetuilla järjestelyillä saaneet aikaan polttonesteiden yhtenäistä hintatasoa.⁷⁴² Toisaalta esimerkiksi vuonna 2002 lääninhallitukset keskittyivät erityisesti julkiseen tuotantotoimintaan sekä kaupan ja teollisuuden hinnoittelu- ja logistiikkajärjestelyihin liittyvien tapausten selvittämiseen. Lääninhallituksissa käsiteltiin vuoden aikana yli 80 kilpailunrajoitusasiaa.⁷⁴³ Aivan viime vuosilta voi mainita, että esimerkiksi vuonna 2011 aluehallintovirastoissa käsiteltyjä kilpailuasioita oli yhteensä 59. Näistä 33 asiaa oli aloitettu oma-aloitteisesti aluehallintovirastoissa.

Lääninhallitusten keskeisenä rajoitteena olivat kuitenkin henkilöresurssit. Esimerkiksi vuoden 2003 alussa lääninhallituksissa työskenteli yhteensä 17 kilpailuasioihin perehtynyttä virkamiestä, joista viisi toimi päällikötasolla⁷⁴⁴. Henkilötyövuosia oli kuitenkin paljon vähemmän, koska virkamiehet tekivät kilpailuasioden ohella muutakin työtä, kuten kuluttaja-asioita. Esimerkiksi vuonna 2011 kilpailuasioihin käytettiin 6,5 henkilötyövuotta.

Vuosien ja vuosikymmenten varrelta on joukko esimerkkejä Kilpailuviraston ja lääninhallitusten välisestä yhteistyöstä⁷⁴⁵. Tämä heijastui jo viraston toiminnan alkuvuosina siihen, että vuoden 1995 arvioinnissa Kilpailuvirastoa kiiteltiin panostuksesta yhteistyöhön lääninhallitusten kanssa⁷⁴⁶. Myös Kilpailuviraston vuosikirjassa vuodelta 1995 tuotiin esille lääninhallitusten panos tulostavoitteiden toteuttamisessa. Vuoden 1993 alusta lähtien lääninhallitusten virkamiehillä oli ollut myös mahdollisuus toimia harjoittelijoina Kilpailuvirastossa. Vuoden 1994 päättyessä harjoittelijoita oli ollut viisi.⁷⁴⁷ Vuoden 1995 päättyessä harjoittelijoita oli ollut kaiken kaikkiaan jo 11, kukin noin viiden kuukauden ajan⁷⁴⁸. Vuonna 1995 Kilpailuvirasto aloitti puolestaan vierailut maakuntiin yhteistyössä lääninhallitusten ja paikallisten yrittäjäjärjestöjen kanssa⁷⁴⁹. Viimeiset harjoittelijat tulivat Itä-Suomen, Oulun sekä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastoista vuosina 2010 ja 2011. Työharjoittelu väheni olennaisesti, koska aluehallintovirastoilla ei ollut varoja tällaiseen koulutukseen, ja toisaalta melkein kaikki virkamiehet olivat jo olleet työharjoittelussa Kilpailuvirastossa.

Kilpailuvirasto käynnisti vuonna 1998 *Julkinen valta markkinoilla* -hankkeen, jossa virasto pyrki syventämään markkinoiden ja kilpailun lisääntyvään hyväksikäyttöön julkisessa tuotannossa. Vuosina 1999–2000 syvennyttiin erityisesti kuntien tuotantotoiminnan markkinaehtoistumiseen. Käytännön selvitystyö valituissa kunnissa toteutettiin nimenomaan Kilpailuviraston ja lääninhallitusten yhteistyönä.⁷⁵⁰ Vuonna 2001 yhteistyön tuloksena ilmestyi selvitys ”Markkinat ja kilpailu kuntien tuotantotoiminnassa.”⁷⁵¹

740 Ks. myös Temmes – Petäjäniemi (2004), s. 49.

741 Selvitys Kilpailuviraston toiminnasta vuonna 1991.

742 Kilpailuviraston vuosikirja 1993, s. 11, jossa viitattiin samalla, ettei pelkkää kilpailijoiden toiminnan seurailemista ole pidettävä kiellettyinä kilpailunrajoituksena.

743 Kilpailuviraston vuosikirja 2003.

744 Kilpailuviraston uutisia 1/2003.

745 Ks. yleisemmin lääninhallinnosta ja kilpailuasioista Koski (2004).

746 Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisuja 9/1995, s. 58.

747 Kilpailuviraston toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 1995–1998 sekä Kilpailuviraston vuosikirja 1995, s. 7.

748 Kilpailuviraston vuosikirja 1996, s. 4.

749 Ks. esimerkiksi Kilpailuviraston vuosikirja 1996, s. 6 sekä Temmes – Petäjäniemi (2004), s. 50.

750 Kilpailuviraston uutisia 1/2000.

751 Kilpailuviraston selvityksiä 1/2001.

Vuonna 2005 Kilpailuvirasto pyysi Turun ja Porin lääninhallitusta tekemään laboratorioita koskevan kilpailuosuohjeselvityksen, koska virastoon oli tullut useita toimenpidepyyntöjä yksityisiltä kilpailijoilta. Selvityksen keskeinen tulos oli, että huomattava osa kunnallisista laboratorioista toimi kilpailuilla markkinoilla. Yleinen ongelma oli, että kunnalliset laboratoriot eivät olleet hinnoitelleet laboratoriopalvelujaan kustannusperusteisesti ja toiminta olikin useimmiten alijäämäistä. Vaihtoehtoina tilanteen korjaamiseksi nähtiin tilaamisen, tuotannon ja rahoituksen eriyttäminen, pienten laboratorioiden yhdistäminen isommiksi yhtiömuotoisiksi yksiköiksi tai sen arvioiminen, onko kunnilla välttämättä lainkaan tarvetta ylläpitää kunnallisten laboratorioiden verkostoa. Vuoden 2008 jälkiseurannassa lääninhallitus totesi markkinoiden rakenteen muuttuneen viiden vuoden aikana merkittävästi. Useita kunnallisia laboratorioita oli lakkautettu, yhdistetty suuremmiksi yksiköiksi tai myyty yksityisille toimijoille. Tietoisuus kilpailuneutraliteetin merkityksestä laboratoriomarkkinoilla oli lisääntynyt kuntalaboratorioissa.

Opiskelijatöiden ja koulutuslaitosten muiden hyödykkeiden hinnoittelusta tehtyyn seurantalutkimukseen liittyen yhteistyö lääninhallitusten kanssa ilmeni osittain edellä esitetystä poikkeavalla tavalla. Kilpailuvirasto sopi näet lääninhallitusten kanssa, että nämä edelleen omalta osaltaan levittävät tietoa alaa koskevasta suosituksesta ja sen periaatteista niin oppilaitosten kuin muidenkin opetus- ja sivistystoimen alalla toimivien keskuudessa. Virasto oli lisäksi toimittanut selvityksessä mukana olleille oppilaitoksille tiedot viraston ja lääninhallitusten yhteyshenkilöistä, joiden puoleen nämä saattoivat kääntyä hinnoittelusuosituksen soveltamiseen mahdollisesti liittyvien kysymysten osalta.⁷⁵² Suositus opiskelijatöiden ja koulutuslaitosten tuottamien muiden hyödykkeiden hinnoittelusta annettiin 15.10.1998. Suosituksen allekirjoittajina olivat opetusministeriö, Kilpailuvirasto, Suomen Kuntaliitto ja Suomen Yrittäjät ry.

Lääninhallitusten virkamiehiä osallistui myös Kilpailuviraston yritystarkastuksiin, kuten asfaltti- ja kattohuopayritysten kartteliselvityksiin. Lääneissä toimivat virkamiehet toimivat tällöin tarkastuksissa samoin valtuuksin kuin Kilpailuviraston virkamiehet.⁷⁵³ Kilpailuvalvonnan merkeissä tehtiin lääneissä muutakin kuin yritystarkastuksia. Lääninhallitukset selvittivät sekä omalta alueeltaan suoraan tulleet toimenpidepyynnöt että Kilpailuvirastolta saamansa toimenpidepyynnöt. Kilpailunrajoitusepäilyt, joissa relevantit markkinat olivat alueelliset tai paikalliset, lääninhallitus selvitti omatoimisesti mahdollisimman pitkälle.⁷⁵⁴

Lääninhallitusten ja sittemmin aluehallintovirastojen tehtävänkuva on kaiken kaikkiaan ollut hyvin moninainen eikä tyhjentävää kartoitusta tehtävistä ole mahdollista esittää. Esimerkkejä toki voidaan edelleen mainita. Vuoden 2002 aikana lääninhallituksista käytiin luennoimassa kilpailulainsäädännöstä muun muassa taksiliikenteen yrittäjäkursseilla⁷⁵⁵. Lääninhallitukset olivat myös aktiivisesti mukana järjestämässä seminaaritilaisuuksia Kilpailuviraston ja kuntien kanssa⁷⁵⁶. Läänien kilpailuvirkamiehet osallistuivat lisäksi Kilpailuviraston järjestämiin koulutustilaisuuksiin ammattitaitonsa parantamiseksi⁷⁵⁷.

Vuoden 2010 alussa toimintansa aloittivat aluehallintovirastot, joita on seitsemän mukaan luettuna Ahvenanmaan maakuntahallinto. Ne ovat osallistuneet edeltäjiensä lääninhallitusten tapaan kilpailuvalvontaan ja kilpailun edistämiseen. Kilpailuvirasto on solminut niiden kanssa vuosittain tulossopimukset, joissa on sovittu yhteistyön tavoitteista. Kaikille aluehallintovirastoille yhteisiä tulostavoitteita yhteiskunnallisen vaikuttavuuden näkökulmasta olivat esimerkiksi vuonna 2010 markkinoiden toimivuuden parantaminen sekä markkinoiden avaaminen. Markkinoiden toimivuuden parantamiseen liittyivät aluehallintovirastoissa vuonna 2010 muun muassa seuraavat toiminnot:

752 Kilpailuvirasto Dnro 634/41/2001, 15.10.1998.

753 Kilpailuviraston uutisia 1/2003. Ks. myös Koski (2004), s. 62, joka viittaa yleisemmin siihen, että lääninhallitukset osallistuivat Kilpailuviraston johtamiin yritystarkastuksiin.

754 Kilpailuviraston uutisia 1/2003.

755 Kilpailuviraston uutisia 1/2003.

756 Kilpailuviraston uutisia 1/2003.

757 Kilpailuviraston uutisia 1/2003.

- kilpailuongelmien ennaltaehkäisy vaikuttamalla yritysten ja julkisen sektorin päätöksentekoon neuvonnalla ja keskusteluilla, jotta kilpailua rajoittavia markkinarakenteita ja tapoja ei syntyisi
- puuttuminen esiin tuleviin kartellivihjeisiin ja muihin kilpailunrajoitusepäilyihin
- osallistuminen kilpailun toimivuutta koskeviin tutkimus-, selvitys- ja seurantatehtäviin ja Kilpailuviraston kehityshankkeisiin sekä
- tiedottaminen alueellisella tasolla kilpailulainsäädännöstä, kilpailupolitiikan sisällöstä ja periaatteista pienille ja keskisuurille yrityksille.⁷⁵⁸

Syksyllä 2011 Kilpailuvirasto järjesti yhdessä aluehallintovirastojen kanssa ”Selkeyttä kilpailuasioihin” -seminaareja ja tiedotustilaisuuksia. Seminaarien teemoina olivat uusi kilpailulaki sekä sääntelyn ja kilpaillun väliset ristiriitatilanteet. Seminaarit olivat Maarianhaminassa, Jyväskylässä, Kuopiossa, Lahdessa, Oulussa, Turussa ja Rovaniemellä. Ne suunnattiin elinkeinoharjoittajille ja kuntien ostotoiminnasta vastaaville virkamiehille.

Tarkennetaan asiaa parilla esimerkillä. Etelä-Suomen aluehallintovirasto ja Kilpailuvirasto järjestivät 15.9.2011 Lahdessa iltapäiväseminaarin uuden kilpailulain sisällöstä. Seminaariin ilmoittautui lähes 100 yrityselämän edustajaa ja hankinta-asioiden parissa työskentelevää virkamiestä. Tilaisuudessa käsiteltiin muun muassa kartellien paikallistamiseen ja tutkintaan liittyviä kysymyksiä, määrävän markkina-aseman väärinkäyttöä sekä julkisen vallan roolia markkinoilla. Tiedotusvälineiden edustajille järjestettiin ennen seminaaria tiedotustilaisuus. Kilpailuviraston ylijohtaja *Juhani Jokinen* kertoi tilaisuudessa muun muassa julkisia hankintoja tekevien virkamiesten ja kilpailuviranomaisten yhteistyöstä kartellivalvonnassa. Lapin aluehallintovirasto ja Kilpailuvirasto järjestivät 21.9.2011 iltapäiväseminaarin, jossa Kilpailuviraston edustajat valottivat uutta kilpailulakia. Seminaari oli tarkoitettu kaupunkien ja organisaatioiden hankintayksiköille, yrittäjäjärjestöille, kauppakamarille ja asianajotoimistoille. Tilaisuuteen oli ilmoittautunut vajaat kolmekymmentä henkilöä. Itä-Suomen aluehallintovirasto ja Kilpailuvirasto järjestivät Kuopiossa 5.10.2011 elinkeinoelämän-, yrittäjä- ja toimialajärjestöille, asianajotoimistoille, julkisille hankintaorganisaatioille, kunnille ja viestimille suunnatun seminaarin. Seminaarin tarkoituksena oli valottaa 1.11.2011 voimaan tulevaa uutta kilpailulakia ja sen myötä tulevia muutoksia sekä lisätä alueen toimijoiden tietoutta kilpailusääntöjen sisällöstä. Tiedotusvälineiden edustajille järjestettiin ennen seminaaria tiedotustilaisuus. Kilpailuviraston ylijohtaja *Juhani Jokinen* sekä apulaisjohtajat *Mika Hermas*, *Timo Mattila* ja *Seppo Reimavuo* kertoivat tilaisuudessa muun muassa julkisia hankintoja tekevien virkamiesten ja kilpailuviranomaisten tärkeästä yhteistyöstä kartellien paljastamiseksi sekä kartellien ja muiden kilpailurikkomusten seuraamuksista niihin syyllistyville ja niiden kohteeksi joutuneille.⁷⁵⁹

Yhteistyö aluehallintovirastojen kanssa on jatkunut myös Kilpailu- ja kuluttajavirastossa. Esimeriksi vuonna 2013 tehtiin yhteistyössä selvityksiä muun muassa jätehuollon mahdollisista kilpailunrajoituksista ja viranomaiskäytäntöjen epäyhtenäisyyden merkityksestä kilpailulle.

10.5 Viestintävirasto telemarkkinoiden yhteistyökumppanina

Kilpailuvirasto ja Viestintävirasto sopivat yhteistyönsä tiivistämisestä 14.3.2003 allekirjoitetulla yhteistyömuistiolla.⁷⁶⁰ Yhteistyön tarkoituksena oli edistää telemarkkinoiden kilpailua mahdollisimman tehokkaasti. Virastojen voimavaroja tuli käyttää tarkoituksenmukaisesti niissä tilanteissa, joissa virastoilla oli päällekkäinen toimivalta. Näin selkeytettiin myös tehtäväjakoja virastojen välillä ja ohjattiin asiakkaita kääntymään suoraan sen viranomaisen puoleen, jolla oli parhaat edellytykset mahdollisen kilpailuongelman ratkaisemiseen. Lisäksi virastot saattoivat paremmin hyödyntää toistensa erityisasiantuntemusta omissa tutkimuksissaan. Viime kädessä yhteistyön tuloksista hyötyivät telepalveluiden käyttäjät.⁷⁶¹

758 Pääkkönen (2011), s. 58–59.

759 Kilpailuvirastossa näitä seminaareja kutsuttiin epävirallisella nimellä ”Road show”.

760 Ks. lähemmin Tiedote 31.3.2003.

761 Tietävästi ammattipiireissä käytiin keskustelua siitä, että yhteistyömuistio tehtiin myös, koska asian saattoi ottaa hoitaakseen virasto, jolla oli oikeus käyttää kussakin tapauksessa tarvittaessa ankarampia sanktioita.

Virastojen välisen yhteistyön merkitys korostui 25.7.2003 voimaan tulleen viestintämarkkinalain uudistuksen myötä. Lain mukaan Viestintävirasto teki huomattavan markkinavoiman (HMMV) päätöksiin liittyvät markkinamääritykset ja -analyysit kilpailuoikeudessa perinteisesti käytettyjen periaatteiden mukaisesti. Virastot totesivat, että Viestintävirasto voi tehokkaimmin arvioida hintatason kohtuullisuuteen liittyviä kysymyksiä ja Kilpailuvirasto puolestaan erityisesti hintasyrjinnän kaltaisia kilpailunrajoituksia. Kaikissa tapauksissa saman asian käsittelyä sekä Viestintävirastossa että Kilpailuvirastossa ei voitu välttää. Tämän johdosta virastot sopivat tietojenvaihdosta lainsäädännössä asetettujen salassapitovelvoitteiden rajoissa. Tarvittaessa virastojen ristiriitaiset ratkaisut vältettiin siirtämällä päätöksentekoa siihen asti, kunnes toisen viraston tai tuomioistuimen päätös asiasta oli saatu. Lisäksi Viestintävirasto ja Kilpailuvirasto sopivat koulutusyhteistyöstä ja asiantuntijatyöryhmästä, joka keskittyi erityisesti markkinamäärityä koskeviin kysymyksiin.

