

KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä 1 (54)

14.6.2013

Kilpailu- ja kuluttajavirasto
Konkurrens- och konsumentverket

Taltionumero

1993

Diaarinumero

277/2/10

1/. 06. 2013

SAAPUNUT / ANKOMMIT

Asia Valitus kilpailunrikkomismaksun määräämistä koskevassa asiassa

Valittaja Suomen Hiusyrittäjät ry, Helsinki

Päätös, jota valitus koskee

Markkinaoikeus 22.12.2009 nro 658/2009

I KILPAILUVIRASTON ESITYS

Kilpailuvirasto (nykyinen Kilpailu- ja kuluttajavirasto) on markkinaoikeudelle 27.8.2007 tekemässään esityksessä ja sen myöhemmissä täsmennyksissä vaatinut, että markkinaoikeus määrää Suomen Hiusyrittäjät ry:lle 33 000 euron seuraamusmaksun. Kilpailuviraston esityksen mukaan Suomen Hiusyrittäjät ry on vuosina 2000–2006 julkaissut jäsen- ja lehdistötiedotteita, joihin on sisältynyt kiellettyjä suosituksia parturi-kampaamohintojen korottamiseksi vuosittain määritetyllä prosentilla. Suomen Hiusyrittäjät ry on Kilpailuviraston esityksen mukaan menettelyllään rikkonut ajanjaksolla 3.4.2000–30.4.2004 kilpailunrajoituksista annetun lain (kilpailunrajoituslain) 6 §:ää (480/1992) ja ajanjaksolla 1.5.2004–2006 kilpailunrajoituslain 4 §:ää (318/2004).

Suomen Hiusyrittäjät ry on markkinaoikeudelle toimittamissaan vastineissa ja markkinaoikeuden toimittamassa valmistelevassa suullisessa käsittelyssä kiistänyt rikkoneensa kilpailunrajoituslakia Kilpailuviraston seuraamusmaksuesityksessä kuvatulla tavalla. Seuraamusmaksuesityksessä kuvatun Suomen Hiusyrittäjät ry:n tiedottamisen tarkoituksena ei ole ollut kilpailun rajoittaminen eikä siitä ole seurannut kilpailun rajoittumista. Toissijaisesti seuraamusmaksu on jätettävä määräämättä tai määrättävä merkittävästi Kilpailuviraston esitystä pienempänä.

II MARKKINAOIKEUDEN RATKAISU

Markkinaoikeus on valituksenalaisella päätöksellään määrännyt Suomen Hiusyrittäjät ry:n maksamaan valtiolle kilpailunrikkomismaksuna 33 000 euroa ja hylännyt Suomen Hiusyrittäjät ry:n vaatimuksen oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Markkinaoikeus on lausunut päätöksensä perusteluina seuraavaa:

Tapahtumankuvaus

Suomen Hiusyrittäjät ry on julkaissut vuosina 2000–2006 joka kevät yhden tai useamman jäsentiedotteen sekä lehdistötiedotteen, joissa on tiedotettu käydyissä työehtosopimusneuvotteluissa sovituista alan palkkaratkaisusta sekä kulloisestakin palkkojen ja muiden kustannusten noususta johtuvasta keskimääräisestä parturikampaamohintojen korotustarpeesta. Hinnankorotustarve on ilmoitettu tietyinä prosenttina tai prosenttihaarukkana.

Puheena olevien jäsen- ja lehdistötiedotteiden tekstisisällöstä sinänsä ei ole osapuolten välillä erimielisyyttä. Suomen Hiusyrittäjät ry ei ole myöskään kiistänyt tiedotteiden olevan yhdistyksen asianmukaisten elinten hyväksymiä.

Vuosi 2000. Suomen Hiusyrittäjät ry:n jäsenyhdistysten puheenjohtajille osoitetussa, 3.4.2000 päivätyssä tiedotteessa on todettu muun ohella seuraavaa.

”Ikkunahinnaston voi laittaa esille samassa yhteydessä kun selviää, millainen hintojen nousupaine seuraa mahdollisesti 1.5.2000 tulevasta palkankorotuksesta. Palkkaneuvottelut ovat vielä meneillään. Muidenkin kustannusten nousua voidaan ennakoida, että hinnoissa tulee olemaan 5–7 %:n korotuspaineet tänä keväänä.”

Suomen Hiusyrittäjät ry:n 18.4.2000 päivätyssä, yhdistyksen jäsenille osoitetussa ”pikatiedotteessa” on todettu muun ohella seuraavaa.

”Toisin kuin juuri lähetetyssä Hiusuutiset 2/2000-tiedotteessa kerroimme, uudet palkkataulukot saatiin 17.4.2000 sovittua, ja korotukset tulevat voimaan jo 1.5.2000. Taulukkopalkkoja korotetaan 3,5 %, uudet taulukot ovat tällä sivulla.[- -]

Palveluhinnat tulee tarkistaa vastaamaan kohonneita kustannuksia, mieluiten heti 1.5.2000 alkaen, jos suinkin mahdollista. Palkankorotuksen lisäksi myös mm. vuokrataso, aineiden tukkuhinnat ja sähkön hinta ovat viime vuodesta kohonneet. Hiusyrittäjien arvion mukaan näiden muutosten kustannusvaikutus on yhteensä keskimäärin 6,5–7,0 % paikkakunnasta riippuen. Myös yksinyrittäjien tulee huolehtia siitä, että oma palkkakehitys vastaa vähintään palkansaa-
jien korotuksia, ja nostaa palveluhintojaan vastaavasti.”