Sittemmin onkin esimerkiksi pohjoismaisen yhteistyön yhteydessä korostettu, että kilpailu- ja viestintämarkkinaviranomaiset eri maissa toimivat yhdessä alan kilpailuongelmien ratkaisemiseksi; samalla on tähdennetty viestintämarkkinoiden kansainvälisen luonteen vuoksi yhteistyötä myös EU:n komission ja muiden EU-maiden kilpailuviranomaisten kanssa.⁷⁶²

Toisaalta jonkinlaista ristivetoa Kilpailuviraston ja Viestintäviraston toimivallanjoon osalta on ollut. Esimerkiksi Elinkeinoelämän Keskusliiton (2007) selvityksen mukaan Viestintäviraston päällekkäinen toimivalta Kilpailuviraston kanssa oli hämmentänyt erityisesti viestintä- ja telealan yrityksiä. Sen sijaan virastojen omasta näkökulmasta työnjako kilpailuviranomaisten välillä oli kuitenkin toimivaa ja sitä edistettiin säännöllisellä yhteydenpidolla, muistioilla ja jonkin verran myös virkamiesten tehtäväkierrolla. Haastattelujen valossa tänä päivänä ristivetoa virastojen välillä ei ole.

10.6 Energiavirasto energiamarkkinoiden yhteistyökumppanina

Kilpailuvirasto ja Energiamarkkinavirasto (nykyinen Energiavirasto) laativat tammikuussa 2006 yhdessä muistion koskien sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvontaan liittyviä käytännön yhteistyömuotoja virastojen välillä⁷⁶³. Yhteistyön tavoitteena oli lisätä virastojen tehokkaan toiminnan edellytyksiä sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnassa. Keskeistä yhteistyössä oli muun muassa tietojenvaihto ja toimialaa koskeissa selvityksissä kertyvän asiantuntemuksen hyödyntäminen molempien virastojen työssä. Virastojen asiantuntijoiden tarkoituksena oli muistion mukaan kokoontua säännöllisesti keskustelemaan ajankohtaisista markkinoiden seurantaan ja valvontaan liittyvistä asioista. Tarvittaessa voitiin myös laatia yhteisiä selvityksiä markkinoiden toimivuudesta. Virastot voivat lisäksi osallistua toistensa järjestämään koulutukseen ja järjestää tarvittaessa myös yhteisiä koulutustilaisuuksia. Virastot myös vaihtoivat kokemuksiaan sidosryhmäyhteistyön organisoimisesta ja seurannasta. Pyrkimyksenä oli vaihtaa säännönmukaisesti tietoja vireillä olevista energia-alan toimenpiteistä ja muista selvityksistä. Myös yhteiset neuvottelut alan toimijoiden kanssa olisivat muistion mukaan joskus olleet perusteltuja. Sähkö- ja maakaasumarkkinalakien ja kilpailunrajoituslain soveltamisen yksityiskohdista yritykset neuvottelisivat kuitenkin pääsääntöisesti erikseen kulloinkin toimivaltaisen viranomaisen kanssa.⁷⁶⁴

Energiamarkkinaviraston ja Kilpailuviraston välinen työnjako ei ole nostanut esille esimerkiksi lain esitöissä vaikeita työnjako-ongelmia. Tässä voidaan viitata uudehkoon hallituksen esitykseen HE 20/2013 vp, jossa Energiamarkkinaviraston toimivaltaa luonnehdittiin sähkö- ja maakaasumarkkinaviranomaisena sekä etukäteiseksi että jälkikäteiseksi. Energiamarkkinaviraston toimivalta keskeisissä verkkovalvonta-asioissa oli luonteeltaan etukäteistä. Sitä vastoin varsinaisissa valvonta-asioissa Energiamarkkinaviraston toimivalta oli jälkikäteistä ja tapauskohtaista. Samassa hallituksen esityksessä mainittiin erikseen lyhyesti, että Kilpailuvirasto valvoo kilpailulain (948/2011) perusteella muun muassa määrävän markkina-aseman väärinkäyttöä sähkö- ja maakaasualalla.

762 Kilpailu-uutiset 4–5/2004.

763 Energiamarkkinaviraston nimi muuttui vuoden 2014 alussa Energiavirastoksi. Ks. lähemmin HE 124/2013 vp.

764 Tiedote 2/ 27.1.2006.

Luonnollisesti Kilpailuviraston toimivalta ulottui myös energiainmarkkinoille, olihan kilpailunrajoituslaki – sittemmin kilpailulaki – yleislaki. Toisaalta Energiainmarkkinaviraston ja Kilpailuviraston keinovalikoima poikkesi olennaisesti toinen toisistaan, mikä osaltaan vähensi todennäköisesti ristiriitoja virastojen välillä.

10.7 Elinkeinoelämä Kilpailuviraston keskeisenä sidosryhmänä

Elinkeinoelämä on ollut keskeinen sidosryhmä Kilpailuvirastolle. Tämä ilmenee ensinnäkin kilpailuvalvonnassa, jossa kilpailulain soveltamisala on rajoitettu koskemaan nimenomaan elinkeinonharjoittajia eli yleisemmin muotoillen elinkeinotoimintaa. Toiseksi myös kilpailunedistämistoiminnassa elinkeinonharjoittajat ovat avainasemassa: tottahan näet kilpailun edistämisestä puhuttaessa on kysymys myös elinkeinotoiminnasta. Kolmanneksi on paikallaan konkretisoida tarkemmin, mitkä Kilpailuviraston sidosryhmiä ovat elinkeinoelämän piiristä olleet:

- Ensinnäkin voidaan mainita Elinkeinoelämän keskusliitto ja sitä edeltäneet organisaatiot.
- Suomen Yrittäjät ry ja Keskuskauppakamari
- Hyvin monet toimialajärjestöt ovat asioineet Kilpailuvirastossa, toiset tiiviimmin, toiset vähemmän tiiviisti.
- Yksittäiset elinkeinonharjoittajat ovat olleet erittäin tärkeitä kumppaneita.
- Elinkeinoelämää edustaneet asianajat ja muut lakimiehet ovat vuosien saatossa tulleet Kilpailuvirastolle erittäin tutuiksi.

Kilpailuviraston sidosryhmätutkimus toteutettiin muun muassa keväällä 2008. Tulokset osoittivat, että Kilpailuvirasto tunnettiin elinkeinoelämässä melko hyvin. Parhaiten viraston tunsivat kuitenkin kilpailujuristit. Toimittajat tunsivat Kilpailuviraston keskimäärin kohtalaisesti ja poliittisten päättäjien joukossa tunnettuus oli tuolloin heikohkoa. Avointen vastausten perusteella elinkeinoelämän edustajat kommentoivat Kilpailuvirastoa asialliseksi, luotettavaksi ja riippumattomaksi, mutta toisaalta hitaaksi ja etäiseksi idealistiseksi asiantuntijaksi, joka tasapainoilee juridiikan ja ideologian keinulaudalla.

Kuinka tärkeässä asemassa Kilpailuvirasto on ollut puolestaan elinkeinoelämän sidosryhmänä? Viitteitä tästä saa Elinkeinoelämän Keskusliiton (2007) kyselystä. Kaikista kyselyyn vastanneista hieman alle 10 prosenttia oli asioinut Kilpailuviraston kanssa. Eri virastoista Kilpailuvirasto sijoittui tällä listalla yhdeksänneksi. Toisaalta asioinnin määrä vaihteli erityyppisten yritysten keskuudessa. Esimerkiksi suuryritysten keskuudessa Kilpailuvirastossa asioi vastaajista yli 20 prosenttia ja tällä listalla virasto sijoittuikin neljänneksi kaikista virastoista. Hyvin mielenkiintoinen seikka suuryritysten keskuudessa oli se, että ne pitivät kilpailulainsäädäntöä kaikkein ongelmallisimpana lainsäädännön osa-alueena. Tosin yrityskauppojen valvonta oli tässä ryhmitelty erikseen ja sen katsottiin muodostavan selvästi vähemmän ongelmallisen lainsäädännön osa-alueen kuin kilpailulainsäädäntö muutoin muodostaa. Toisaalta on huomattava, että elinkeinoelämä ja yritykset asioivat Kilpailuviraston kanssa pääasiassa asiamiesten välityksellä.

10.8 Suomen Kilpailuoikeudellinen Yhdistys ry

Suomen Kilpailuoikeudellinen Yhdistys ry perustettiin tammikuussa 2000. Yhdistyksen tarkoituksena on edistää kotimaisen ja kansainvälisen kilpailuoikeuden sekä kilpailun taloustieteen tuntemusta julkaisutoiminnan ja seminaarien avulla. Siitä huolimatta, että puhutaan siis Suomen Kilpailuoikeudellisesta Yhdistyksestä, on kilpailuoikeutta ja taloustiedettä pidetty erottamattomana kokonaisuutena⁷⁶⁵.

Ensimmäinen yhdistyksen vuosikirja on vuodelta 2002.⁷⁶⁶ Tämä vuosikirja osoitti jo pitkälti suunnan sille, minkälaisia vuosikirjat myöhemminkin sisällöltään tulivat olemaan. Kirjoittajia ja kirjoituksia oli lukuisia;

765 Ks. esimerkiksi Mentula (2003), s. 5.

766 Vuosikirja tosin ilmestyi seuraavan vuoden puolella.

tämän ohella mukana oli oikeustapausanalysejä ja kirja-arvosteluja. Kirjoittajien joukossa oli ja on ollut sen jälkeen Kilpailuviraston työntekijöillä vahva edustus.

Kilpailuoikeudellinen vuosikirja 2012 oli 11. vuosikirja. Sen sisältö kuvastaa sitä, että siirtymääkin aihevalikoimassa oli tapahtunut, osittain lainsäädäntöuudistusten sanelemana, osin kirjoittajien mielenkiinnon kohteiden muutosten vuoksi⁷⁶⁷. Aluksi valaistiin EU:n tuomioistuimien kilpailuoikeudellista oikeuskäytäntöä ja erikseen Ruotsin kilpailuoikeutta. Seuraava aihe-alue kattoi kaksi kirjoitusta nimenomaan organisaatiouudistukseen liittyen, toisin sanoen kilpailu- ja kuluttajapolitiikan integrointiin liittyen. Niin sanottuja muita kirjoituksia oli peräti kahdeksan, mikä kuvastaa samalla kilpailuoikeudellisen tutkimuksen laajenemista. Kaksi artikkelista koski julkisia hankintoja. Muiden aiheina olivat valtioneukisääntely, sijoittautumisvapaus, kilpailun taloustiede, kartellitutkinta, perinteinen määräävän markkina-aseman väärinkäyttö sekä kilpailupolitiikan ja protektionismin suhde. Tämä aiheiden monilukuisuus ja monipuolisuus paljastaa sen, että teemat ovat olleet lainopillisia, taloustieteellisiä ja kilpailupoliittisia. Lisäksi merkille pantavaa on se, että artikkelit eivät ole pelkästään suomenkielisiä, mikä kertoo osaltaan kilpailuoikeuden universaalista luonteesta. Myöskään kirjoittajat eivät ole pelkästään kotimaasta. Esimerkiksi 2012 vuosikirjassa peräti kahdeksan kirjoittajaa oli ulkomaalaisen taustan omaavia.

10.9 Tiedeyhteisö oli keskeinen sidosryhmä koko toiminta-ajan

10.9.1 Kilpailututkimus näkyi vahvasti jo Kilpailuviraston alkutaipaleella

Taloustieteellinen lähestymistapa on ollut ominaista kilpailupolitiikalle, ml. kilpailuoikeudelliselle ratkaisutoiminnalle Suomessa niin kauan kuin Kilpailuvirasto on ollut olemassa. Tämä on heijastunut muun muassa Kilpailuviraston ensimmäisessä vuosikirjassa vuodelta 1990, jossa erityisesti *Seppo Honkapohjan*, *Heikki Niskakankaan* ja *Martti Virtasen* artikkeleissa oli vahva taloustieteellinen painotus. Taloustieteen merkittävää asemaa kilpailupolitiikassa vauhditti ja viitoitti kiistattomalla tavalla Kilpailuviraston ensimmäinen ylijohdaja *Matti Purasjoki*, joka on koulutukseltaan kauppatieteen lisensiaatti, pääaineenaan kansantaloustiede. Jo alkuperäisen kilpailunrajoituslain aikana korostettiin *taloustieteen* merkitystä ratkaisutoiminnassa. Esimerkiksi *Rauni Hagman* (1990) korosti, että sovellettaessa väärinkäyttöperiaatetta kartelleihin virasto otti huomioon taloustieteessä esille tuodun kartellien vahingollisuuden. *Martti Virtanen* (1990) tähdensi puolestaan taloustieteen asemaa monin kohdin analysoidessaan määräävän markkina-aseman tunnusmerkistön täyttymistä ja mainitun aseman väärinkäytön rajoja. *Matti Purasjoki* (1991) ilmaisi tutkimukselliset tavoitteet vielä kunnianhimoisemmin: ”Kilpailuviraston tehtäviin kuuluu kilpailuteoreettisen tutkimuksen elvyttäminen Suomessa.” Viraston oman tutkimus- ja selvitystyön hän totesi jakautuvan kahtaalle: yhtäältä kokonaisten toimialojen tai muiden markkinoiden tutkimiseen ja toisaalta viraston tietoon tulleiden kilpailunrajoitusten vahingollisten vaikutusten selvittämiseen.

Kilpailuviraston toimintakertomuksessa vuodelta 1988 mainittiin erikseen *tilaustutkimukset*. Kyseisenä vuonna aloitettiin neuvottelut rakennusalan kilpailuolosuhteista sekä kaupan ja elintarviketeollisuuden välistä neuvotteluvoimaa koskevista tutkimuksista, siis aiheista, joilla on relevanssia tänäkin päivänä. Toiminta- ja taloussuunnitelmassa 1992–1995 korostettiin puolestaan tutkimuksen merkitystä viittaamalla kilpailunrajoitusten vaikutusten tutkimiseen rajoitusten vahingollisuuden selvittämiseksi sekä kilpailuolosuhteiden selvittämiseen yksittäisillä toimialoilla. Hyvällä syyllä voikin sanoa, että Kilpailuvirasto oli ja on ollut aktiivinen tutkimusyhteisö, tai ainakin selvityksiä tuottava yhteisö, minkä ohella virasto on aktivoinut ympäröivää tiedeyhteisöä, ml. tutkimuslaitokset, kilpailututkimukseen.

Lisäevidenssinä siitä, että tutkimustoiminta aktivoitui hetimiten Kilpailuviraston perustamisen jälkeen, voidaan mainita *H.J. Kunnaksen* (1989) artikkeli ”Kilpailulainsäädäntö ja hintapolitiikka”, *Esko Niskasén* (1989) artikkeli ”Kilpailulaki ja määräävässä asemassa oleva yritys” sekä *Anne Brunilan* (1991) artikkeli ”Kilpailunrajoitukset – kilpailupolitiikan iso paha susi?” Tässä on hyvä panna merkille, että juuri voimaan

767 Tavallaan vakiintuneeksi osaksi vuosikirjaa ovat muodostuneet oikeustapausanalysoinnit ja kirja-arvostelut, niin 2012 vuosikirjassakin.

tullut joustava lainsäädäntö oli omiaan aktivoimaan tutkijoita, koska näin tarjoutui mahdollisuus vaikuttaa tulkintalinjauksiin tai ainakin kritisoida vedettyjä tulkintalinjoja⁷⁶⁸. Määrätietoisuutta viraston tutkimustoiminnan saralla kuvastaa se, että vuonna 1990 ilmestyi Kilpailuviraston tutkimusohjelma vuodeksi 1990.

Kilpailuviraston panosta tutkimustoimintaan edesauttoi 1990-luvun alussa se, että kauppa- ja elinkeinoministeriön elinkeinopolitiikkaan liittyvän tutkimustoiminnan määrärahan käyttötarkoitusta oli laajennettu myös kilpailututkimuksiin.⁷⁶⁹ Tutkimustoiminnasta vastaavana johtajana toimi Kilpailuvirastossa tuolloin *Raili Knuuttila*.

Vuosituhanneen taitteessa *Matti Purasjoki* (2000) kritisoi muun muassa sitä, että Suomesta puuttui relevantti tieto *kilpailuosuhteista eri hyödykemarkkinoilla*. Tältä osin Ruotsissa tilanne oli huomattavasti parempi. Suomessa ei myöskään annettu yliopistoissa eikä korkeakouluissa sanottavasti opetusta *kilpailuoikeudessa tai -taloustieteessä*. Opetukseen ja tutkimukseen olisikin *Purasjoen* (2000) mukaan tullut panostaa. Kilpailuvirastolla ei ollut omaa budjettia tieteellisen tutkimuksen tai selvitysten teettämiseen samassa määrin kuten esimerkiksi Ruotsin kilpailuviranomaisella, jolla oli käytössään 20 miljoonaa kruunua. Suomessa tutkimusmäärärahoja kilpailututkimuksia varten oli kauppa- ja teollisuusministeriöllä.