Suomen Hiusyrittäjät ry:n 22.5.2000 päivätyssä lehdistötiedotteessa on todettu muun ohella seuraavaa.

”Hiusalalla palkankorotuksia – palveluhinnat nousussa – Parturien ja kampaajien palkoista on neuvoteltu uusi työehtosopimus, jonka mukaan taulukkopalkat nousevat toukokuun alusta lukien 3,5 prosenttia ja henkilökohtaiset palkat 215 markkaa kuukaudessa. Palkankorotukset yhdessä muiden kustannusten nousun kanssa ovat kasanneet ankaria nousupaineita partureiden ja kampaajien palveluhintoihin. Hinnat ovat jo nousseet tai tulevat lähiaikoina nousemaan keskimäärin 6,5–7 %, arvioi Suomen Hiusyrittäjien puheenjohtaja Juhani Lehtonen Helsingissä maanantaina.

Hiusalaa edustavan keskusjärjestön mukaan palkankorotusten lisäksi hinnankorotuksiin vaikuttaa eniten liiketilojen vuokrataso, joka on viime aikoina noussut reippaasti varsinkin suuremmissa kaupungeissa. Lisäksi mm. työssä tarvittavat aineet sekä sähkö ovat kallistuneet viime vuodesta. Parturien ja kampaamoiden palkansaa-
jien ohella voivat myös ilman palkattua työvoimaa työskentelevät yksinyrittäjät nyt oikeutetusti nostaa ansiotasoaan, siinä missä työn-
tekijätkin neuvotteluissa saavat lisää palkkaa, korosti Hiusyrittäjien puheenjohtaja Lehtonen.”

Vuosi 2001. Suomen Hiusyrittäjät ry:n toiminnanjohtaja Jouni Korhosen allekirjoittamassa päiväämättömässä asiakirjassa, jonka al-
tunnisteeseen on merkitty vuosi luku 2001 ja joka on tulkittavissa Suomen Hiusyrittäjät ry:n jäsenkirjeeksi, on todettu muun ohella seuraavaa.

”Kustannukset nousevat – tarkista hintasi! Korotustarve vähintään 5 % – Palkkojen korotukset ovat siis lähellä eli yritysten kustannukset nousevat. Kustannusten nousu on tietysti siirrettävä kulutta-

jilta palveluista perittäviin hintoihin. Pelkästään nyt syntyvän palkkaratkaisun hintoihin aiheuttama korotuspaine on arvioidemme mukaan 4–5 %:n luokkaa. Pieniä yrityskohtaisia eroja on olemassa ja lopullisen korotuksenhan päättää kukin yritys itse, muistaen ottaa huomioon myös muiden kustannusnousujen vaikutukset.

Tulemme tiedottamaan korotustarpeesta myös julkisuudessa ennen vappua. Myös mm. vuokrat ja ainekustannukset ovat nousseet, joten hintojen korotustarve on keskimäärin 5–6 prosentin luokkaa.

Yksintekijä: Alan työntekijät saavat siis 3 prosentin palkankorotuksen. Sinulla ei ole maksettavanasi palkkoja muille, mutta eiköhän Sinullekin kuuluisi vähintään samansuuruinen 'palkankorotus'? Hintoihin siirrettynä siis luokkaa 5–6 %, koska sivukulut ne Sinulakin ovat. Jokaisen valvutuneen hiusalan yrityksen velvollisuus itseään kohtaan on tarkistaa, että hinnat ovat kustannuksiin nähden oikealla tasolla.”

Suomen Hiusyrittäjät ry:n 30.4.2001 päivätyssä lehdistötiedotteessa on todettu muun ohella seuraavaa.

”Parturien ja kampaajien palkat nousevat 1.5.2001 voimaan tulevan uuden työehtosopimuksen mukaan kolme prosenttia. Valtaosa hiusalan kustannuksista on palkkasidonnaisia, joten parturi- sekä kampaamohinnoissa on voimakkaita korotuspaineita, toteaa Suomen Hiusyrittäjät ry. Järjestön mukaan hinnankorotukset ovat vähintään viisi prosenttia, mihin vaikuttavat myös vuokrankorotukset ja muiden kustannusten lisäykset.

– Asiakkaat ovat monilla paikkakunnilla lähinnä harmaan talouden vuoksi tottuneet epärealistisen matalaan hintatasoon parturi- ja kampaamopalveluissa, toteaa Suomen Hiusyrittäjät ry:n toiminnanjohtaja Jouni Korhonen. Hiusalalla on asiakastutkimusten mukaan keskimäärin hyvä ammattitaito ja laadukas asiakaspalvelu. Jatkossa parturi- ja kampaamoasiakkaat saavat tottua ammattimaiseen otteeseen myös hinnoittelussa, joka ei 1990-luvulla aina pysynyt kohonneiden kustannusten tasolla.”

Vuosi 2002. Suomen Hiusyrittäjät ry:n 3.4.2002 päivätyssä jäsentiedotteessa on todettu muun ohella seuraavaa.

”Hintojen korotustarve 4 % – Suomen Hiusyrittäjät arvioi, että nyt tehdyt taulukkokorotukset ja muut TES-muutokset aiheuttavat palkkasidonnaisten kulujen nousun 4,2 prosenttiyksiköllä. Myös ainekulut, sähkö sekä osittain vuokrat ovat kohonneet viime vuodesta. Muiden kustannusten nousu on ollut Tilastokeskuksen mukaan maltillisempaa, inflaatiovauhti on ollut 2,6 prosenttia vuonna 2001.

Kaikki hinnoitteluun vaikuttavat tekijät huomioon ottaen tulisi asiakashintoja korottaa keskimäärin vähintään neljä prosenttia.

Näin toimien pysytään kohoavien kustannusten kyydissä, eli kyseessä ei varsinaisesti ole vielä hintojen tasokorotus. Hintojen tarkistamisella varmistetaan, ettei yritys jää hintaloukkuun kustannusten kohotessa mutta hintojen pysyessä ennallaan. Korotustarve ei vaihtelee alueittain, koska kustannukset ovat suhteessa nousseet yhtä paljon eri puolilla Suomea.

Myös yksinyrittäjien olisi tärkeää tehdä hintoihin vastaava korotus, jotta kustannukset pystyttäisiin kattamaan, eikä oma ansio jäisi jälkeen alan yleisestä kehityksestä.”

Suomen Hiusyrittäjät ry:n 29.4.2002 päivätyssä lehdistötiedotteessa on todettu muun ohella seuraavaa.

”Palkkaratkaisu hiusalalla Parturi- ja kampaamokäynnit kallistuvat keskimäärin 4 % – Parturien ja kampaajien palkat nousevat vappuna 2,8 %. [–]

Hiusalan uusi työehtosopimus nostaa palkkasidonnaisia kustannuksia, joita partureiden ja kampaamoiden kuluista on valtaosa. Viime vuodesta myös ainekustannukset, vuokrat ja sähkön hinta ovat nousseet. Lisäkustannusten vuoksi hinnat kohoavat keskimäärin neljä prosenttia.

Palkat nousevat heti toukokuun alussa, mutta hinnastojen tarkistuksesta osa on jo tehty ja osa tehdään vasta toukokuun mittaan. ”Euroon siirtymisen yhteydessä suositimme jäsenliikkeille hintarauhaa viime vuoden kesästä tämän vuoden maaliskuuhun saakka. Nyt useimmissa liikkeissä tullaan purkamaan patoutuneita korotuspaineita, jolloin parturi- ja kampaamomaksut nousevat yleisesti nelisen prosenttia kautta maan”, arvioi Hiusyrittäjien toiminnanjohtaja Jouni Korhonen.”

Suomen Hiusyrittäjät ry on julkaissut myös 24.5.2002 päivätyn ruotsinkielisen lehdistötiedotteen, jossa on viitattu meneillään ja tulossa oleviin, keskimäärin neljän prosentin suuruisiin parturikampanimohintojen korotuksiin.

Vuosi 2003. Suomen Hiusyrittäjät ry:n 17.4.2003 päivätyssä jäsen-tiedotteessa on todettu muun ohella seuraavaa.

”Hintojen korotustarve keskimäärin 4,5 prosenttia – Suomen Hiusyrittäjien laskelmien mukaan nyt tehtyt taulukko- ja sopimuspalkkojen korotukset aiheuttavat palkkasidonnaisiin kuluihin 4,1 prosentin nousun (mukaan lukien sotu-, vakuutus ym. työnantajamaksut). Sähkön hinta on noussut voimakkaasti (jopa 50–60 %) viime vuodesta, samoin tukkuliikkeiden tuotehinnat noin 7–9 %. Vakuutus-, pankki-, Teosto- ja Gramex -maksut ovat nousseet kukin noin 5 %. Nämä voimakkaasti kallistuneet kulut ovat kuitenkin vain noin kolmannes liikkeiden kiinteistä kuluista. Liiketilojen vuokrat ovat yleisesti pysytelleet ennallaan, lukuun ottamatta niitä liikkeitä, joiden pitkäaikainen vuokrasopimus on juuri uusiutunut. Kokonaisinflaatio on edennyt selvästi edellisvuotta hitaammin. Rahan arvo on huonontunut ainoastaan 1,7 prosenttia, kun inflaatio oli edellisvuonna lähes prosenttiyksikön korkeampi.

Kaikki tekijät huomioon ottaen on Suomen Hiusyrittäjien laskelmien mukaan keskimääräinen palveluhintojen korotustarve 4,5 % prosenttia.

Mikäli liikkeessä on tehty erityisiä investointeja, mittavaa koulutusta tai suuria muutoksia liiketoiminnassa, hintojen korotustarve voi olla suurempikin. – Tilanne voi vaihdella liikekohtaisesti, mutta ei alueittain. Mikään merkittävä kustannustekijä ei ole kohonnut eri tavoin Itä- tai Länsi-Suomessa, ei myöskään kaupunki- tai maaseutualueilla. Suomen Hiusyrittäjien keräämien tietojen mukaan korotustarve on tänä keväänä samansuuruinen eri puolilla maata.

Myös yksintekijöiden on tärkeää tehdä hintoihinsa yleistä palkkaratkaisua sekä muita kustannusnousuja vastaava korotus. Näin oma ansio ei jää jälkeen alan yleisestä palkkakehityksestä, ja kustannukset pystytään tulevaisuudessakin kattamaan.”

Suomen Hiusyrittäjät ry:n 28.4.2003 päivätyssä lehdistötiedotteessa on todettu muun ohella seuraavaa.

”Parturi- ja kampaamokäynnit kallistuvat – Hiusalan liikkeiden kustannukset ovat kohonneet voimakkaasti viime vuodesta. Nousevat palkka- ja yleiskustannukset näkyvät asiakkaille keskimäärin 4,5 %:n hinnankorotuksina, ennustaa toimialaliitto Suomen Hiusyrittäjät ry.