Uudelle vuosituhanneelle tultaessa peräänkuulutettiin laajemmin panostamista kilpailututkimukseen ja -opetukseen. Tällöin viitattiin muun muassa siihen, että kilpailupolitiikkaan liittyvä tutkimus oli kehittynyt Euroopassa nopeasti. Positiivisena pidettiin myös sitä, että kansainvälinen kilpailututkimus perustui usein aiempaa laajempaan ja monipuolisempaan näkemykseen kilpailusta ja yritysten käyttäytymisestä markkinoilla.⁷⁷⁰ Myös ministeri *Kimmo Sasin* johdolla vuosina 2000–2002 työskennellyt kilpailupolitiikan ohjelmatyöryhmä arvioi toimeksiantonsa pohjalta muun muassa kilpailuasioihin liittyvän talous- ja oikeustieteellisen tutkimuksen ja opetuksen tilaa ja kehittämistarpeita.⁷⁷¹ Työryhmän käsityksen mukaan opetuksen ja tutkimuksen edistämistä hyötyisivät korkeakoulumaailman itsensä lisäksi myös elinkeinoelämä ja muut kilpailun kannalta keskeiset sidosryhmät.

Kilpailuvirasto vastasi itse tutkimukselliseen haasteeseen. Esimerkiksi toiminta- ja taloussuunnitelmassa vuosille 2000–2003 korostettiin, että virasto profiloituu tutkimuksellisesti vahvemmaksi asiantuntijavirastoksi osallistumalla tieteelliseen keskusteluun, kehittämällä yhteistyöverkostoja ja ohjaamalla voimavaroja kilpailupolitiikkaa koskevien tutkimusten tekemiseen. Sittenkin Kilpailuviraston tilinpäätöksessä 2005 tuotiinkin esille, että Kilpailuvirasto oli osallistunut kilpailututkimuksen kehittämiseen ja vakiinnuttamiseen Suomessa, vaikka resurssit tähän olivat vaatimattomia.

Taloustieteen roolia on problematisoitu Kilpailuoikeudellisen vuosikirjan sivuilla, mutta toki muutoinkin. Yksittäisinä esimerkkeinä vuosikirjoista voidaan mainita *Martti Virtasen* ja *Tom Björkrothin* (2006) artikkeli ”Kilpailun seurannan kehittäminen ja kilpailuoikeus”, *Juha Kilposen* ja *Torsten Santavirran* (2006) artikkeli ”Kilpailu, innovaatiot, ja taloudellinen kasvu modernin kasvuteorian valossa”, sekä *Olli Kaupin* (2013) artikkeli ”Vähimmäishinta ja taloustiede”. Erikseen on syytä korostaa professori *Paavo Okon* panosta kilpailupolitiikan taloustieteen tutkimuksessa maassamme⁷⁷². Toisaalta Kilpailuviraston yhteiskunnallista vaikutavuutta koskevassa selvitysmiesarvioinnissa – Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 6/2009 – korostettiin sitä, että viraston tulisi painottaa taloudellista analyysia entistä enemmän:

Tutkintaprosessissa tulisi painottaa taloudellista analyysia nykyistä enemmän. Taloudellisen analyysin resursseja tulisi lisätä palkkaamalla toimialan taloustieteen empiiriseen tutkimukseen erikoistuneita tohtoritason tutkijoita ja perustamalla pääekonomistin virka. Taloudellisen analyysin tarve on kasvanut, tutkinnalle ja kilpailun edistämislle hyödylliset taloustieteelliset menetelmät ovat kehittyneet ja tohtorin koulutuksen saaneiden taloustieteilijöiden määrä Suomessa on lisääntynyt.⁷⁷³

768 Esimerkiksi Niskanen (1989) motivoi yllä mainitulla tavalla kirjoitustaan.

769 Kilpailuviraston toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 1993–1996.

770 Kilpailuviraston vuosikirja 2003, s. 13.

771 Ks. tarkemmin Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmäraportti 3/2002.

772 Ks. myös Okko (2004), s. 200–202.

773 Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 6/2009, s. 9.

Tom Björkrothin (2011) mukaan on selvää, että uudessa lähestymistavassa – “more economic approach” – ei ollut kyse vain toimialan taloustieteen teorioiden arvostuksen uudelleen viriämisestä, vaan myös taloustieteelle ominaisten empiiristen menetelmien vahvasta esiinmarssista. Hän viittaa tältä osin muun muassa komission ohjeeseen taloudellisen näytön toimittamisesta. Ohjeistuksen mukaan ensiksi tulisi varmistaa, että käytettävä analyysi täyttää tietyt vähimmäisvaatimukset. Toiseksi käytettyjen lähestymistapojen ja menetelmien tulisi mahdollistaa tietojen vaihtamisen ja tulosten mahdollinen replikointi. Kolmanneksi komissio suosittelee luotettavan ja relevantin todistusaineiston tehokasta käyttöä. Toisaalta Björkroth painotti aiheellisesti taloustieteellisen lähestymistavan haasteellisuutta. Monimutkainen taloustieteellinen arviointi ja evidenssi tulisi kyetä avaamaan toimeksiantajalle ja oikeudelle ymmärrettävästi, jotta tehdyillä analyysillä olisi aidosti merkitystä. Kilpailuvaikutusten analysointiin käytettävät teoreettiset mallit ja ajatuskuviot ovat kaiken lisäksi monimutkaisia ja kehittyvät jatkuvasti, mikä lisää edelleen tehtävän haasteellisuutta.

10.9.2 Kilpailuoikeudellinen tutkimus lähti liikkeelle vuosituhannen vaihteessa

Martti Virtanen väitteli aiheesta ”Market Dominance-Related Competition Policy. An Eclectic Theory and Analysis of Policy Evolution” Turun kauppakorkeakoulussa 17.4.1998. Tutkimuksen keskeinen teesi oli, että määräävä markkina-asema on niin monimutkainen ja dynaaminen ilmiö, ettei sen olennaisia piirteitä voida tyhjentävästi kuvata pelkällä viittauksella “lähes monopoliin”. Tutkimuksen metodiset kontribuutiot ovat hyvin relevantteja kilpailuoikeuden tutkijoille tänäkin päivänä siitä huolimatta, että Virtasen väitöskirja esitettiin tarkastettavaksi taloustieteessä, ei suinkaan oikeustieteessä. Martti Virtasen erinomainen panos on myöhemminkin tullut näkyviin tiedeyhteisön piirissä, siinä määrin monen kilpailuoikeudellisen ja muun väitöskirjan esitarkastaja ja vastaväittäjä hän on ollut.

Ilkka Rahnasto väitteli aiheesta “How to Leverage Intellectual Property Rights – Intellectual Property Rights, External Effects and Antitrust in the Communication Industry” vuonna 2001. Tutkimus ei toki ollut puhtaan kilpailuoikeudellinen, mutta se käsitteli alan kannalta tärkeää kysymystä immateriaalioikeuksien ja kilpailuoikeuden vuorovaikutussuhteesta. Myös *Pertti Virtanen* väitteli vuonna 2001. Hänen aiheensa oli kilpailuoikeuden ydintä eli “Määräävän markkina-aseman kontrollointi: oikeus- ja taloustieteellinen vertaileva tutkimus Saksan, Suomen ja EU:n kilpailuoikeudesta.”

Kotimaisen kilpailuoikeustutkimuksen merkkipaaluna voidaan pitää *Petri Kuoppamäen* väitöskirjaa “Markkina-voiman sääntely EY:n ja Suomen kilpailuoikeudessa”, joka ilmestyi vuonna 2003. Syyttä suotta häntä ei myöhemmin nimitettykään Suomen ensimmäiseksi kilpailuoikeuden professoriksi⁷⁷⁴. Tätä luonnollisesti edesauttoi paitsi Kuoppamäen korkeatasoinen väitöskirja myös hänen muutoinkin laaja tuotantonsa tältä oikeudenalalta.

Toisaalta tutkimuksessa ei suinkaan pidä huomiota kiinnittää ainoastaan väitöskirjoihin, vaan yleisemminkin kilpailuoikeustutkimuksen aktivoitumiseen. Ensimmäinen Kilpailuoikeudellinen vuosikirja ilmestyi vuonna 2002, ja se on tarjonnut sen jälkeen julkaisufoorumia joka vuosi oikeus- ja taloustieteilijöille. Vuonna 2002 ilmestyi myös *Arttu Mentulan* tutkimus “Kartellit Suomen ja EY:n kilpailuoikeudessa”, joka edelleenkin on monin osin tärkeä puheenvuoro lain tulkintaongelmia koskien.

Kilpailuoikeudellisia väitöskirjoja ilmestyi ilahduttavassa määrin. *Vesa-Matti Silaskivi* väitteli vuonna 2004 aiheesta “Tutkimus kilpailuoikeuden ja maatalouden sääntelyn yhteensovittamisesta.” *Mika Oinonen* väitteli vuonna 2009 aiheesta “Does EU Merger Control Discriminate Against Small Markets Companies? Diagnosing the Argument with Conclusions.” Erillisen maininnan ansaitsee ensinnäkin se, että väitöskirja julkaistiin Kluwerin International Competition Law -julkaisusarjassa ja toiseksi se, että Oinonen työskenteli Kilpailuvirastossa erikoistutkijana. Vuonna 2010 *Kim Talus* väitteli aiheesta “Vertical Natural Gas Transportation Capacity, Upstream Commodity Contract and EU Competition Law.” Jo vuotta aikaisemmin väitteli *Olli Wikberg* aiheesta “Leniency v. kartellit. Kilpailuoikeudellinen ja -poliittinen tutkimus kartellien vastaisesta toiminnasta Euroopan unionissa.” *Antti Aine* väitteli puolestaan vuonna 2011 aiheesta “Kilpailu ja sopimus”. Samana vuonna väitteli *Satu Huikuri* aiheesta “Yhteisyritykset yrityskauppavalvonnan näkökulmasta”.

774 Kuoppamäki nimitettiin professoriksi aikavälille 1.1.2009–31.12.2013. Ks. myös Kilpailu-uutiset 1/2009, jossa on Kuoppamäen haastattelu nimitykseen liittyen.

Toinen puoli väitöskirjoista tarkastettiin Helsingin yliopistossa, toinen puoli jakautui Itä-Suomen, Tampereen ja Turun yliopistojen kesken. Väitöskirjoista neljä johti oikeustieteen tohtorin tutkintoon, kaksi kauppätieteen tohtorin tutkintoon. Ilahduttavasti kilpailuoikeudellisia tutkimuksia on kirjoitettu myös englanniksi.

10.9.3 Kilpailuinstituutti

Kauppa- ja teollisuusministeriö julkisti maaliskuussa 2003 Turun kauppakorkeakoulun laatiman kilpailututkimusraportin, jossa ehdotettiin monitieteisen ja verkostomaisesti toimivan Kilpailuinstituutin perustamista Suomeen. Toiminnan koordinoitiin jo suunnitelmien mukaan kuulunut Turun kauppakorkeakoululle. Varsinainen hanke käynnistettiin syksyllä 2001 kilpailupolitiikan ohjelmatyöryhmän aloitteesta. Työryhmän mukaan opetuksen ja tutkimuksen edistämiseksi hyötyisivät korkeakoulumaailman lisäksi myös elinkeinoelämä ja muut kilpailun kannalta keskeiset sidosryhmät. Esimerkiksi *Matti Purasjoki* korosti tähän liittyen, että pitkäjänteistä kilpailupolitiikkaa oli vaikeata tehdä ilman taustalla olevaa systemaattista tutkimustyötä. Toisaalta hän oli tähdenänyt tätä seikkaa jo usein aikaisemminkin ja siinä mielessä Purasjokea voi pitää suomalaisen kilpailututkimuksen kummisetänä.

Edellä mainitussa raportissa esitettiin Kilpailuinstituutille mallia, jossa tutkijat, viranomaiset ja yritykset toimisivat yhdessä. Instituutti olisi verkostomaisesti rakentunut monitieteinen tutkimus- ja koulutusorganisaatio. Sille oli suunniteltu kuuluvan seurantatutkimusta, perustutkimusta, koulutusta ja konsultointia sekä muita asiantuntijapalveluita. Käynnistämävaiheessa henkilöstöä arvioitiin tarvittavan 3-4.⁷⁷⁵

Kilpailuviraston roolia Kilpailuinstituutin toiminnassa hahmotettiin alkuvaiheessa muun muassa seuraavasti:

Kilpailuvirasto aikoo jatkossa myötävaikuttaa aktiivisesti Kilpailuinstituutin ja sen ympärille muodostuvan koordinointi- ja kehittämisverkoston luomiseen. Virasto aikoo kannustaa myös omaa henkilöstöään osallistumaan instituutin avulla syntyvän kilpailututkimus- ja seurantaverkon toimintaan. Virasto haluaa myös välittää kansainvälisen yhteistyön kautta saadut tiedot ja kokemukset yhteistyöverkon käyttöön.⁷⁷⁶

Suomen ensimmäinen kilpailututkimukseen keskittyvä tutkimuslaitos eli Kilpailuinstituutti aloitti huhtikuussa 2004 toimintansa Turun kauppakorkeakoulun yhteydessä. Kilpailuinstituutin vetäjänä toimi *Aki Koponen*. Hänen lisäksi instituutissa oli aluksi töissä yksi erikoistutkija. Instituutin vuosibudjetti oli alussa 150 000 euroa.⁷⁷⁷

10.9.4 Ajatus riippumattomasta kilpailuneuvostosta jäi ajatukseksi

Muutama vuosi sitten virisi keskustelu tarpeesta perustaa kilpailuneuvosto, jolla olisi muiden tehtävien ohella ollut myös tutkimuksellinen funktio⁷⁷⁸. *Kasvutyöryhmä* (2010) näet esitti loppuraportissaan muun muassa seuraavaa:

Perustetaan alan koti- ja ulkomaisista asiantuntijoista koostuva riippumaton kilpailuneuvosto, joka seuraa kilpailuolosuhteiden kehitystä, tekee aloitteita lainsäädännön kehittämiseksi ja arvioi valvonnan toimivuutta. Neuvosto myös tukee alan tutkimustoimintaa ja edistää kilpailun merkityksen ymmärrystä yhteiskunnassa laajemminkin. Kilpailuvirasto vastaa neuvoston sihteeristötehtävistä.

Esimerkiksi *Martti Virtanen* (2011) piti ajatusta kilpailuneuvostosta kannatettavana. Hän viittasi erityisesti siihen, että tällä tavalla lisättäisiin kilpailupolitiikan näkyvyyttä ja merkitystä. Nytemmin ajatus kilpailuneuvoston perustamisesta lienee haudattu tai ainakin unohdettu.

⁷⁷⁵ Ks. tarkemmin Koponen – Okko – Virtanen (2003).

⁷⁷⁶ Kilpailuviraston uutisia 3/2003.

⁷⁷⁷ Kilpailu-uutiset 2/2004.

⁷⁷⁸ Tämä on pidettävä luonnollisesti erillään markkinaoikeutta edeltäneestä kilpailuneuvostosta.

10.10 Tiedotusta laajalla skaalalla ja monella rintamalla

Muutamit havainnot kuvastavat tiedotustoiminnan lähtemistä liikkeelle vahvasti ja monipuolisesti. Esimerkiksi vuoden 1988 loppuun mennessä (siis kolmessa kuukaudessa) tiedotusvälineille suunnattuja tiedotteita laadittiin kolme kappaletta; virastoesitteen valmistaminen aloitettiin; sisäisen tiedottamisen välineenä viikoittainen virastokokous eli Konklaavi vakiinnutti jo tuolloin asemansa; täydentävää materiaalia julkaistiin joka toinen viikko ilmestyvässä tiedotuslehti Skabassa.⁷⁷⁹ Sitten tärkeä merkkipaalu on ollut se, että Kilpailuvirastoon perustettiin uusi viestintäpäällikön virka vuonna 2000. Tähän tehtävään nimitettiin KTM *Päivi Kari*. Viestintäpäällikkö kuului Kilpailuviraston johtoryhmään ja vastasi sekä ulkoisesta että sisäisestä viestinnästä.⁷⁸⁰

Tiedotuksella on ollut useita funktioita. Kuten jo edellä esitetystä ilmenee, heti alusta alkaen suuntauduttiin yhtäältä ulkoiseen tiedotukseen, ja toisaalta sisäiseen tiedotukseen. Toisin sanoen tiedotuksella palveltiin viraston ulkopuolisten sidosryhmien tiedonintressejä, ja toisaalta keskityttiin viraston sisäisen tiedonkulun varmistamiseen. Toiseksi tiedotuksella tähdättiin yhtäältä kiteytettyjen tietoisuuksien julkistamiseen – eräänlaiseen uutistoimintaan – ja tämän lisäksi tutkimuksellisiin päämääriin⁷⁸¹. Viimeksi mainitusta parhaana esimerkkinä ovat Kilpailuviraston julkaisemat selvitykset. Lisäksi tiedotuksella on ollut vahvasti kilpailupoliittinen lataus. Viraston alkutaipaleella kilpailulainsäädäntöä ja kilpailupoliittikkaa tehtiin tunnetuksi, minkä jälkeen tehtäväksi jäi elinkeinonharjoittajien ja muiden sidosryhmien kilpailupoliittisen tietämyksen ylläpitäminen ja vakiinnuttaminen.