Vaikka viime vuoden inflaatio jäi alle kahden prosentin, pääosin pieninä yksikköinä toimivien parturi- ja kampaamoliikkeiden toimintakulut ovat nousseet eri syistä huomattavasti enemmän. Suhteellisesti eniten on noussut sähkön hinta, jopa yli 50 prosenttia. Kampaamotuotteet ovat kallistuneet vajaan 10 prosenttia, ja vakuutus-, pankki-, Teosto- sekä Gramex -maksut noin 5 prosenttia.

Suurin vaikutus on kuitenkin vappuna tulevilla palkankorotuksilla, koska liikkeiden kustannuksista noin kaksi kolmasosaa on palkkasidonnaisia. Parturi-kampaajien palkat nousevat 2,7 %, mikä tarkoittaa sivukuluineen noin 4,1 prosentin nousua kustannuksiin.

– Pienet käsityövaltaiset liikkeet toimivat nyt ahtaassa raossa, kommentoi Suomen Hiusyrittäjien toiminnanjohtaja Jouni Korhonen. Kuluttajat eivät olisi juuri halukkaita maksamaan palveluistaan lisää, vaikka kysyntää periaatteessa olisi. Kustannukset laukkaavat kuitenkin omaa rataansa, ja jokaisen liikkeen on ne otettava huomioon hinnoittelussaan.”

Vuosi 2004. Suomen Hiusyrittäjät ry:n 23.4.2004 päivätyssä tiedotteessa ammatinharjoittajajäsenille on todettu muun ohella seuraavaa.

”Oheisena tiedotteemme yleisestä hintojen korotuksesta. Tiedotteen pohjana on 1.5.2004 tehtävä 2,4 prosentin suuruinen korotus parturi-kampaajien palkkoihin. Samassa yhteydessä on hyvä myös yksin työskentelevän tarkistaa omat hintansa, jottei yleisistä palkannousuista jäätäisi täysin osattomiksi.

Kuten tiedotteessa kerrotaan, hintojen korotuspaine on tänä vuonna poikkeuksellisen pieni, vain 2–2,5 prosenttia liikkeestä riippuen.

Tämä ei koske niitä liikkeitä, joissa on useita vuosia jätetty teke-
mättä tarpeelliset hinnankorotukset, tai joissa hintoja on mahdolli-
sesti jo tänä vuonna nostettu.

Kilpailutilanne on kireä monilla paikkakunnilla ympäri maan.
Tämä ei kuitenkaan voi olla syynä oman ammattitaidon aliarvos-
tukseen ja keinotekoisen alhaiseen hintatasoon. Kehotamme myös
tutustumaan huhtikuun Hiusuutisten (tulee useimmille jäsenille
Pinnin välissä) hintataulukkaan, jonka Tilastokeskus on koonnut eri
puolilta maata tämän vuoden helmikuussa.”

Suomen Hiusyrittäjät ry:n päiväämättömässä asiakirjassa, jonka
alatunnisteseen on kirjattu vuosiluku 2004 ja joka on tulkittavissa
Suomen Hiusyrittäjät ry:n yritysjäsentiedotteeksi, on todettu muun
ohella seuraavaa.

”Palkkaratkaisun aiheuttama hinnankorotustarve – Koska työllistä-
vien liikkeiden työvoimakulut nousevat, tulee myös palveluhintoja
nostaa viimeistään 1.5.2004 alkaen. Samalla on hyvä aika myös so-
pimusyrittäjä- tai tuolinvuokraperiaatteella toimivien liikkeiden tar-
kistaa hintansa, sillä oman elintason nousun tulee ulottua kaikkiin
hiusalalla työskenteleviin. Sama koskee luonnollisesti yrittäjien it-
sensä perimiä palvelumaksuja, niin yksinyrittäjiä kuin muita työl-
listäviäkin.

Viime vuoden palkankorotuksen jälkeen eli toukokuusta 2003 ei
yleinen kustannustaso juuri ole noussut. Elinkustannusindeksi
(= inflaatio) on jäänyt alle 1 prosentin vuositasolla, eivätkä tukku-
tuotteet tai sähkö- ym. kustannukset ole nousseet siinä määrin kuin
aiempina vuosina. Nyt tehty palkkaratkaisu (2,4 %) aiheuttaa pal-
veluhintoihin korotuspainetta vain siltä osin, kuin kustannukset
ovat palkkasidonnaisia tai kertaantuvat palkkakulujen myötä
(kuten esim. TEL-maksut ja arvonnäkövero). Tällaisia kustannuksia
on Suomen Hiusyrittäjien arvion mukaan noin 70 % hiusalalan liik-
keiden kaikista kustannuksista.

Näillä perusteilla laskettuna palkankorotukset aiheuttavat keski-
määrin 2–2,5 %:n prosentin paineen korottaa hiusalalan palveluhinto-
ja 1.5.2004 lukien.

Suomen Hiusyrittäjät tulee antamaan asiasta erillisen lehdistötiedotteen huhtikuun lopussa. Tiedote on yleensä julkaistu varsin laajasti maakunta- ja aluelehdissä, sillä parturi- ja kampaamohinnat kiinnostavat suurta yleisöä. Oman liikkeen hinnoitteluun on tämän tiedotteen myötä mahdollista paneutua jo hyvissä ajoin, ja tehdä tarpeelliset hinnantarkistukset.”

Suomen Hiusyrittäjät ry:n 26.4.2004 päivätyssä lehdistötiedotteessa on todettu muun ohella seuraavaa.

”Parturi- ja kampaamohinnat lievässä nousussa – Parturi- ja kampaamokäynnit kallistuvat keskimäärin 2–2,5 prosentilla toukokuun alusta lukien. Hintojen nousun pääasiallisena syynä ovat hiusalalla vappuna 2,4 %:lla nousevat palkat. [–]

– Parturi-kampaamoliikkeen kustannuksista noin 2/3 on sidoksissa palkkasummaan. Tämän vuoksi palkankorotukset vaikuttavat hintoihin lähes sellaisinaan, kertoo työnantajia edustavan Suomen Hiusyrittäjät ry:n puheenjohtaja Arja Laurila. Myös yksin omassa liikkeessään työskentelevät tulevat tekemään hintoihinsa vastaavia korotuksia, koska yleinen palkkatason nousu koskee myös heitä, katsoo puheenjohtaja Laurila.”

Vuosi 2005. Suomen Hiusyrittäjät ry:n 3.5.2005 päivätyssä ammatinharjoittajatiedotteessa on todettu muun ohella seuraavaa.

”Parturi-kampaajien uudesta työehtosopimuksesta ja palkoista käydään parhaillaan neuvotteluja, neuvottelutulos toivottavasti saavutetaan toukokuun aikana. Monet muutkin hiusalan yritystoimintaan vaikuttavat kustannukset; työntekijöiden palkkojen ohella; ovat kohonneet vuoden aikana, esim. vuokrat, alan tuotteet, lehtitilaukset, polttoaineet ym. Toki jotkut kustannukset ovat hieman alentuneetkin, esim. puhelumaksut, sähkö, lainakorot. Näistä alentumisista huolimatta kuluttajahintaindeksi nousi 1 %:n, vastaavan lukeman ollessa vuosi sitten -0,5 %. Kohonneet kustannukset tulee siirtää palveluhintoihin, laskelmiemme mukaan korotustarve on 5–7 %, jotta kustannusten nousun kattamisen lisäksi myös yrittäjä saisi itselleen kuuluvan palkankorotuksen. Suomen Hiusyrittäjät ry antaa tänäkin vuonna hintojen korotuspaineista erillisen lehdistötiedotteen, joka on viime vuosina julkaistu suorastaan kiitettävästi sanomalehdissä ympäri maan ja on omalta osaltaan toiminut ”kuluttajavalistuksena” suurelle yleisölle.”

Suomen Hiusyrittäjät ry:n päiväämättömässä, vuonna 2005 annetussa yritysjäsentiedotteessa on todettu muun ohella seuraavaa:

”Palveluhintojen korotustarve hiusalalla – Työllistävien yritysten työvoimakustannukset tulevat joka tapauksessa nousemaan, joten myös palveluhintojen nostaminen on ajankohtaista, ehkäpä jo toukokuussa. Mainitsemme tämän jo nyt siksi, että vaikka luonnollisesti pidämme kiinni siitä periaatteesta, että palkankorotuksia ei tule tehdä taannehtivasti, tulevaisuudessa neuvotteluissa voi tulla eteen tilanne, että vaakakupissa on kokonaisuutena asioita, jotka puoltavat periaatteesta tinkimistä. Myös sopimusyrittäjä- tai tuolinvuokraperiaatteella toimivien liikkeiden lienee nyt aiheellista tarkistaa hintansa, jotta yrittäjien oman elintason nousu ja palkkataso turvataan.

Vuoden aikana, maaliskuun loppuun mennessä kuluttajahintaindeksi nousi 1 %:n. Hiusalan yritystoimintaan vaikuttavista kustannuksista nousivat mm. vuokrat, alan tuotteet, lehtitilaukset ja polttoaineet. Sen sijaan vuoden aikana hieman laskivat mm. puhelumaksut, sähkö ja lainakorot.

Vuokrat nousivat vuositasolla keskimäärin 1,9 %, mutta paikkakuntakohtaiset erot olivat suuria. Kun nyt, olosuhteista johtuen erittäin karkealla tasolla, ennakoidaan tuleva palkkaratkaisu, palkkasidon naisine sivukuluineen ja yhdistettynä muihin kohonneisiin kustannuksiin, palveluhintoihin kohdistuu 5–7 %:n korotustarve.

Suomen Hiusyrittäjät tulee antamaan tänäkin vuonna kustannuspaineista ja hintojen korotustarpeesta erillisen lehdistötiedotteen, joka viime vuosina onkin julkaistu suorastaan kiitettävästi sanomalehdissä ympäri maan ja on omalta osaltaan toiminut ”kuluttajavalistuksena” suurelle yleisölle. Lehdistötiedotteen julkaisuajankohta on vielä tätä lähetettäessä auki, koska on huolellisesti harkittava myös sitä, että siihen saadaan mukaan mahdollisimman paljon faktaa, jotta uutiskynnys varmemmin ylittyisi.”

Suomen Hiusyrittäjät ry:n 30.5.2005 päivätyssä lehdistötiedotteessa on todettu muun ohella seuraavaa.

”Hiusalalla uusi työehtosopimus ja palkat kesäkuun alusta – Parturien ja kampaajien palkat nousevat 1.6.2005 voimaan tulevan uuden työehtosopimuksen mukaan 2,6 %. Nousevat palkka- ja muut

kustannukset näkyvät asiakkaille noin 5–7 prosentin suuruisina palveluhintojen korotuksina, ennustaa toimialaliitto Suomen Hiusyrittäjät ry.