Kilpailuviraston tärkeimmästä sidosryhmästä eli asiantuntevasta ja ammattitaitoisesta omasta henkilöstöstä ja sen koulutuksesta pidettiin huolta alusta lähtien. Virastossa pidettiin säännöllisesti muun muassa tutkijatapaamisia. Viestintä- ja valmennusryhmä järjesti 2000-luvulla useita koulutustilaisuuksia, joista mainittakoon vuonna 2004 järjestetty sisäinen seminaari yrityksen strategioista. Viraston henkilöstö osallistui ahkerasti myös ulkopuoliseen koulutukseen, josta mainittakoon panostus King's Collegen opinto-ohjelmiin EU:n kilpailu-oikeudesta ja kilpailun taloustieteestä.

10.10.1 Kilpailuviraston vuosikirjat

Ensimmäinen Kilpailuviraston vuosikirja ilmestyi vuonna 1990, siis vain kaksi vuotta viraston perustamisen jälkeen. Silloisen ylijohtaja *Matti Purasjoen* (1990) luonnehdinnassa vuosikirjan sisällöstä ja funktiosta on paljon sitä samaa, mikä on vuosikirjoille ollut ominaista sen jälkeenkin:

Kilpailuvirasto pyrkii sen avulla virittämään keskustelua mahdollisimman laajalti markkinoiden toimivuuteen liittyvistä kysymyksistä. Tavanomaisten toimintakertomusaineistojen lisäksi vuosikirja sisältää artikkeleita kilpailupoliittikan painopistekysymyksistä ja kaksi viraston ulkopuolisen tutkijan artikkelia kilpailupoliittikan ja -teorian alalta.

Kilpailuviraston vuosikirjoissa ilmestyi 1990-luvun alussa lähes säännönmukaisesti viraston ulkopuolisten asiantuntijoiden artikkeleita. Omien asiantuntijoiden kirjoitusten tarkoituksena oli useassa tapauksessa toimia soveltamisapuna elinkeinoelämälle.

10.10.2 Kilpailuviraston uutisista Kilpailu-uutisiin

Kilpailuvirasto julkaisi 2000-luvulla 2–4 kertaa vuodessa ilmestyvää tiedotuslehteä Kilpailu-uutiset. Maksuton julkaisu sisälsi kirjoituksia ajankohtaisista virastoa ja kilpailua koskevista asioista. Alun perin tie-

779 Kilpailuviraston toimintakertomus vuodelta 1988.

780 Ks. myös Kilpailuviraston uutisia 3/2000.

781 Esimerkiksi Kilpailuviraston toiminta- ja taloussuunnitelmassa vuosille 2000–2003 korostettiin tutkimuksellisen funktion merkitystä.

dotuslehden nimi oli Kilpailuviraston uutiset. Tiedotuslehden nimi muuttui vuoden 2004 ensimmäisestä numerosta alkaen Kilpailu-uutiseksi. Kilpailu-uutiset ja aikaisemmat Kilpailuviraston uutiset ovat löydettävissä vuodesta 1999 alkaen viraston verkkosivuilla.

Kilpailu-uutisten ja sitä edeltäneen Kilpailuviraston uutisten funktiot olivat niiden sisältämien artikkeleiden perusteella olleet varsin selkeät. Ensinnäkin näin on mahdollisimman kiteytetyssä mutta informatiivisessa muodossa koottu yhteen ajankohtaisia kilpailuoikeudellisia ja -poliittisia teemoja. Toiseksi teemat vaihtelivat ajankohdasta toiseen. Kilpailu-uutisten sivumäärä laajeni 1–2 sivusta vähitellen ja oli lopulta 8–12 sivua. Sen jakelu oli 1 500 kappaletta. Uutisissa on avattu muun muassa ajankohtaisia oikeudellisia ratkaisuja kansalliselta tasolta ja kansainvälisiä, erityisesti EU-tason uudistuksia. Poikkeuslupa- ja puuttumattomuus-todistusratkaisut olivat varsin näkyvästi esillä niin kauan kuin tämä järjestelmä oli voimassa. Myös kilpailun edistämistä koskevat asiat on tuotu vahvasti esille. Uutisoinnissa avattiin sitä, minkälaisia kokemuksia uusien säännösten soveltamisesta oli saatu.⁷⁸²

Kilpailu- ja kuluttajavirastossa on jatkettu vuodesta 2013 lähtien uutiskirjeiden toimittamista. Sähköisiä uutiskirjeitä on julkaistu nimellä KKV Uutiskirje 5–6 kertaa vuodessa.

10.10.3 Tiedotteet ajankohtaisina tietoisuina

Kilpailuviraston päätöksistä ja muista kannanotoista on informoitu sidosryhmiä tiedotteilla. Ne ovat koskeneet käytännössä yhtä yksittäistä asiaa, kuten yrityskauppapäätöstä, kilpailunedistämistoiminnassa tehtyä aloitetta taikka kansainvälisessä yhteistyössä otettuja edistysaskeleita. Tiedotteet ovat löydettävissä vuodesta 1999 alkaen viraston nettisivuilta.

Virasto julkaisi vuoteen 1995 saakka Kilpailupoliittisia tiedonantoja – nimistä paperijulkaisua. Tämän jälkeen nimi muutettiin Kilpailuviraston ratkaisuja -nimiseksi, mikä kuvasi paremmin julkaisun sisältöä. Vuonna 2004 tämä palvelu siirrettiin viraston verkkosivuille. Alkuvuosina Kilpailuvirastossa julkaistiin myös viraston sisäiseen käyttöön tarkoitettua tiedotuslehteä, jonka nimi oli *Skaba*. Sittenkin tämäkin tiedottaminen siirtyi viraston sisäiseen intra-verkkoon.

Kilpailuvirasto julkaisi toimintansa aikana koko joukon erilaisia esitteitä. Heti ensimmäisenä vuonna julkaistiin esite ”Työ ja sen tekijät”, jossa kerrottiin uuden viraston tehtävistä ja annettiin yhteystiedot avainhenkilöistä. Tervetuloa Kilpailuvirastoon vuonna 1990 oli ensimmäinen perehdytysopas uusille viraston virkamiehille. Esitteen alkulehdellä Matti Purasjoki muun ohella toteaa: ”Kilpailuviraston tehtävä on vaikea. Emme jaa rahaa, emmekä myönnä lupia. Harvoin saamme kiitoksia, vaikka työtämme arvostetaankin.” ”Vapaan kilpailun puolesta” – niminen esite julkaistiin vuonna 1996. Vuonna 2004 julkaistiin esite ”Näköalapaikka elinkeinoelämään” ja kilpailunrajoituslain uudistus 2004. Englanninkielinen Suomen kilpailunrajoituslain esite julkaistiin vuonna 1998. ”Efficiency Through Competition” – niminen kirjanen julkaistiin vuonna 2005.

Kilpailuvirasto julkaisi myös lakiuudistusten yhteydessä kilpailunrajoituksia ja yrityskauppoja koskevia suuntaviivoja. Suuntaviivat olivat oppaita, joissa valistettiin elinkeinoelämää kilpailunrajoituslain ja kilpailulain soveltamisesta.

10.10.4 KIVI-päivät ja seminaarit

KIVI-päivät käynnistyivät hetimiten Kilpailuviraston toiminnan alussa. Ensimmäiset KIVI-päivät järjestettiin näet jo vuoden 1989 syksyllä, tavallaan viraston ensimmäisen vuosipäivän kunniaksi⁷⁸³. KIVI-päivien

782 Ks. esimerkiksi Jokinen (1999).

783 Aluksi KIVI-päivät järjestettiin Aksis Kiven päivänä 10.10.

tarkoituksena oli tuolloin tehostaa yhteyksiä tutkimuslaitoksiin, korkeakouluihin ja tutkijoihin.⁷⁸⁴ KIVI-päivät ovat samalla ilmentäneet sitä, ettei Kilpailuvirasto ole ainoastaan lain toimeenpanija vaan myös yhteiskunnallinen vaikuttaja. KIVI-päivistä muodostuikin heti alusta jokavuotinen käytäntö.

Erikseen kannattaa nostaa esille vuoden 2001 KIVI-päivät, joiden nimenomaisena tarkoituksena oli toimia korkealuokkaisena foorumina keskustelulle markkinamäärittelystä. Tilaisuuden esiintyjät olivat kansainvälistä ja kotimaista alan kärkeä. Tilaisuuden avasi ulkomaankauppaministeri *Kimmo Sasi* ja puheenjohtajana toimii Kilpailuviraston ylijohtaja *Matti Purasjoki*. Erityisesti kannattaa kuitenkin mainita tilaisuuden kansainvälinen asiantuntijajakaarti. Tilaisuuden päävieraana oli EU:n komission kilpailu-asioista vastaava komissaari *Mario Monti*. Muita alustajia olivat taloustieteen professori *Franklin M. Fisher* (MIT), *Paul A. Geroski* (London Business School) ja *Damien J. Neven* (University of Lausanne).⁷⁸⁵

Taulukko 10. KIVI-päiviä teemoittain

Vuosi	Teema
1996	Tarvitaanko kilpailua terveydenhuollon markkinoille?
2001	Markkinamäärittely kilpailupolitiikan osana
2003	Kilpailuviraston 15-vuotisjuhlaseminaari
2005	Kilpailu – edistyvän talouden ja hyvinvoinnin ehto?
2006	Kilpailuoikeus oikeudellistuu - tarvitaanko uusia pelisääntöjä?
2007	Kilpailu – uuden strategian aika?
2008	Kilpailuviraston 20-vuotisjuhlaseminaari
2009	KIVI-päivien sijaan pidettiin kaksi yhteisseminaaria: Kilpailuviraston ja Suomen Kuntaliiton yhteisseminaari tarjouskartellien havaitsemisesta sekä yhteisseminaari Suomen kilpailuoikeudellisen yhdistyksen kanssa kartelleista ja 82 (nykyisin 102) artiklasta.
2010	Ei ollut. Kilpailuvirasto järjesti yhdessä Sosiaali- ja terveysalan yhteisyhdistyksen YTY ry:n kanssa seminaarin aiheesta ”Kolmas sektori hyvinvointipalvelujen tuottajana: haasteita ja uudet mahdollisuudet”.
2011	Toimivan kilpailun merkitys Suomen talouskehityksessä
2012	Tervettä ja vastuullista kilpailua kuluttajien eduksi

Kuten tunnettua, vuoden 2013 alussa Kilpailuvirasto ja Kuluttajavirasto yhdistyivät. Tämä uudistus on heijastunut myös siihen, että KIVI-päivät ovat korvautuneet KKV-päivillä. Ensimmäiset KKV-päivät järjestettiin vuoden 2013 lokakuussa. Teemana oli ”Yhteistyössä talouden ja kuluttajien hyväksi”.

Tilaisuudet eivät suinkaan tyhjentyneet KIVI-päiviin, vaan toiminnalle on ollut ominaista myös erilaisten yhteisseminaarien järjestäminen vaihtelevista aiheista. Tässä yhteydessä mainittakoon myös ”Kilpailuoikeus käytännössä” -kurssit, joita järjestettiin usean vuoden ajan Helsingin yliopiston oikeustieteen opiskelijoille. Seuraavaan on koottu tietoja näistä tapahtumista:

- Vuosituhannen alussa Kilpailuvirasto organisoi seminaarien sarjan, joka oli osa viraston Julkinen valta markkinoilla -hanketta. Seminaareista ensimmäinen järjestettiin elokuussa 2001 Tampereella, toinen marraskuussa 2001 Lahdessa ja kolmas vuoden 2002 maaliskuussa Kuopiossa.
- Järjestyksessä toinen Kunnallinen palvelutuotanto uudistuu -seminaari järjestettiin Lahdessa 21.11.2001 Kilpailuviraston, Etelä-Suomen lääninhallituksen ja Lahden kaupungin organisoimana.
- 2.11.2004 Kilpailuvirasto ja Palkansaajien tutkimuslaitos järjestivät yhteisseminaarin aiheesta ”Kilpailupolitiikka taloustieteen valokeilassa”.
- 10.–11.5.2006 Kilpailuvirasto järjesti kaksipäiväisen kansainvälisen seminaarin sähköisestä tarkastuksesta Helsingissä. Seminaarin nimi oli 4th European Forensic IT Meeting.

784 Porttikivi (1990), 7.

785 Kilpailuviraston uutisia 4/2001.

- 23.12.2006 Kilpailuvirasto ja EU:n komission kilpailupääosasto järjestivät seminaarin aiheesta “The Economic Case for Professional Services Reform”.
- 24.9.2009 Kilpailuvirasto ja Suomen Kilpailuoikeudellinen yhdistys järjestivät yhteisseminaarin kartellivalvonnasta ja uudistuvasta artiklasta 82 (nykyisin 102)
- 8.10.2009 Kilpailuvirasto ja Suomen Kuntaliitto järjestivät yhteisseminaarin aiheesta “Miten havaita tarjouskartelli ja vähentää sen riskiä?”
- 11.11.2009 Kilpailuvirasto ja Lääketeollisuus ry järjestivät yhteisseminaarin aiheesta “Kilpailu ja tuloksella johtaminen – terveydenhuollon jarru vai moottori?”
- 12.4.2010 Kilpailuvirasto ja Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY ry järjestivät seminaarin aiheesta “Kolmas sektori hyvinvointipalvelujen tuottajana: haasteet ja uudet mahdollisuudet.”
- Syksyllä 2011 Kilpailuvirasto järjesti yhdessä aluehallintovirastojen kanssa kilpailuseminaareja ja tiedotustilaisuuksia Maarianhaminassa, Jyväskylässä, Kuopiossa, Lahdessa, Oulussa, Turussa ja Rovaniemellä.

Erikseen on syytä mainita Kilpailuviraston vaikutus kilpailupolitiikan edistämiseen osallistumalla ulkopuolisten järjestämiin keskustelu- ja koulutustilaisuuksiin. Esimerkiksi vuoden 1991 aikana viraston henkilöstö piti yhteensä 134 esitelmää, luentoa tai alustusta.⁷⁸⁶ Vaikuttava lukema!

10.10.5 Vuoden Kilpailijoita valittiin aikansa

Osana yhteiskunnallisen näkyvyyden edistämistä voidaan pitää Vuoden Kilpailijan valintaa. Leikkimielisellä idealla oli kaksi isää: ylijohdaja *Matti Purasjoki* ja apulaisjohtaja *Seppo Reimavuo*. Henkilökunnan taholta tehtiin esityksiä Vuoden Kilpailijaksi, mutta viime kädessä päätösvalta asiassa kuului ylijohdajalle, kuten päällikkövirastossa kuuluu. Valintaan sisältyi perinteisen KIVI-palkinnon eli omistuskirjoituksen varustetun graniittimurikan luovuttaminen tunnustuksen saajalle yleensä jonkun viraston henkilökuntajuhlan yhteydessä.

Kilpailuvirasto myönsi vuodesta 1990 alkaen Vuoden Kilpailija -tunnustuksen yksilölle tai ryhmälle, joka omalla alallaan oli saavuttanut huomattavaa menestystä sekä toiminut positiivisena ja rehtinä esimerkkinä kansakilpailijoilleen. Ensimmäiseksi Vuoden Kilpailijaksi valittiin pituushyppääjä *Ringa Ropo*. Vuoden Kilpailija -tunnustusta eivät saaneet yksinomaan urheilijat (*Ringa Ropo* vuonna 1990, *Hannu Aravirta* vuonna 1995, *Saku Koivu* vuonna 2001 ja *Leo-Pekka Tähti* vuonna 2004), vaan myös politiikan (*Elisabeth Rehn* vuonna 1996) ja musiikin (*Lenni-Kalle Taipale* vuonna 1997 ja *Hanna Pakarinen* vuonna 2003) edustajat. Saipa vuonna 1994 Vuoden Kilpailija tunnustuksen tuolloin kaikille tuttu Vaatehuoneen Simo (eli *Simo Leporanta*). Yhteistä Vuoden Kilpailija- tunnustuksen saaneille on se, että he ovat useassa tapauksessa hyvin tunnettuja ja tunnustettuja koko kansan keskuudessa edelleen.

Oman erillisen mainintansa ansaitsee *Suomen Kuntaliitto*, jonka vuoden kilpailijan valinnan taustalla vuonna 2002 oli se, että Kilpailuvirasto ja Suomen Kuntaliitto olivat tehneet pitkään yhteistyötä kunta-alan kilpailuasioiden edistämiseksi. Kuntaliiton sisällä työ oli johtanut mainittuna vuonna kilpailupolitiikan työryhmän perustamiseen ja Kuntaliiton kilpailupolitiikan strategisten linjausten vahvistamiseen. Linjaukset hyväksyttiin Kuntaliiton hallituksessa kesäkuussa 2002. Toimiviin markkinoihin liittyviä strategisia ja muita kysymyksiä käsiteltiin myös Kuntaliiton ja Kuntakoulutus Oy:n järjestämässä seminaarisarjassa.⁷⁸⁷ Tuohon aikaan Kuntaliitossa oli oma kilpailuasiamies *Leena Piekkola*.

Kaikki hyvä päättyy aikanaan ja niin kävi myös Vuoden Kilpailija -tunnustuksen myöntämisen suhteen. Ylijohdaja *Matti Purasjoen* väistyttyä tehtävästään myös Vuoden Kilpailija -tunnustus siirtyi pikku hiljaa kilpailupolitiikan museon vitriiniin.

⁷⁸⁶ Selvitys Kilpailuviraston toiminnasta vuonna 1991.

⁷⁸⁷ Kilpailuviraston uutisia 4/2002.

10.11 Kuinka toimivaa sidosryhmäyhteistyö oli

Kilpailuviraston roolia ei aivan alkuaikoina hahmotettu suuren yleisön keskuudessa taloudellisen kilpailun valvojana ja vaalijana. Tästä esimerkkinä oli ulkopuolisen yövartijan Kilpailuviraston kellokorttilaitteen viereen jättämä lappu: ”Hälytys Urheiluvirastossa klo 04:50. Hälytyksen aiheuttaja jatkoi siivoamista.”

Tiedotustoiminta muuttui uuden tekniikan myötä myös Kilpailuvirastossa, ja omat verkkosivut otettiin käyttöön 1990-luvun loppupuolella, jolloin viraston ratkaisuja ja ohjeistusta alettiin siirtää nettiin. Merkittävimmistä ratkaisuista laadittiin myös tiedotteita.

Kilpailuvirasto halusi tehdä taloudellista kilpailua entistä tunnetummaksi myös siten, että se päätti palkita vuonna 2001 reaalikokeen historian ja yhteiskuntaopin parhaan vastauksen, kun teemana oli vapaa kilpailu⁷⁸⁸. Ylioppilaslautakunta lähetti muutaman valioluokan vastauksen virastoon arvioitavaksi. Yhtään vastausta ei kuitenkaan palkittu, koska parhaissakin kirjoituksissa suhtauduttiin kielteisesti vapaaseen kilpailuun. Syynä oli kauhukuva: globalisaatio oli juuri nostanut päätään, ja se uhkasi viedä yritykset ja työpaikat Suomesta.

Kilpailuvirasto selvitti toukokuussa 2000 palvelukuvaansa tärkeimpien ulkoisten sidosryhmien keskuudessa. Kysely osoitettiin yrityksille, asianajotoimistoille, tiedotusvälineiden edustajille ja poliittisille päättäjille. Vastaavantuoppinen tutkimus oli toteutettu vuonna 1997. Tutkimuksen teki Corporate Image Oy. Tarkoituksena oli ottaa saadut tutkimustulokset huomioon viraston toimintoja kehitettäessä.⁷⁸⁹

Vuoden 2000 selvityksessä vastaajista 30 % arvioi mielikuvansa virastosta myönteiseksi ja 50 % neutraaliksi. Joka viides vastaaja arvioi mielikuvansa negatiiviseksi. Myönteisissä vastauksissa korostui Kilpailuviraston rooli valvovana viranomaisena, joka edistää kilpailua puuttamalla kartelleihin ja ehkäisemällä monopolien syntyä. Viraston työtä pidettiin myös yleisesti tärkeänä. Eniten positiivisia mielikuvia virastoon liittivät Kilpailuviraston kanssa usein asioivat asianajotoimistojen edustajat. Kielteisissä kommentteissa viraston katsottiin jopa vääristävän kilpailua ja estävän markkinatalouden toteutumista. Viraston katsottiin myös tarkastelevan asioita liikaa vain Suomen markkina-alueen näkökulmasta. Myös informaatiota ja neuvontaa yrityksille kaivattiin lisää. Viraston henkilöstön arvioitiin tuntevan hyvin kilpailulainsäädännön ja soveltavan sitä puolueettomasti. Toimintaa pidettiin muutenkin yleisesti luotettavana. Arviot luotettavuudesta ja puolueettomuudesta olivat kehittyneet vuodesta 1997 selvästi myönteiseen suuntaan. Käytännönläheisyyttä ja yrityselämän tuntemusta toivottiin lisää, samoin yhteistyö- ja palveluhalukkuutta. Toiminnalta toivottiin myös yleisesti lisää nopeutta ja tehokkuutta. Kilpailuviraston kanssa tekemisissä olleiden yritysten edustajista noin 75 % piti virastoa erittäin tai melko helposti lähestyttävänä. Muiden yritysten edustajista näin ajatteli hieman yli puolet (55 %).⁷⁹⁰

Kilpailuviraston omia sidosryhmätutkimuksia tehtiin vuosina 2008, 2009, 2010, 2011 ja 2012. Niissä määriteltiin kuusi sidosryhmää, joilta kysyttiin mielikuvia ja näkemyksiä Kilpailuviraston toiminnan onnistumisesta. Kyselyt osoitettiin poliittisille päättäjille, julkisen sektorin edustajille, elinkeinoelämälle, medialle, tutkimuslaitosten edustajille ja kilpailujuristeille. Toiminnoista selvästi parhaat arvosanat sai joka vuosi viraston kartellien vastaisen politiikan vahvistaminen.

Vuoden 2012 sidosryhmätutkimuksessa odotukset Kilpailuviraston toimintaa kohtaan olivat keskenään erilaisia; toimintaa ja viestintää olisi kehitettävä sidosryhmäkohtaisesti. Elinkeinoelämä, poliittiset päättäjät ja tutkijat tuntevat viraston pääasiassa median kautta. Tämä tarkoitti sitä, että mediayhteistyön painoa tulisi lisätä. Yleisesti ottaen virastoa pidettiin tärkeänä ja tarpeellisena, mutta etäisenä. Erityisesti poliittiset päättäjät ja tutkijat toivoivat läheisempää yhteistyötä Kilpailuviraston kanssa. Poliittiset päättäjät, julkinen sektori ja toimittajat olivat sitä mieltä, että virasto keskittyy kaikkien kannalta tärkeisiin asioihin. Kriittisempiä ovat kilpailujuristit, tutkijat ja elinkeinoelämä⁷⁹¹.

788 Kilpailuvirasto Dnro 952/08/01.

789 Kilpailuviraston uutisia 4/2000.

790 Kilpailuviraston uutisia 4/2000.

791 Kilpailuvirasto, Sidoryhmätutkimus 2012 (T-Media Oy)

11 VUODEN 2012 JÄLKEEN – KILPAILUPOLITIIKAN VÄLINEISTÖ LAAJENI JA VIRASTO-ORGANISAATIO MUUTTUI

11.1 Kilpailu ja kuluttajat löysivät toisensa, taas kerran

Hallituksen esityksessä HE 108/2012 vp ehdotettiin säädettäväksi *laki Kilpailu- ja kuluttajavirastosta*. Laki säädettiin sittemmin ja se tuli voimaan 1.1.2013. Lain pääasiallisena tavoitteena oli lisätä kilpailu- ja kuluttaja-asioiden yhteiskunnallista painoarvoa ja vaikuttavuutta sekä tehostaa hallintoa. Samalla tähdennettiin, että kilpailu- ja kuluttajapolitiikan yhteisenä tavoitteena on terveet ja toimivat markkinat, joilla yritykset ja muut toiminnanharjoittajat toimivat vastuullisesti ja ottavat huomioon myös kuluttajien edut. Merkille pantavaa oli se, ettei uudistuksella kajottu lainkaan lakisääteisiin tehtäviin. Toisaalta talousvaliokunnan mietinnössä TaVM 9/2012 vp avattiin jo keskustelua uuden uudistuksen suuntaan seuraavalla lauseella: “Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että myös substanssia koskevat säännökset otetaan kehittämisen kohteeksi uudessa toimintaympäristössä.”

Kuluttajien edut on toisaalta otettu eksplisiittisesti huomioon jo Kilpailuviraston alkuajoista lukien. Toimintasuunnitelmassa on viitattu muun muassa siihen, että puutteellisen kilpailun johdosta tietyn toimialan yritykset saattoivat vyöryttää kustannuksensa täysimääräisesti kuluttajahintoihin. Samanaikaisesti näille aloille muodostui ylikapasiteettia.⁷⁹²

Kilpailuoikeudellisessa ratkaisutoiminnassakaan loppukuluttajien etujen huomioon ottaminen ei ole ollut vieras asia. Tämä on ilmennyt monenlaisissa yhteyksissä. Kilpailuvirasto teki vuonna 1999 esityksen kilpailuneuvostolle sen johdosta, että puhelinyhdistys oli käyttänyt väärin asemaansa hinnoittellessaan tilaajayhteydet ja kiinteät yhteydet syrjivällä, sitovalla ja kohtuuttomalla tavalla ja sitoessaan laajayhteyksien ja kiinteiden yhteyksien vuokrauksen muiden telepalveluiden hankkimiseen. Kilpailuvirasto kritisoi tässä yhteydessä muun muassa sitä, että kilpailun tosiasiallinen puuttuminen paikallisesta teletoiminnasta mahdollisti loppuasiakkaiden paikallispuhelu- ja paikallisverkkomaksujen ja liittymämaksujen hinnoittelun kilpailullista hintatasoa korkeammalle.⁷⁹³

K-ryhmän päivittäistavaraketjujen yhteishinnoittelulle ei vuonna 1999 myönnetty poikkeuslupaa muun muassa siihen vedoten, että järjestely ei olisi hyödyttänyt loppukuluttajia. Tällöin viitattiin siihen, että mikäli K-ryhmä ei saanut kustannussäästöjä suuresta neuvotteluvoimastaan huolimatta, oli vaikea nähdä, miten poikkeuslupa olisi saanut aikaan säästöjä. Toisaalta jos kyse oli siitä, että kustannussäästöt eivät välittyneet kuluttajille saakka, oli aivan yhtä vaikea nähdä, kuinka ne poikkeusluvan jälkeenkään olisivat kanavoituneet kuluttajille.⁷⁹⁴

Edellä mainittu kuvastaa sitä, että loppukuluttajien etujen huomioon ottaminen ei ole ollut lainkaan tuntematon asia Kilpailuviraston ratkaisutoiminnassa, pikemminkin päinvastoin. Tätä taustaa vasten kilpailu- ja kuluttajapolitiikan integrointi ei olisi pääsääntöisesti ongelmallista. Tosin haasteena ovat muun muassa toimimattomat markkinat, joilla kilpailu voi sellaisenaan toimia, mutta kilpailun tuottamat edut eivät kuitenkaan välity kuluttajille. Muun muassa juuri tällaisia markkinoita ajatellen tärkeässä asemassa on ja tulee olemaan asianmukaisten markkina-analysien tekeminen tosiasiallisten kilpailuvaikutusten arvioimiseksi.

Myös yksittäisissä puheenvuoroissa on tähdennetty pitkään kilpailu- ja kuluttajapolitiikan yhtymäkohtia. Esimerkiksi Kuluttajaviraston taannoinen ylijohtaja *Marita Wilska* totesi vuonna 2003, että kilpailu- ja kulut-

792 On syytä panna merkille, että tämä piirre on nyttemmin leimannut päivittäistavaramarkkinoita. Toisaalta muun muassa oligopolille ominainen paine hintasotaan saattaa pidätellä epäsuotuisia vaikutuksia kuluttajien suuntaan.

793 Tiedote 31, 22.12.1999.

794 Yllä mainittu tapaus kuvastaa hyvin sitä, että Kilpailu- ja Kuluttajaviraston toiminta on saattanut olla hyvinkin läheisesti toinen toistaan palvelevaa.

tajapolitiikan tavoitteissa ja päämäärissä on hyvin paljon yhteneväistä. Erityisesti kummallakin politiikka-lohkolla perimmäisenä tavoitteena on kuluttajan etu. Siitä huolimatta, että Elinkeinohallituksesta kilpailu- ja kuluttajapolitiikan tiet organisatorisesti erkanivat vuonna 1988 kilpailu- ja kuluttajapolitiikka olivat edelleen samalla hallinnonalalla ja aloilla oli – ja on toki edelleen – yhteinen aluehallinto.⁷⁹⁵ Myös aikaisempi kuluttaja-asiamies ja kuluttajaviraston ylijohtaja *Erik Mickwitz* totesi Kilpailuviraston 15-vuotisjuhlassa kilpailun lisäävän kuluttajien hyvinvointia. Hänen mukaansa markkinoiden läpinäkyvyys koituu aina myös kuluttajien eduksi.⁷⁹⁶ *Anja Peltonen* (2005) on tuonut eritellymmän esille kilpailu- ja kuluttajapolitiikan yhtymäkohtia. Huomionarvoisena on lisäksi pidettävä jo kymmenen vuoden takaista OECD:n (2003) maa-raportissa olevaa näkemystä, jonka mukaan läheisesti toisiinsa kytkeytyviä kuluttaja- ja kilpailupolitiikkaa sekä näiden säädäntöä tulisi tehdä toisiaan huomioiden.

Edellä mainitut yksittäiset kommentit ovat pääsääntöisesti olleet kuitenkin vain lyhyitä kommentteja. Sen sijaan perusteellisempaa analyysiä kilpailu- ja kuluttajapolitiikan integroinnista ei Suomessa tehty ennen vuoden 2013 uudistusta toisin kuin esimerkiksi Iso-Britanniassa. Myös OECD on ollut aktiivinen näiden kysymysten analyysissä. Tässä voidaan viitata esimerkiksi julkaisuun “*The Interface between Competition and Consumer Policies*”⁷⁹⁷. Toisaalta Kilpailu- ja kuluttajavirasto julkaisi vuonna 2013 selvityksen ”Kilpailu- ja kuluttajapolitiikan yhtymäkohdat: onko niitä?”⁷⁹⁸ Lisäksi on aiheellista mainita, että KKV-päivillä 4.10.2013 käsiteltiin kilpailu- ja kuluttajapolitiikan leikkauskohtia ja katvealueita. Vierailevana esitelmöijänä oli professori *Peter Møllgaard* Kööpenhaminan kauppakorkeakoulusta. Hän esitteli Tanskan kokemuksia Kilpailuviraston ja Kuluttajaviraston yhdistämisestä.⁷⁹⁹

11.2 Kilpailuneutraliteettivalvontaa tehostettiin

Yksityisen ja julkisen sektorin elinkeinotoiminnan kilpailuneutraliteettivalvonnan tehostaminen näki päivänvalon 1.9.2013.⁸⁰⁰ Asiakokonaisuus ei ollut millään tavalla uusi. Seuraava lainaus vuonna 2001 ilmestyneestä Kilpailuviraston selvityksestä kuvastaa hyvin asiaa:

Julkisen sektorin uudistuminen ja sen aseman uudelleenarviointi koko kansantalouden ja erityisesti talousjärjestelmän kehityksen näkökulmasta oli kiistatta 1990-luvulla – ja on edelleen kuluvalla vuosikymmenellä – talouspolitiikan ydinkysymyksiä. 1990-luvulla on pyritty saavuttamaan julkistalouden tasapaino ja samalla on toteutettu etenkin valtiosektorilla rakenteellisia muutoksia, joiden avulla yhä useampia valtion organisaatioita on saatettu markkinaympäristöön. Tähän kehitykseen liittyen Kilpailuvirasto käynnisti vuonna 1998 Julkinen valta markkinoilla -hankkeen (jatkossa JVM). Hankkeessaan Kilpailuvirasto pyrkii erityisesti syventymään markkinoiden ja kilpailun lisääntyvään hyväksikäyttöön julkisessa tuotannossa.⁸⁰¹

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmassa todettiin, että hallitus varmistaa kilpailupolitiikan keinoin julkiselle ja yksityiselle palvelutuotannolle yhtäläiset kilpailuolosuhteet. Tämän lisäksi Euroopan komissio oli puuttunut valtion liikelaitosten toiminnan aiheuttamiin kilpailun vääristymiin. Lokakuussa 2007 asetettiin työryhmä selvittämään julkisen elinkeinotoiminnan kilpailuneutraliteettia.⁸⁰²

Pitkällinen prosessi sai lainsäädännön muodon ja toi virastolle aikaisempaan nähden varsin erilaisen tehtäväkentän, kun säädettiin kilpailulain 4 a luvusta sekä kuntalain tietyistä säännöksistä⁸⁰³. Kilpailuvirastohan

795 Kilpailuviraston uutisia 3/2003.

796 Kilpailuviraston uutisia 4/2003.

797 OECD (2008).

798 Määttä (2013b). Ks. myös Määttä (2013a).

799 Ks. tältä osin Møllgaard (2013).

800 Ks. myös Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 23/2009 ja Valtiovarainministeriön julkaisuja 33/2010.

801 Kilpailuviraston selvityksiä 1/2001, s. 9. Ks. myös Kilpailuviraston vuosikirja 1994, s. 28, jossa kiinnitetään huomiota siihen, että julkisyhteisöt olivat tulleet markkinoille.