– Vaikka inflaatio vuositasolla jäi 1,2 %, ovat esimerkiksi toimitilakulut kohonneet huomattavasti enemmän. Suurin vaikutus palveluhintoihin on kuitenkin palkankorotuksilla, koska liikkeiden kustannuksista noin kaksi kolmasosaa on palkkasidonnaisia. Parturi-kampaajien palkkojen korotus 2,6 % merkitsee sivukuluineen (esim. TEL ja muut vakuutukset) noin 4 prosentin nousua kustannuksiin, muiden kustannusten osalta korotustarve on, yrityksestä riippuen, 1–3 prosenttia.”

Vuosi 2006. Suomen Hiusyrittäjät ry:n 15.5.2006 päivätyssä tiedotteessa yritysjäsenille on todettu muun ohella seuraavaa.

”Hinnankorotuspaineista – Kevään työehtosopimusneuvottelut on vast'ikään saatu päätökseen. Neuvottelujen tuloksena parturikampaajien palkat nousevat kesäkuun alusta, eivät siis taannehtivasti, kuten edellisessä tiedotteessa 'pelottelin'. Korotus on taulukkopalkkojen ja henkilökohtaisten palkkojen osalta 2,3 prosentin suuruisen, joten myös palveluhintoja on syytä tarkistaa.

Myös monet yritystoimintaan vaikuttavat kustannukset ovat jo alkuvuoden aikana nousseet ja lisää korotuksia on todennäköisesti tulossa. Ainakin sähköyhtiöt ovat ilmoittaneet hinnankorotuspaineita olevan, mutta konkreettista tietoa määristä tai ajankohdista ei ole annettu. Korkotason ennakoidaan nousevan pariinkin kertaan vielä tämän vuoden aikana. Polttoaineiden hintojen nousu jatkuu ja vaikuttaa niin vuokriin kuin tavarakuljetuksiin sekä muuhunkin liikenteeseen hintoja korottavasti. Viimeisen vuoden aikana eniten ovat nousseet tuontihinnat, peräti 10,3 prosenttia.

Palveluhintojen korotustarve on hyvin yrityskohtainen, laskelmiemme mukaan yleisemmin liikutaan 2,9–5 prosentin tasolla, mutta prosentit voivat olla suurempiakin, jos esim. alkuvuoden vuokrien nousuja, jotka joillakin ovat olleet todella huomattavia, ei ole vielä siirretty hintoihin. Varsinkin tällä kertaa palveluhinnat olisi syytä tarkastaa ”alvittomina”, jotta mahdolliset jälkeenjäneisyydet tulisi oikaistua ennen vuodenvaihdetta. Tammikuun 2007 jälkeen hiusala on suurennuslasin alla, niin valtiovarainministeriö,

kuluttajaviranomaiset kuin palveluiden käyttäjätkin odottavat, että alentuva verokanta näkyy palveluiden hinnoissa.”

Suomen Hiusyrittäjät ry:n 31.5.2006 päivätyssä lehdistötiedotteessa on todettu muun ohella seuraavaa.

”Parturi-kampaamoiden palvelumaksut kallistuvat – Parturien ja kampaajien palkat nousevat toukokuussa tehdyn työehtosopimuksen mukaan 2,3 prosenttia. Korotus tulee voimaan kesäkuun alusta. Palkankorotusten kokonaisvaikutus palveluhintoihin on 2,9 prosenttia.

Palveluhintojen korotuspaineita lisäävät myös monet muut tekijät. Hiusalan yritysten toimintakulut ovat kohonneet viime vuoden kesäkuun jälkeen huomattavasti vuoden inflaatiota enemmän. Suhteellisesti eniten on noussut sähkön hinta, myös vuokrat, pankki- ja rahankäsittelykulut ovat nousseet. Korkea öljyn hinta vaikuttaa monella tavalla, pääosin tuontitavaraa olevien, kampaamotuotteiden hintoja korottavasti. Suomen Hiusyrittäjien laskelmien mukaan nyt sovittu palkkaratkaisu yhdessä muiden kustannusten kanssa näkyy kuluttajille 2,9–5,0 prosentin korotuksena palvelumaksuihin.”

Suomen Hiusyrittäjät ry:n 21.5.2006 pidetyssä hallituksen kokouksessa on kokouksen 5.6.2006 päivätyn pöytäkirjan mukaan todettu muun ohella seuraavaa.

”Puheenjohtajiston ehdotuksesta hallitus päätti myös, että jäsenistölle annetaan täsmällisempää opastusta palveluhintojensa määrittelyyn, missä yhteydessä uudistetaan myös liiton hinnastopohja.”

Oikeudellinen arviointi

Väitetyn kilpailunrajoituksen arvioinnin lähtökohtia

Kysymyksessä oleva Kilpailuviraston esitys koskee ajanjaksoa 3.4.2000–31.12.2006. Kilpailunrajoituksista annettua lakia (jäljempänä kilpailunrajoituslaki) on muutettu 1.5.2004 alkaen voimaantulleella lailla 318/2004 muun ohella siten, että kilpailijoiden välistä yhteistyötä ynnä muuta koskeva lain 6 § (480/1992) on ollut voimassa 30.4.2004 asti ja lain 4 § (318/2004) puolestaan 1.5.2004 alkaen.

Kysymyksessä olevaa Suomen Hiusyrittäjät ry:n menettelyä on siten arvioitava oikeudellisesti ajanjaksolla 3.4.2000–30.4.2004 voimassa olleen kilpailunrajoituslain 6 §:n (480/1992) nojalla ja ajanjaksolla 1.5.2004–31.12.2006 kilpailunrajoituslain 4 §:n (318/2004) nojalla.

Kilpailunrajoituslain 6 §:n 1 kohdan (480/1992) mukaan samalla tuotanto- tai jakeluportaalla toimivat elinkeinonharjoittajat tai näiden yhteenliittymät eivät saa sopimuksella, päätöksellä tai niihin rinnastettavalla menettelyllä määrätä tai suosittaa elinkeinotoiminnassa perittäviä tai maksettavia hintoja tai vastikkeita. Säännöksen esitöissä (HE 192/1991 vp) on todettu, että säännös koskee sekä yritysten nimenomaisia sopimuksia tai tähän rinnastettavaa yritysten yhteisymmärrystä kuin myös yritysten yhteiselinten ja yhteenliittymien päätöksiä tai vastaavia järjestelyjä, joilla rajoitetaan ja ohjataan horisontaalisessa tasossa yritysten kilpailukeinojen käyttöä.

Kilpailunrajoituslain 4 §:n 1 momentin (318/2004) mukaan sellaiset elinkeinonharjoittajien väliset sopimukset, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymien päätökset sekä elinkeinonharjoittajien yhdenmukaistetut menettelytavat, joiden tarkoituksena on merkittävästi estää, rajoittaa tai vääristää kilpailua tai joista seuraa, että kilpailu merkittävästi estyy, rajoittuu tai vääristyy, ovat kiellettyjä. Pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan kiellettyjä ovat erityisesti sellaiset sopimukset, päätökset ja menettelytavat, joilla suoraan tai välillisesti vahvistetaan osto- tai myyntihintoja taikka muita kauppaehtoja.

Suomen Hiusyrittäjät ry on markkinaoikeudessa vedonnut siihen, ettei kysymyksessä olevaan menettelyyn voida soveltaa kumpakaan edellä mainituista lainkohdista, koska menettelyssä on ollut kyse yksinomaan työmarkkina-asioista tiedottamisesta, mihin kilpailunrajoituslaki ei sen 2 §:n 1 momentin mukaan sovellu.

Kyseisen lainkohdan mukaan kilpailunrajoituslakia ei sovelleta sopimuksiin tai järjestelyihin, jotka koskevat työmarkkinoita. Markkinaoikeus katsoo asiassa esitetyn selvityksen perusteella, että Suomen Hiusyrittäjät ry:n tarkasteltavana olevat jäsen- ja lehdistötiedotteet ovat käsitelleet sanamuodoiltaan kysymyksessä olevan elinkeinotoiminnan kustannusrakennetta kokonaisuutena ja ainoastaan

osittain suoraan henkilöstökustannuksiin vaikuttavia kustannustekijöitä kuten työmarkkinoiden palkkaratkaisuja. Suomen Hiusyrittäjät ry:n väitettä yksinomaan työmarkkina-asioista tiedottamisesta ei näin ollen voida hyväksyä.

Kilpailunrajoituslain 4 §:n (318/2004) esitöiden (HE 11/2004 vp) mukaan pykälän tarkoituksena on yhdenmukaistaa horisontaalisia (kilpailijoiden välisiä) ja vertikaalisia (eri tuotanto- tai jakeluportaalla toimivien elinkeinonharjoittajien välisiä) kilpailunrajoituksia koskeva kansallinen sääntely Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 81 artiklan mukaisen sääntelyn kanssa. Esitöiden mukaan pykälä perustuu Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 81 artiklan 1 kohtaan ja sitä on tulkittava 81 artiklan soveltamiskäytännön mukaisesti.

Kilpailunrajoituslain esitöissä (HE 11/2004 vp) on myös todettu, että niissä tilanteissa, joissa kilpailunrajoitus ei ole omiaan vaikuttamaan Euroopan yhteisön jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, sovelletaan kansallista kilpailunrajoituslakia. Sekä kansallisen kilpailulainsäädännön että Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklan tavoitteet ovat kuitenkin pääosin samat ja käytännössä yhteisöoikeutta voidaan käyttää tulkintaohjeena myös puhtaasti kansallisten tapausten osalta.

Toisaalta myös kilpailunrajoituslain aikaisemmista esitöistä (HE 162/1991 vp) ilmenee lain tarkoituksena olleen lähentää kilpailulainsäädäntöämme Euroopan yhteisön kilpailusääntöihin. Edelleen kilpailunrajoituslain uudistusta koskevissa esitöissä (HE 11/2004 vp) on todettu, että kilpailunrajoituslain tuolloin voimassa olleet keskeiset aineelliset säädökset (4–6 §) ovat eronneet sanamuodoiltaan perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklan tekstistä, mutta säännösten sisällön osalta erot ovat olleet vain vähäisiä. Kilpailunrajoituslain materiaallinen sisältö on eronnut esitöiden mukaan Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklan aineellisesta sisällöstä merkittävästi ainoastaan eri tuotanto- tai jakeluportaalla toimivien elinkeinonharjoittajien välisiin kilpailunrajoituksiin sovellettavan lähestymistavan osalta.