802 Valtiovarainministeriön julkaisuja 36 a/2008, s. 22.

803 Ks. tarkemmin HE 32/2013 vp ja HE 40/2013 vp.

oli perinteisessä kilpailuvalvonnassa keskittynyt yksityisiin kilpailunrajoituksiin eli käytännössä yritysten välisiin kilpailunrajoituksiin, määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön sekä yrityskauppavalvontaan. Kilpailunedistämistoiminnassa on toki aloittein, lausunnoin ja selvityksin tuotu esille kilpailuneutraliteettihäiriöitä yksityisen sektorin ja julkisen sektorin elinkeinotoiminnan välillä, mutta lainsäädäntöuudistuksen myötä viraston keinovalikoima terävöityi olennaisesti. Kilpailuneutraliteettihäiriöihin puututaan ensisijaisesti neuvottelumenettelyllä, mutta toisaalta, jos se ei johda toivottuun lopputulokseen, virastolla olisi oikeus kieltää toiminta tai asettaa sen jatkamisen edellytykseksi sellaiset velvoitteet, jotka varmistavat tasapuoliset toimintaedellytykset markkinoilla.⁸⁰⁴

Kilpailuneutraliteettisääntelyssä lähdetään siis ensisijaisesti neuvotteluperiaatteesta, mutta toissijaisesti – ikään kuin varokeinona – käytettävissä on kieltoperiaate. Tältä osin menettely etenee siis samalla tavalla kuin olemme edellä voineet havaita, että yksityisiä kilpailunrajoituksia on Kilpailuvirastossa usein käsitelty. Toisaalta seuraamusmaksun määrääminen ei kilpailuneutraliteettivelvoitteiden rikkomisesta voisi tulla kysymykseen, mutta kylläkin uhkasakon asettaminen ja tarvittaessa tuomitseminen.

11.3 Päivittäistavarakauppaa koskevaa dominanssikynnystä arvioitiin uudelleen

Hallituksen esityksessä HE 197/2012 vp ehdotettiin muutettavaksi määräävän markkina-aseman määritelmää päivittäistavarakaupassa. Elinkeinonharjoittajan ja näiden yhteenliittymän, jonka markkinaosuus päivittäistavarakaupan vähittäismarkkinoista Suomessa olisi vähintään 30 prosenttia, olisi katsottava olevan määräävässä markkina-asemassa päivittäistavarakaupan markkinoilla. Muutosten myötä päivittäistavarakauppaketju olisi siis määräävässä markkina-asemassa, jos sen valtakunnallinen markkinaosuus on vähintään 30 prosenttia. Nykyisessä tilanteessa tämä koskee sekä K- että S- kaupparyhmiä, joilla on yhteensä noin 80 prosentin osuus Suomen päivittäistavarakaupasta. Markkinaosuusrajan ylityksessä elinkeinonharjoittajan ja näiden yhteenliittymän käyttäytymiseen ja menettelytapoihin sovellettaisiin kilpailulain 7 §:ssä säädettyä määräävän markkina-aseman väärinkäyttökieltoa. Esityksellä ei olisi vaikutusta määräävän markkina-aseman väärinkäytön tunnusmerkistöön. Laki tuli voimaan 1.1.2014.⁸⁰⁵

Päivittäistavarakauppa on ollut toisaalta esillä Kilpailuviraston toiminnassa pitkin viraston historiaa. Esimerkiksi Kilpailuviraston toimintasuunnitelmassa vuodelle 1993 todettiin asiasta seuraavaa: “Vaihtoehtoisten hankintalähteiden tekeminen mahdolliseksi vähittäiskaupalle erityisesti kaupparyhmittymien päivittäistavarakaupassa sekä hintakilpailun turvaaminen ylemmän portaan asettamilta esteitä.”⁸⁰⁶ *Juhani Jokinen* (1993) problematisoi yli 20 vuotta sitten kysymystä siitä, rajoitettiin teollisuuden, tukkukaupan ja vähittäiskaupan välisessä suhteessa kilpailua⁸⁰⁷. Vähittäiskauppiaiden sidonnaisuudet keskusliikkeisiin, kuten kauppiaiden ostovelvollisuus keskusliikkeestä, ovat olleet Kilpailuviraston kritiikin kohteena jo pitkään⁸⁰⁸.

Edellä mainittu johdattaa tietenkin kysymään, eikö Kilpailuviraston toimenpitein pystytty valvomaan keskusliikkeiden markkinavoiman käyttöä riittävässä määrin, kun nyttemmin on katsottu aiheelliseksi muuttaa päivittäistavarakauppaa koskevaa dominanssikynnystä. Ilman perusteellista analyysiä voinee joka tapauksessa todeta sen, että Kilpailuviraston toimenpitein on pystytty pienin askelin – mutta pienin askelin – kontrolloimaan keskusliikkeiden markkinavoiman käyttöä⁸⁰⁹. Toisaalta viraston työkalupakki ei ole ollut tarvittavan laaja, jotta kilpailuvalvonnassa olisi pystytty ottamaan pidempiä askelia.

804 Ks. Ruotsin kilpailuneutraliteettisääntöön osalta Prop. 2008/09:231. Konfliktlösning vid offentlig säljverksamhet på marknaden m.m.

805 Ks. TäVM 11/2013 vp, jossa päädyttiin yllä mainittuun voimaantuloajankohtaan. Hallituksen esityksessä voimaantuloajankohdaksi esitettiin vielä syyskuun alkua 2013.

806 Ks. myös Kilpailuviraston vuosikirja 1993, s. 8.

807 Tosin Jokinen ei tarkastele artikkelissaan yksinomaan päivittäistavarakauppaa.

808 Ks. esimerkiksi Kilpailuviraston vuosikirja 1994, s. 24–25.

809 Yllä mainittu on ilmennyt muun muassa siinä, että keskusliikkeiden toiminta on ollut Kilpailuviraston jatkuvassa seurannassa ja myös siinä, että Kilpailuvirasto on neuvotteluihin onnistunut puuttumaan eräisiin epäterveisiin menettelytapoihin.

Liite. Kilpailuviraston virkamiehet 1998–2012

Aalto Maija	Gynther Lea
Aalto-Setälä Ilkka	Haanperä Tuomas
Aaltonen Anne	Haapajärvi Virve
Aaltonen Tapio	Haapaniemi Merja
Aarnio Annika	Haapanen Tapio
Aarnio-Kurki Sini	Hagman Rauni
Ahlgren Anna	Hakala Jukka
Aho Jaana	Hakonen Tommi
Ahonen Ari	Haili Heidi
Ahti Kalevi	Hartikainen Tiia
Ahven Nina	Hastrup Visa
Aila Minna	Hattara Mauri
Airas Sakari	Hautamaa Riitta
Alakörkkö Tero	Havu Kirsi
Alaviitala Heidi	Heikka Tiina
Alho Eine	Heikkinen Ismo
Altonen Annika	Heikinsalmi Minna
Alvesalo Juhani	Heinonen Mikko
Andersson Jussi	Helenius Tiina
Andersson Riikka	Helkamo Kaarlo
Anttila Anne	Hermas Mika
Arkiomaa Aki	Hietala Anna
Asikainen Jussi	Hietanen Leila
Aula Pekka	Hiilamo Hannu
Aunio Risto	Hiltunen Sari
Aspinen Pirjo	Hokkanen Juhana
Berg Henri-Juhani	Holmen Pia
Berglund Peter	Holoppa Mikko
Bergström Saara	Hovila Antti
Björkroth Tom	Huhtanen Lauri
Boëlius Jaana	Huimala Hannele
Bouzada Maamar	Huimala Mikko
Brenning-Louko Magdalena	Humaloja Maarit
Broman Birgit	Huotari Maija
Broms Juuli	Husso Marja-Liisa
Burge-Hilden Eija	Huuho Tuomas
Eerola Kerttu	Hyttinen Marja-Leena
Eerola Lasse	Hytönen Krista
Eerola Leena	Hyvärinen Pekka
Ehrstedt Pirjo	Hyvönen Jarna
Eranti Leena	Häkkinen Hanna
Erenius Eeva-Kaarina	Häkkinen Timo
Eronen Anni	Hämäläinen Akseli
Eronen Sanni	Hämäläinen Veli-Matti
Etholén Mikael	Hämynen Laura
Fager Kari	Hänninen Nina
Finell Lisbe	Hänninen Marianna
Flink Mika	Hänninen Mia
Forsman Sari	Hänninen Suvi
Frosterus Heli	Ihamäki Antti

Ilvonen Anne
Immonen Pasi
Inkinen Lea
Isokorpi Nina
Ittonen Klaus
Janhonen Matti
Jarva Marja
Jauhiainen Sami
Joenpolvi Katri
Johansson Topi
Jokela Paula
Jokinen Juhani
Joutsimo Maarika
Jumppanen Katri
Juntunen Anna
Jussila Jaakko
Juusela Johanna
Juuti Arttu
Juutinen Jukka-Pekka
Juvonen Lotta
Juvonen Tomi
Järvi Hanna
Järvinen Ulla
Järvenpää Kalle
Jylhä Henrietta
Kaajas Juhani
Kaihu Saana
Kairo Janne
Kannaste Kirsi
Kajova Milla
Kaikkonen Markus
Kaiponen Hanna
Kallio Markku
Kallio Mirja
Karakorpi Marjatta
Kari Hanne-Maria
Kari Päivi
Karjanlahti Juha
Karjalainen Piia
Karjaluohto Miika
Karvonen Sauli
Kaukonen Antti
Kauppi Olli
Kauppinen Karoliina
Karttunen Hanna
Karttunen Teemu
Katainen Juha
Kavonius Rauli
Keisanen Paavo
Kekkonen Arja
Kemmo Nina
Kemppinen Mika

Kinnunen Pekka
Kippo Antti
Kivelä Kimmo
Kiviniemi Mari
Knuutti Sakari
Knuutila Raili
Kohvakka Markku
Koivula Perttu
Koivula Sari
Koivumaa Päivi
Kojamo Jussi
Kokko Kaisa
Kokkola Meri
Koponen Lauri
Kopra Virve
Korpipää Heli
Koskela Satu
Kotilainen Laura
Kouhia Pekka
Kourusuo Pekka
Koutaniemi Arne
Korhonen Ville
Koski Anni
Koskela Antti
Koskelo Lasse
Koskinen Antti
Kuitunen Lari
Kuitunen Tero
Kujala Tero
Kukkonen Helena
Kukkonen Paavo
Kuhlberg Miira
Kumpulainen Elina
Kyttälä Marja-Terttu
Käcklund Jari
Laakso Suvi-Talvikki
Laasanen Ritva
Lahdenperä Timo
Laiho Ismo
Lahti Pirjo
Laijonmaa Helena
Laitinen Anna
Lakovaara Maila
Lankia Heini
Lappalainen Elina
Lappalainen Kari
Larkio Terhi
Lauri Pekka
Laurila Hanna
Lavaste Kari
Lavio Heli
Lavonen Sanna

Lehti Sanna
Lehto Arja
Lehto Eeva
Lehto Johanna
Lehto Mikael
Lehto Petri
Lehtola Kari
Lehtonen Mervi
Lehikoinen Tiia
Lehtisalo Mauri
Lehtimäki Jari
Lementti Katri
Leino Sirpa
Leinonen Liisa
Leisio Joonas
Leivo Kirsi
Leppäniemi Inkeri
Leppäniemi Mirja
Leskinen Charlotte
Liesvirta Petra
Liimatainen Mikael
Lindfors Katja
Lindberg Leena
Lindberg Rainer
Lindholm Tomi
Linjakumpu Hannu
Linkosalo Antti
Linnosmaa Ismo
Lipponen Juha
Liski Matti
Ljungberg Jukka
Loikkanen Sinikka
Louekari Jaakko
Louko Aimo
Luoma Kalevi
Lundelin-Nuortio Liisa
Lyyra Tommi
Lönnqvist Petri
Lönnblad Annika
Majanen Tommi
Manninen Visa
Marjanen Arja
Marjamaa Patrik
Martikainen Tino
Mattila Mikko
Mattila Timo
Mellanen Seppo
Metsärinta Sami
Metsäniemi Mika
Miettinen Pia
Miettunen Anna
Mikkela Minna

Mikkola Heli
Montonen Hannele
Montonen Marianne
Muranen Keijo
Mustonen Anne
Mustonen Kaija
Mutanen Anu
Muukkonen Heidi
Mykkänen Minna
Mäki Toni
Mäkinen Tanja
Mäkipää Armi
Mäkelä Marika
Määttä Kalle
Määttä Milla
Napola Martti
Napola Tuula
Nenonen Anna–Kaisa
Niemiaho Jaakko
Neuvonen Tanja
Nieminen Heini
Niskanen Päivi
Nissilä Satu
Nordling Joakim
Norkela Antti
Nousiainen Lauri
Nurmi Markku
Nybondas Jan
Nyländen Johanna
Nypelö Eeva
Nquyen Linda
Oinonen Mika
Ojala Anne
Ojala Jukka
Ojala Laura
Oksanen Miika
Ola Kirsi
Ollila Antti
Ollikainen Timo
Oravainen Henriikki
Paalanen Risto
Paavola Jouni
Paavola Karoliina
Pajari Toni
Palo Eija
Palo Sanna
Pelevina Nuppu
Palviainen Johanna
Pasanen Jarkko
Paulasuo Marko
Peltonen Marko
Pennanen Juhani

Pennanen Paula
Pennanen Risto
Pappila Juhani
Perhoniemi Terttu
Perttola Juha
Perälä Annastiina
Petäjaniemi-Björklund Anne
Peura Juha
Piekkala Henriikka
Pihlajamaa Matti
Piironen Juha
Pirttilä Mikko
Pohjonen Hannu
Pokela Heikki
Porttikivi Raimo
Pulkkinen Markku
Pulkkinen Tuire
Pullinen Eija
Puputti Mikko
Purasjoki Matti
Purontaus Eetu
Pursiainen Heikki
Pursiainen Pasi
Pursiainen Pirjo
Puttonen Sanna
Pääkkönen Jussi
Pöyry Lasse
Raatikainen Hannu
Rahunen Marjo
Rainakari Ossi
Rajala Sini
Ranta Auli
Ranta Keijo
Rantanen Nea
Rautiala Pia
Reijonen Katri
Rentola Nelli
Reimavuo Seppo
Reinikainen Mona
Rihto-Kekkonen Johanna
Ristinen Riikka
Ritala Paavo
Ruottinen Jukka
Ruuskanen Olli-Pekka
Ryhänen Riitta
Ryhänen Tiina
Ryynänen Jonne
Räisänen Juhani
Rämö-Tervonen Anne
Saajo Veli-Pekka
Saarelainen Kati
Saarinen Tiina

Sahi Soili
Saikkonen Kati
Salaja Elina
Salin Marketta
Saljola Terttu
Salmén Niklas
Salmela Juha
Salminen Nina
Sallinen Päivi
Salokuuri Marja-Leena
Salonen Mia
Salonen Saima
Sarvanne Sini
Saviharju Elina
Savolainen Henriikki
Seppä Elina
Seppälä Sanna-Mari
Seppälä Timo
Seres Christian
Serkamo Tuomas
Sihvonen-Punkka Asta
Sillanpää Pia-Maria
Siltanen Hanna
Siltanen Mikko
Sinervo Pasi
Sinivuori-Boldt Tarja
Sipura Aleksi
Skaffari-Väisänen Eleonoora
Snäll Silja
Soikkanen Annaliina
Soikkeli Sinikka
Soikko Noora
Spikberg Anna
Strandén Soile
Stenborg Markku
Styrman Maila
Suikkari Laura
Sukanen Jarno
Sukupolvi Taina
Suomela Tuuli
Suppola Anna-Leena
Suurnäkki Sari
Suvanto Susanna
Syrjälä Sanna
Syrjänen Veikko
Talliniemi Christa
Tahvanainen Soile
Tamminen Sari
Tammilehto Päivi
Taurula Maarit
Tenhunen Lauri
Tervo Kalle

Terävä Ville
Theis Eija
Tiainen Timo
Tinell Riitta-Liisa
Tinell Johanna
Timonen Leena
Tiusanen Timo
Tomminen Sari
Tornberg Iina
Tujula Mika
Tuominen Sirkku
Tuominen Tia
Tuomola Pirjo
Tupamäki Markku
Turunen Anna-Maija
Turpeinen Tuuli
Twerin Hannele
Tyrväinen Heidi
Uutera Virpi
Uusitupa Seppo
Uotila Ilkka
Vahvaselkä Saara
Vainikka Minna-Maija
Vakkuri Jarmo
Valliluoto Sari
Vatanen Seija
Vepsä Sari
Vesala Juha
Vesterinen Riikka
Vihavainen Anniina
Viljakainen Petteri
Vilo Riitta
Virta Mari
Virtanen Markus
Virtanen Martti
Virtanen Tuija
Virtanen Valtteri
Vuorinen Tiia
Vuorio Liisa
Väkevä Elina
Väkeväinen Ritva
Wallin Päivi
Wiksted Satu
Willgren Kim
Willman Inga
Ylieskola Sofia
Yli-Kyyny Tomi
Ylhäinen Manu
Zeus Heidi

LÄHDELUETTELO

Virallislähteet:

Euroopan yhteisöjen komissio (2007). Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Toimintaohjelma hallinnollisen rasituksen vähentämiseksi Euroopan unionissa. Bryssel 24.1.2007. KOM(2007) 23 lopullinen.

HE 95/1954 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi talouselämässä esiintyvien kilpailunrajoitusten valvonnasta.

HE 95/1962 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi taloudellisen kilpailun edistämisestä.

HE 148/1987 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kilpailunrajoituksista.

HE 150/1987 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle 1) laiksi kilpailuvirastosta ja 2) laiksi elinkeinohallituksesta annetun lain muuttamisesta.

HE 162/1991 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kilpailunrajoituksista.

HE 163/1991 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kilpailuneuvostosta.

HE 164/1991 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kilpailuvirastosta annetun lain 2 ja 3 §:n muuttamisesta.

HE 73/1992 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Autorekisterikeskuksesta.

HE 95/1992 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan talousalueen perustamiseen liittyvien sopimusten eräiden määräysten hyväksymisestä.

HE 117/1992 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vaatteiden tullittomasta maahantuonnista eräissä tapauksissa annetun lain muuttamisesta.

HE 150/1992 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaapelilähetystoiminnasta annetun lain muuttamisesta.

HE 226/1992 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle lannoitelaki.

HE 237/1992 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valmismatkalaki.

HE 295/1992 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle luotto- ja rahoituslaitoksia ja niiden toimintaa koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 95/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 182/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kilpailuneuvostosta annetun lain muuttamisesta.

HE 275/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kilpailunrajoituksista annetun lain 2 §:n muuttamisesta.

HE 37/1994 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaupunkien satamanpitoon liittyvien erioikeuksien kumoamisesta, laiksi yksityisistä yleisistä satamista ja laiksi kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista annetun lain muuttamisesta.

HE 52/1994 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä annetun lain muuttamisesta.

HE 2/1995 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kilpailunrajoituksista annetun lain 2 ja 20 §:n muuttamisesta.

HE 163/1996 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle telemarkkinalaki ja laiksi telehallinnosta annetun lain muuttamisesta.

HE 207/1996 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Autorekisterikeskuksen muuttamisesta osakeyhtiöksi ja yhtiön eräistä tehtävistä annetun lain 6 §:n 1 momentin muuttamisesta.

HE 258/1996 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vähittäiskaupan ja eräiden työliikkeiden liikeajasta.

HE 243/1997 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kilpailunrajoituksista annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 163/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Vakuutusvalvontavirastosta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 193/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi nimilain muuttamisesta.

HE 6/2000 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi postipankista annetun lain kumoamisesta ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 105/2001 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle markkinaoikeuslaki ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

HE 11/2004 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kilpailunrajoituksista annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 66/2008 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Finanssivalvonnasta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 88/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kilpailulaiksi.

HE 42/2011 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta.

HE 108/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Kilpailu- ja kuluttajavirastosta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 197/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kilpailulain muuttamisesta.

HE 20/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle sähkö- ja kaasumarkkinoita koskevaksi lainsäädännöksi.

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.

HE 124/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Energiavirastosta.

HE 210/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vähittäiskaupan sekä parturi- ja kampaamoliikkeen aukioloajoista annetun lain 4 §:n muuttamisesta.

HE 73/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta annetun lain muuttamisesta.

Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisuja 9/1995. Kilpailuviraston arviointi. (Jaakko Kuusela – Gunnar Hermanson). Helsinki 1995.

Kilpailupoliittisia tiedonantoja 3/1992. Kilpailunrajoitusten arviointi ja käsittely Kilpailuvirastossa.

Kilpailuviraston muistio 3.9.2009. Kilpailuviraston käyttämät hintaruuvien arviointiperiaatteet.

Km. 1962:4. Ehdotus laiksi taloudellisten kilpailunrajoitusten valvonnasta perusteluineen. Valtion julkaisutoimisto.

Km. 1982:49. Kilpailutoimikunnan mietintö. Helsinki.

Km. 1987:3. Kilpailu- ja hintakomitean mietintö. Helsinki.

Km. 1991:15. Kilpailulainsäädännön uudistaminen: kilpailulainsäädännön tarkistamistyöryhmän mietintö. Kauppa- ja teollisuusministeriö.

Komission tiedonanto vähämerkityksisistä sopimuksista, jotka eivät Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 81 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla rajoita tuntuvasti kilpailua (de minimis -sopimukset) (2001/C 368/07).

LaVM 21/1993 vp – HE 39/1993 vp. Hallituksen esitys laeiksi elinkeinonharjoittajien välisten sopimusehtojen sääntelystä ja markkinatuomioistuimesta annetun lain muuttamisesta.

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

Maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunto 17/2010 vp. MmVL 17/2010 vp – HE 88/2010 vp. Hallituksen esitys kilpailulaiksi.

Oikeusministeriön julkaisu 2007:6. Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Ohjeet. Helsinki 2007.

Oikeusministeriö. Mietintöjä ja lausuntoja 33/2011. Näkökulmia parempaan sääntelyyn. Paremmen sääntelyn neuvottelukunnan loppuraportti. Oikeusministeriö, Helsinki 2011.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 7/2004 vp. PeVL 7/2004 vp - HE 11/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kilpailunrajoituksista annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

Perustuslakivaliokunnan mietintö 8/1991 vp. PeVM 8/1991 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 8 valtioneuvoston oikeuskanslerin virkatoimistaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan vuodelta 1990 antaman kertomuksen johdosta.

Prop. 2008/09:231. Konfliktlösning vid offentlig säljverksamhet på marknaden m.m.

Suuntaviivoja kilpailulain soveltamisesta 1/2011. Kilpailuviraston suuntaviivat yrityskauppavalvonnasta.

Suuntaviivoja kilpailulain soveltamisesta 2/2011. Kilpailuviraston suuntaviivat seuraamusmaksusta vapautumiseksi ja seuraamusmaksun alentamiseksi kartellitapauksissa.

Suuntaviivoja kilpailulain soveltamisesta 3/2011. Kilpailuviraston suuntaviivat seuraamusmaksun määrän arvioinnista.

Suuntaviivoja kilpailulain soveltamisesta 4/2011. Kilpailuviraston suuntaviivat priorisoinnista kilpailunrajoitusten käsittelyssä.

Talousvaliokunnan mietintö 14/1992 vp. TaVM 14/1992 vp – HE 162/1991 vp. Hallituksen esitys laiksi kilpailunrajoituksista.

Talousvaliokunnan mietintö 15/1992 vp. TaVM 15/1992 vp – HE 163/1991 vp. Hallituksen esitys laiksi kilpailuneuvostosta.

Talousvaliokunnan mietintö 2/1998 vp. TaVM 2/1998 vp – HE 243/1997 vp. Hallituksen esitys laeiksi kilpailunrajoituksista annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

Talousvaliokunnan mietintö 8/2004 vp. TaVM 8/2004 vp – HE 11/2004 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kilpailunrajoituksista annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

Talousvaliokunnan mietintö 50/2010 vp. TaVM 50/2010 vp – HE 88/2010 vp. Hallituksen esitys kilpailulaiksi.

Talousvaliokunnan mietintö 9/2012 vp. TaVM 9/2012 vp – HE 108/2012 vp. Hallituksen esitys laiksi Kilpailu- ja kuluttajavirastosta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Talousvaliokunnan mietintö 11/2013 vp. TaVM 11/2013 vp – HE 197/2012 vp. Hallituksen esitys laiksi kilpailulain muuttamisesta.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2012). Kilpailuviraston, Kuluttajaviraston ja Kuluttajatutkimuskeskuksen yhdistämiselvitys. Taustamuistio 17.4.2012.

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 6/2009. Kilpailuviraston yhteiskunnallinen vaikuttavuus. Selvitysmiesarviointi. (Aki Kangasharju). Helsinki.

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 23/2009. Julkisen elinkeinotoiminnan kilpailuneutraaliteetti. Helsinki.

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 19/2011. Yritysvaikutusarviointien seurantatyöryhmän loppuraportti. Työ- ja elinkeinoministeriö 2011.

Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2007. Hallituksen strategia-asiakirja 2007. Helsinki.

Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 11/2010. Suomi 2020 – Tuumasta toimeen. Kasvutyöryhmän loppuraportti. Helsinki.

Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2011. Vaalikauden 2007–2011 hallituspolitiikan toteutuminen. Helsinki 2011.

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2006. Talouspolitiikan strategia -raportti 2006. Valtiovarainministeriö. Kansantalouselosasto. Helsinki.

Valtiovarainministeriön julkaisuja 36 a/2008. Lissabonin strategia kasvun ja työllisyyden parantamiseksi 2008–2010. Suomen kansallinen toimenpideohjelma. Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset.

Valtiovarainministeriön julkaisuja 33/2010. Kunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla ja toiminnan yhtiöittäminen. Helsinki.

Kirjallisuuslähteet:

Ahonen, Ari (toim. 2011). Kilpailukatsaus 2: Viisas sääntely – toimivat markkinat. Kilpailuviraston vuosikirja 2011, s. 44–47.

Aine, Antti (2011). Kilpailu ja sopimus. Suomalainen lakimiesyhdistys.

Alasuo, Pertti (2004). Suunnittelutaloudesta kilpailutalouteen. Miten muutos oli ideologisesti mahdollinen? Yhteiskuntapolitiikka 69, s. 3–16.

Björkroth, Tom (2011). Kilpailunrajoitusten taloustieteellisestä analyysistä. Kilpailuviraston vuosikirja 2011, s. 17–20.

Björkroth, Tom (2012). Ajatuksia relevanttien maantieteellisten markkinoiden määrittelystä. Näkökulmia. Kilpailuviraston vuosikirja 2012, s. 14–26.

Brunila, Anne (1991). Kilpailunrajoitukset – kilpailupolitiikan iso paha susi? Kansantaloudellinen aikakauskirja 1/1991, s. 38–49.

Cseres, K.J. (2008). What Has Competition Done for Consumers in Liberalized Markets? *The Competition Law Review* 4(2), s. 77–121.

Drexler, Josef (2008, ed.). *Research Handbook on Intellectual Property and Competition Law*. Edward Elgar Publishing Limited.

Eerola, N. (1960). Kartellilain soveltaminen Suomessa. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 56:1960, s. 153–167.

Elinkeinoelämän Keskusliitto (2007). *Tehokas hallinto ja yritysten oikeussuoja*.

Fellman, Susanna (2010). Kilpailupolitiikka koordinoitussa markkinataloudessa – Kartelli- ja kilpailulainsäädäntö Suomessa 1958–1988 institutionaalisen-taloushistoriallisesta näkökulmasta. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 2/2010.

Fellman, Susanna & Ikonen, Janne (2007). *International Influences and Domestic Models – Cartel and Competition Law in Post-War Finland*. EBHA - 11th Annual Conference. Geneva, 13–15 September, 2007.

Hagman, Rauni (1990). Kartellit Kilpailuviraston projektina. *Kilpailuviraston vuosikirja* 1990, s. 20–23.

Hagman, Rauni (2000). Valkoinen kirja EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklan soveltamissääntöjen uudistamisesta. *Kilpailuviraston uutisia* 1/2000.

Hallberg, Pekka (1991). Kilpailulainsäädännön uudistaminen. *Kilpailuviraston vuosikirja* 1991, s. 22–25.

- Hallberg, Pekka (2004). Kilpailua edistämässä. Teoksessa Kilpailun puolella – uutta väylää avaamassa. Matti Purasjoki 60 vuotta. Kilpailuvirasto 2004. Jyväskylä, s. 35–41.
- Hallberg, Pekka (2008). Kilpailulainsäädännön ja tuomioistuinelaitoksen kehitysvaiheita. Juhlaseminaari. Kilpailuvirasto 20 vuotta, 7.10.2008.
- Havu, Katri (2013). Oikeus kilpailuoikeudelliseen vahingonkorvaukseen EU:n ja Suomen oikeudessa. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisu A 317.
- Heikkinen, Sakari (2000). Paperia maailmalle: Suomen Paperitehtaitten Yhdistys Finnpap 1918–1996. Helsinki.
- Hirvonen, Markku – Määttä, Kalle (2015). Harmaan talouden torjunta. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2014. Helsinki.
- Honkapohja, Seppo (1990). Kilpailupolitiikka ja strategisen kilpailun teorian uudet suuntaukset. Kilpailuviraston vuosikirja 1990, s. 24–33.
- Huopalainen, Toni (1993). EFTA:n valvontaviranomainen ETA-kilpailusääntöjen valvojana ja täytäntöönpanijana. Kilpailuviraston vuosikirja 1993, s. 30–31.
- Huttunen, Kaisa – Wahlen, Stefan (2010). Euroopan unionin kuluttajapolitiikan haasteita. Historiallinen katsaus Euroopan unionin ja sen kahden jäsenmaan, Suomen ja Saksan, kuluttajapolitiikan rakentumiseen. Kulutustutkimus. Nyt 2/2010, s. 1–20.
- Hyytinen, Ari – Toivanen, Otto (2010). Kilpailunrajoitukset Suomessa 1958–1992. Kansantaloudellinen aikakauskirja 2/2010, s. 127–140.
- Jokinen, Juhani (1993). Teollisuus – Tukkukauppa – Vähittäiskauppa; rajoitetaanko kilpailua? Kilpailuviraston vuosikirja 1993, s. 23–25.
- Jokinen, Juhani (1999). Kokemuksia yrityskauppavalvonnasta. Kilpailuviraston uutisia 3/1999.
- Jokinen, Juhani (2005). Lukijalle. Kilpailuviraston vuosikirja 2005, s. 4–5.
- Jokinen, Juhani (2007). Avauspuheenvuoro KIVI-päivillä 8.10.2007: Kilpailu – uuden strategian alku?
- Jokinen, Juhani (2010). Lukijalle. Kilpailuviraston vuosikirja 2010. Kilpailu – avain tehokkuuteen, s. 5.
- Jokinen, Juhani (2011). Kilpailuun liittyvät haasteet Suomessa. KIVI-päivä 10.10.2011.
- Kallioinen, Mika (2006). Puuvillateollisuuden myyntikartelli 1910–1939. Turun Yliopisto.
- Kauppa- ja teollisuusministeriön ja Kilpailuviraston välinen tulossopimus vuodelle 2006.
- Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja 3/1997. Kilpailulainsäädännön uudistaminen – yrityskauppavalvonta ja toimivaltakysymykset. Helsinki.
- Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmäraportti 3/2002. Kotimarkkinoiden toimivuus ja kansainvälinen kilpailukyky: kilpailupolitiikan ohjelmatyöryhmän loppuraportti. Helsinki.
- Kauppa- ja teollisuusministeriö (2006). Lainsäädännön kilpailuvaikutusten arviointi. KTM Rahoitetut tutkimukset 5/2006. Markkinaosasto. (Björkroth, Tom – Koponen, Aki).
- Kauppi, Olli (2013). Vähimmäishinta ja taloustiede. Teoksessa Kilpailuoikeudellinen vuosikirja 2012. Suomen Kilpailuoikeudellinen Yhdistys ry, s. 119–133.
- Kilpailu- ja kuluttajaviraston Helsingin yliopiston oikeustieteelliseltä tiedekunnalta tilaama selvitys 30.4.2014. Kartellien kriminalisointi Suomessa: Hallintomenettelyyn perustuvan järjestelmän ja rikosoikeudellisen järjestelmän yhteensovittamisen tarkoituksenmukaisuus, toteutettavuus ja edellytykset.
- Kilpailuvirasto (1990). Kilpailuviraston tutkimusohjelma vuodeksi 1990.
- Kilpailuvirasto 4.11.1991. Hallituksen toimenpiteet kustannustasoa alentavan työmarkkinaratkaisun yhteydessä, muistio.
- Kilpailuvirasto (1992). Lisäesitys Kilpailuviraston vuoden 1993 talousarvioehdotukseen. Kirje 27.5.1992.
- Kilpailuvirasto (2007). Kilpailuviraston Venäjä-yhteistyö. Muistio, 30.1.2007.
- Kilpailuviraston selvityksiä 2/2008. Kilpailukatsaus. (Tom Björkroth et al.). Kilpailuvirasto.
- Kilpailuviraston selvityksiä 1/2009. Kilpailunrikkomismaksu kartellitapauksissa Suomessa. Määräytymisperusteet ja seuraamusmaksun taso. (Minna Heikinsalmi Kilpailuvirasto).
- Kilpailuviraston selvityksiä 1/2001. Markkinat ja kilpailu kuntien tuotantotoiminnassa. Kilpailuvirasto.
- Kilpailuviraston talous- ja toimintasuunnitelma vuosille 1998–2001.
- Kilpailuviraston talous- ja toimintasuunnitelma vuosille 2006–2009.
- Kilpailuviraston tilinpäätös 2005. 15.3.2006.

- Kilpailuviraston toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 1992–1995.
- Kilpailuviraston toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 1993–1996.
- Kilpailuviraston toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 1994–1997 sekä talousarvioehdotus vuodelle 1994.
- Kilpailuviraston toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 1995–1998 sekä talousarvioehdotus vuodelle 1995.
- Kilpailuviraston toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 1995–1998.
- Kilpailuviraston toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2000–2003.
- Kilpailuviraston toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2004–2007.
- Kilpailuviraston toimintakertomus ja tilinpäätöslaskelmat 1.1.2000–31.12.2000.
- Kilpailuviraston toimintakertomus vuodelta 1996.
- Kilpailuviraston vuosikirja 1992. Kilpailuvirasto.
- Kilpailuviraston vuosikirja 1993. Kilpailuvirasto.
- Kilpailuviraston vuosikirja 1994. Kilpailuvirasto.
- Kilpailuviraston vuosikirja 1996.
- Kilpailuviraston vuosikirja 2010. Kilpailu – avain tehokkuuteen. Yliopistopaino.
- Kilponen, Juha – Santavirta, Torsten (2006). Kilpailu, innovaatiot ja kasvu modernin kasvuteorian valossa. Kilpailuoikeudellinen vuosikirja 2005. Suomen Kilpailuoikeudellinen Yhdistys ry, s. 67–74.
- Koponen, Aki T. – Okko, Paavo – Virtanen, Martti (2003). Hyödykemarkkinoiden kilpailullisuuden tutkiminen: teoriasta, menetelmistä ja toteuttamisesta. Turun kauppakorkeakoulun kilpailututkimusraportti 2003.
- Koski, Heikki (2004). Kilpailukykyä alue- ja paikallishallintoon. Teoksessa Kilpailun puolella - uutta väylää avaamassa. Matti Purasjoki 60 vuotta. Kilpailuvirasto 2004. Jyväskylä, s. 60–66.
- Kunnas, H.J. (1989). Kilpailulainsäädäntö ja hintapolitiikka. Teoksessa Loikkanen, H.A. – Pekkarinen, J. (toim.), Suomen kansantalous – instituutiot, rakenne ja kehitys.
- Kuoppamäki, Petri (2008). Kilpailun taloustieteen soveltaminen kilpailuoikeudessa. *Lakimies* 2008/7-8, s. 1077–1105.
- Lahti, Raimo (2012). Rikosoikeuden ultima ratio -periaatteesta ja hallintosanktioiden asemasta. Teoksessa Tatu Hynninen – Antti Jokela – Jussi Tapani – Mikko Vuorenpää (toim.). Rikoksesta rangaistukseen. Juhlajulkaisu Pekka Viljanen 1952–26/8–2012. Turun yliopisto, s. 97–115.
- Leivo, Kirsi (2009). Kartelli ei enää kannata. *Kilpailu-uutiset* 3/2009.
- Liebowitz, Stan J. & Margolis, Stephen E. (2000). Path Dependence. Teoksessa Bouckaert, Boudewijn & De Geest, Gerrit (eds.). *Encyclopedia of Law and Economics. Volume I. History and Methodology of Law and Economics*. Cheltenham: Edward Elgar, s. 981–998.
- Lindberg, Rainer (2006). Elinkeinonharjoittajan käsite kilpailuoikeudessa. *Kilpailuviraston selvityksiä* 1/2006. Helsinki.
- Lindberg, Rainer (2010). Vuoden 2004 kilpailusääntömuutokset ja kilpailuvalvonnan vaikuttavuus. *Kilpailuviraston vuosikirja* 2010. *Kilpailu – avain tehokkuuteen*, s. 47–52.
- Lönnqvist, Petri (2000). Kokemuksia vertikaalisesta eriyttämisestä Suomen säännellyillä toimialoilla. *Kilpailuviraston uutisia* 4/2000.
- Mattila, Timo (2012). Hyvät lukijat. *Kilpailu-uutiset* 2/2012.
- Mentula, Arttu (2002). Kartellit Suomen ja EY:n kilpailuoikeudessa. *Kauppakaari*. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki.
- Mentula, Arttu (2003). Esipuhe. Kymmenen vuotta kieltoperiaatetta – Kilpailuviraston näkökulma. Teoksessa *Kilpailuoikeudellinen vuosikirja 2002*. Suomen Kilpailuoikeudellinen Yhdistys ry. Helsinki 2003, 5–6.
- Motta, Massimo (2004). *Competition Policy. Theory and Practice*. Cambridge.
- Määttä, Kalle (2004). Uusi kilpailunrajoituslaki. *Edita*. Helsinki.
- Määttä, Kalle (2009). Oikeustaloustieteellinen näkökulma kotimaiseen lainvalmisteluun. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 242. Helsinki.
- Määttä, Kalle (2012a). Kilpailu ja sääntely. *Edilex Asiantuntijakirjoitukset* 19.6.2012, artikkeli.
- Määttä, Kalle (2012b). Kilpailuvaikutusten arviointi lain esitöissä. *Kilpailu-uutiset* 2/2012.
- Määttä, Kalle (2012c). Kilpailuviraston sitoumuspäätökset. *Edilex Asiantuntijakirjoitukset* 26.6.2012, artikkeli.

- Määttä, Kalle (2013a). Kilpailu- ja kuluttajapolitiikan integroinnista ja integroitavuudesta. Teoksessa Kilpailuoikeudellinen vuosikirja 2012. Suomen Kilpailuoikeudellinen Yhdistys ry, s. 73–88.
- Määttä, Kalle (2013b). Kilpailu- ja kuluttajapolitiikan yhtymäkohdat: Onko niitä? Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 4/2013. Helsinki.
- Møllgaard, Peter – Friehling, Morten Eskild (2013). Active Consumers and Economic Performance in Denmark. Teoksessa Kilpailuoikeudellinen vuosikirja 2012. Suomen Kilpailuoikeudellinen Yhdistys ry, s. 89–95.
- Neimala, Antti (2004). Kilpailupolitiikan roolista julkisten palveluiden murroksessa. Teoksessa Kilpailun puolella – uutta väylää avaamassa. Matti Purasjoki 60 vuotta. Kilpailuvirasto 2004. Jyväskylä.
- Niemi, Ilkka (2004). Kilpailutalouden pitköspuut. Teoksessa Kilpailun puolella – uutta väylää avaamassa. Matti Purasjoki 60 vuotta. Kilpailuvirasto 2004. Jyväskylä, s. 15–22.
- Niskakangas, Heikki (1990). Strategisen kilpailun teoriat ja talouden rakennemuutokset. Kilpailuviraston vuosikirja 1990, s. 34–36.
- Niskanen, Esko (1989). Kilpailulaki ja määräävässä asemassa oleva yritys. Kansantaloudellinen aikakauskirja 1989:1, s. 55–60.
- OECD (2002). Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance. Paris.
- OECD (2003). Finland: a new consensus for change. OECD, Paris.
- OECD (2008). The Interface between Competition and Consumer Policies. OECD.
- OECD (2010). Better Regulation in Europe: Finland 2010. OECD.
- OECD (2012). OECD Economic Surveys: Finland. OECD.
- Okko, Paavo (2004). Kilpailu edistää tuottavuutta ja hyvinvointia. Teoksessa Kilpailun puolella - uutta väylää avaamassa. Matti Purasjoki 60 vuotta. Kilpailuvirasto 2004. Jyväskylä, s. 196–202.
- Paakkanen, J. (1961). Kilpailulainsäädännön yleiset tavoitteet ja keinot. Kansantaloudellinen aikakauskirja 57:1961, s. 20–31.
- Passi, Leena (2000). Komissio ehdottaa uusia sääntöjä horisontaaliseen yhteistyöhön. Kilpailuviraston uutisia 2/2000.
- Passi, Leena (2002). Vihreä kirja yrityskeskittymien valvonnan uudistamisesta. Kilpailuviraston uutisia 1/2002.
- Pekkarinen, Jukka (2004). Kilpailupolitiikka ja Suomen elintasoparadoksi. Teoksessa Kilpailun puolella – uutta väylää avaamassa. Matti Purasjoki 60 vuotta. Kilpailuvirasto 2004. Jyväskylä, s. 203–211.
- Peltonen, Anja (2005). Kuluttaja- ja kilpailupolitiikalla on monia liittymäkohtia. Kilpailuoikeudellinen vuosikirja 2004. Helsinki.
- Pokela, Hannu – Hiltunen, Sari (2004). Kilpailuvirasto yhteistyökumppanina – neuvottelut, neuvonta, ohjaus ja kilpailupoliittinen keskustelu. Teoksessa Kilpailun puolella – uutta väylää avaamassa. Matti Purasjoki 60 vuotta. Kilpailuvirasto 2004. Jyväskylä, s. 212–221.
- Porttikivi, Raimo (1990). Kilpailuvirasto toimii. Teoksessa Vuosikirja 1990. Kilpailuvirasto. Kauppakirjapaino, s. 7–12.
- Porttikivi, Raimo (1991). Mitä Kilpailuvirasto tekee. Teoksessa Vuosikirja 1991. Kilpailuvirasto. Kauppakirjapaino, s. 3–6.
- Posner, Richard A. (2001). Antitrust Law. Second Edition. University of Chicago Press.
- Purasjoki, Matti (1990). Lukijalle. Teoksessa Vuosikirja 1990. Kilpailuvirasto. Kauppakirjapaino, s. 5.
- Purasjoki, Matti (1991). Lukijalle. Teoksessa Vuosikirja 1991. Kilpailuvirasto. Kauppakirjapaino, s. 1.
- Purasjoki, Matti (1993). Lukijalle. Kilpailuviraston vuosikirja 1993, s. 3.
- Purasjoki, Matti (1994). Lukijalle. Teoksessa Kilpailuviraston vuosikirja 1994. Kilpailuvirasto, s. 7.
- Purasjoki, Matti (1996). Lukijalle. Teoksessa Kilpailuviraston vuosikirja 1996. Kilpailuvirasto, s. 3.
- Purasjoki, Matti (2000a). Kilpailupolitiikan sisällöstä tarvitaan keskustelua. Kilpailuviraston uutisia 5/2000.
- Purasjoki, Matti (2000b). Lukijalle. Kilpailuviraston vuosikirja 2000, s. 5.
- Purasjoki, Matti (2001). Markkinamäärityksen kehittämistarpeet. Kilpailuviraston uutisia 5/2001.
- Purasjoki, Matti (2002). Säännöstely-Suomi matkalla toimiville markkinoille. Teoksessa Kajanoja, Jouko & Kiander, Jaakko & Voipio, Iiko B. (toim.). Tutkimus ja talouspolitiikka. Kirjoituksia taloudellisesta kasvusta. Juhlakirja Reino Hjerppen kunniaksi hänen 60-vuotispäivänään 19.8.2002. VATT-julkaisuja 33. Helsinki, s. 87–90.
- Purasjoki, Matti (2003a). Kymmenen vuotta kieltoperiaatetta – Kilpailuviraston näkökulma. Teoksessa Kilpailuoikeudellinen vuosikirja 2002. Suomen Kilpailuoikeudellinen Yhdistys ry. Helsinki 2003, s. 13–21.
- Purasjoki, Matti (2003b). Lukijalle. Teoksessa Kilpailuviraston vuosikirja 2003, s. 4–5.

- Purasjoki, Matti (2009). Kaavoitus, kauppa ja kilpailu. Selvityshenkilö Matti Purasjoen raportti ympäristöministeriölle 2.2.2009.
- Purasjoki, Matti & Jokinen, Juhani (2001). Kilpailupolitiikan odotukset, saavutukset ja haasteet.
- Pääkkönen, Jussi (2011). Yhteistyö aluehallintovirastojen kanssa. Kilpailuviraston vuosikirja 2011, s. 58–60.
- Pääministeri Harri Holkerin hallituksen ohjelma 30.4.1987.
- Reimavuo, Seppo (1990). Kohti sääntelyn purkua. Kilpailuviraston vuosikirja 1990, s. 37–42.
- Reimavuo, Seppo (1991). Deregulaation teoria ja käytäntö. Kilpailuviraston vuosikirja 1991, s. 27–30.
- Reimavuo, Seppo (2011). Kilpailuviraston kilpailunedistämistyötä koskeva arvio. Kilpailuvirasto 7.10.2011. Muistio.
- Rekola, Esko (2004). Kilpailu- ja hintakomitea (KIHI). Teoksessa Kilpailun puolella – uutta väylää avaamassa. Matti Purasjoki 60 vuotta. Kilpailuvirasto 2004. Jyväskylä, s. 32–34.
- Report from the Nordic competition authorities, Competitive airlines, Towards a more vigorous competition policy in relation to the air travel market No.1/2002. Journal of Air Transport Management 10 (2004), s. 71–79.
- Rissanen, Kirsti – Korah, Valentine (1991). EY:n ja Suomen kilpailuoikeus. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki.
- Salonen, Ahti M. (1955). Tutkimus taloudellisesta kilpailusta Suomen nykyisessä yhteiskuntaelämässä. Helsinki.
- Schröter, Harm (1996). Cartelization and Decartelization in Europe, 1870–1995: Rise and Decline of an Economic Institution. The Journal of European Economic History Vol. 26 No.1, s. 129–153.
- Selvitys Kilpailuviraston toiminnasta vuonna 1991.
- Sukanen, Jarno (2012). Määrä hinnoittelun arvioinnista kilpailunrajoituksena. Näkökulmia. Kilpailuviraston vuosikirja 2012, s. 38–47.
- Syrjälä, Sanna – Hermas, Mika (2011). Kartellivalvonnan missio: kiinnijäämisriskin kasvattaminen. Kilpailuviraston vuosikirja 2011, s. 21–25.
- Tamminen, M. (1958). Kartellilain voimaan astuessa. Kansantaloudellinen aikakauskirja 54:1958, s. 1–28.
- Tanskanen, Antti – Vajanne, Laura – Volk, Raija (1984). Kauppapoliittinen keskustelu Suomessa. Teoksessa Koskenkylä, Heikki – Pekkarinen, Jukka – Räikkönen, Antti – Vartia, Pentti (toim.). Sata vuotta suomalaista kansantaloustiedettä. Kansantaloudellinen Yhdistys. Vammala, s. 253–286.
- Taurula, Maarit (2011). Uusi kilpailulaki ja yrityskauppavalvonta. Kilpailuviraston vuosikirja 2011, s. 35–39.
- TEM raportteja 15/2012. Selvitys yritysten hallinnollisen taakan kehityksestä. Loppuraportti. Työelämä- ja markkinaosasto. Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Temmes, Markku & Petäjäniemi Tuulikki (2004). Kilpailuvirasto organisaatioasiantuntijan silmin. Teoksessa Kilpailun puolella – uutta väylää avaamassa. Matti Purasjoki 60 vuotta. Kilpailuvirasto 2004. Jyväskylä, s. 45–59.
- Timonen, Pekka (2004). Miksi kilpailija ei ole asianosainen yrityskauppavalvonnassa? Teoksessa Kilpailun puolella – uutta väylää avaamassa. Matti Purasjoki 60 vuotta. Kilpailuvirasto 2004. Jyväskylä, s. 253–263.
- Vihanto, Martti (1991). Kilpailupolitiikka ja itävaltalainen talousteoria. Kilpailuviraston vuosikirja 1991, s. 7–20.
- Vihanto, Martti (2004). Abstraktit oikeusperiaatteet dynaamisen kilpailuprosessin edellytys. Teoksessa Kilpailun puolella – uutta väylää avaamassa. Matti Purasjoki 60 vuotta. Kilpailuvirasto 2004. Jyväskylä, s. 264–274.
- Virtanen, Martti (1987). Kilpailunrajoitusten käytäntöä ja teoriaa, Hinnat ja kilpailu 3–4/1987, s. 9–13.
- Virtanen, Martti (1990). Määrävä markkina-asema. Kilpailuviraston vuosikirja 1990, s. 13–19.
- Virtanen, Martti (2011). Kasvutyöryhmä ja kilpailu: merkittävä kannanotto. Kilpailuviraston vuosikirja 2011, s. 11–16.
- Virtanen, Martti – Björkroth, Tom (2006). Kilpailun seurannan kehittäminen ja kilpailuoikeus. Teoksessa Kilpailuoikeudellinen vuosikirja 2005. Suomen Kilpailuoikeudellinen Yhdistys ry, s. 53–66.
- Virtanen, Pertti (2013). Oikeustapauskatsaus kilpailu- ja markkinaoikeudellisissa asioissa/Suomi, Ruotsi ja EU. Teoksessa Kilpailuoikeudellinen vuosikirja 2012. Suomen Kilpailuoikeudellinen Yhdistys ry, s. 233–292.
- Virtanen, Valtteri (2011). Kilpailunrajoitusasioiden priorisointi ja alkuvaiheen selvitykset. Kilpailuviraston vuosikirja 2011, s. 31–34.
- Vuorio, Liisa (1999). EU:n uusi asetus vertikaalisista kilpailunrajoituksista painottaa yritysten markkinavoimaa. Kilpailuviraston uutisia 4/1999.
- Väyrynen, Olavi (1972). Pohjoismainen hinta- ja kilpailulainsäädäntö kuluttajapoliittisesta näkökulmasta. Esitys Pohjoismaisen kuluttajakomitean kokouksessa 8.6.1972.
- Wikberg, Olli (2009). Leniency v. kartellit. Kilpailuoikeudellinen ja -poliittinen tutkimus kartellien vastaisesta toiminnasta Euroopan unionissa. Helsinki.

Lyhenteet:

ECA	European Competition Authorities
ECN	Euroopan kilpailuviranomaisten verkosto
EEC	European Economic Community
EFTA	Euroopan vapaakauppajärjestö (European Free Trade Association)
ETA	Euroopan talousalue
EU	Euroopan unioni
EY	Euroopan yhteisö
HE	hallituksen esitys
ICN	International Competition Network
KHO	korkein hallinto-oikeus
KIHI-komitea	kilpailu- ja hintakomitea
KIVI	Kilpailuvirasto
KKO	korkein oikeus
Km.	komitean mietintö
LaVM	lakivaliokunnan mietintö
LiVM	liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö
MAO	markkinaoikeus
MmVL	maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunto
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OM	oikeusministeriö
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
prop.	regerings proposition
TaVM	talousvaliokunnan mietintö
TEM	työ- ja elinkeinoministeriö
UNCTAD	The United Nations Conference on Trade and Development
VATT	Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
vp	valtiopäivät