Näin ollen arvioitaessa Kilpailuviraston esityksen kohteena olevaa menettelyä sekä ennen että jälkeen 1.5.2004 on kilpailunrajoituslain säännösten tulkinnassa otettava huomioon seuraamusmaksuesi-

tyksessä tarkoitettuna aikana voimassa olleet Euroopan yhteisön kilpailunrajoituksia koskevat säännökset ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuinten niitä koskeva tulkintakäytäntö.

Elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän päätös

Kilpailuviraston näkemyksen mukaan tarkasteltavana oleviin jäsen- ja lehdistötiedotteisiin sisältyvät hinnankorotussuosituksset muodostavat kilpailunrajoituslain 6 §:ssä (480/1992) ja kilpailunrajoituslain 4 §:ssä (318/2004) tarkoitetun elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän päätöksen huolimatta siitä, että kyse ei ole ollut Suomen Hiusyrittäjät ry:n jäseniä sitovista ohjeista. Suomen Hiusyrittäjät ry on kiistänyt, että kyse olisi elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän päätöksestä.

Suomen Hiusyrittäjät ry:n jäseniä voivat sen asiassa esitettyjen sääntöjen 3 §:n perusteella olla joko suoraan tai jäsenyhdistysten välityksellä hius- ja kauneusalan yritykset (yritysjäsenet) ja ammatinharjoittajat (henkilöjäsenet), hius- ja kauneusalan opiskelijat (juniorijäsenet) sekä hius- ja kauneusalan oppilaitokset (oppilaitosjäsenet). Suomen Hiusyrittäjät ry:n tarkoituksena on sen sääntöjen 2 §:n perusteella valvoa jäsentensä ja jäsenyhdistystensä jäsenten yhteisiä ammatillisia ja yhteiskunnallisia etuja sekä taata ja parantaa hius- ja kauneusalan yritystoiminnan toimintaedellytyksiä. Yhdistys edustaa työehtosopimustoiminnassa hius- ja kauneusalan työnantajia. Suomen Hiusyrittäjät ry:n jäsenet ovat siten jo yhdistyksen sääntöjen perusteella pääasiassa kilpailunrajoituslain 3 §:n 1 momentissa tarkoitettuja elinkeinonharjoittajia.

Kilpailuvirasto ei ole sinänsä esittänyt selvitystä siitä, että Suomen Hiusyrittäjät ry:n jäsenet toimisivat samoilla merkityksellisillä markkinoilla ja olisivat keskenään todellisia tai mahdollisia kilpailijoita. Kilpailunrajoituslain 6 §:n (480/1992) ja kilpailunrajoituslain 4 §:n (318/2004) soveltamiseksi nyt puheena olevassa tapauksessa kuitenkin riittää, kun todetaan, että Suomen Hiusyrittäjät ry:n kaltainen hius- ja kauneusalan toimialajärjestö on jo luonteensa puolesta kyseisissä lainkohdissa tarkoitettu elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä, jossa tehdään horisontaalista yhteistyötä samalla tuotanto- tai jakeluportaalla toimivien elinkeinonharjoittajien välillä, mitä asiassa ei ole kiistettykään.

Kilpailunrajoituslain 6 §:n 1 kohdan (480/1992) nimenomaisen sanamuodon mukaan kiellettyyn hintayhteistyöhön luetaan myös hintojen tai muiden vastikkeiden suosittaminen. Kilpailunrajoituslakia koskevissa esitöissä (HE 162/1991 vp) säännöstä on perusteltu sillä, että suositusluonteisten hinnoitteluoheiden antaminen ja niiden soveltaminen johtaa käytännössä lähes aina samaan lopputulokseen kuin nimenomainen hintoja koskeva sopimus.

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 81 artiklaa (josta on tullut Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 artikla) sovellettaessa yhteenliittymän antaman suosituksen luokittelu sen päätökseksi on sen sijaan saattanut edellyttää suosituksen noudattamista. Euroopan yhteisöjen tuomioistuinten oikeuskäytännössä on todettu, että tietty toimenpide voidaan katsoa 81 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi yritysten yhteenliittymän päätökseksi ilman, että sen olisi välttämättä oltava asianomaisia jäseniä velvoittava, ainakin siltä osin kuin jäsenet, joita tämä päätös koskee, noudattavat sitä (asia T-325/01, DaimlerChrysler AG v. komissio, tuomio 15.9.2005, Kok., s. II-3319, 210 kohta; ks. myös yhdistetyt asiat 96/82–102/82, 104/82, 105/82, 108/82 ja 110/82, IAZ International Belgium ym. v. komissio, tuomio 8.11.1983, Kok., s. 3369, 20–21 kohdat).

Kuitenkin myös Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan yhteenliittymän antamaa suositusta, joka riippumatta sen oikeudellisesta luonteesta on todellinen ilmaus yhteenliittymän tahdosta yhteensovittaa jäsentensä käyttäytyminen suosituksen mukaiseksi, on pidettävä yritysten yhteenliittymän päätöksenä (asia 45/85, Verband der Sachversicherer e.V. v. komissio, tuomio 27.1.1987, Kok. 1987, s. 405, 29–32 kohdat).

Markkinaoikeus katsoo asiassa olevan kysymys Suomen Hiusyrittäjät ry:n vuosien ajan noudattamasta jokakeväisestä menettelystä, jota järjestön piirissä ei ole kyseenalaistettu vaan jonka jatkuminen on asiassa saadun selvityksen perusteella ilmeisesti nähty tarpeelliseksi ottaen huomioon etenkin parturi-kampaamoalan liian alhaiseksi koettu asiakashinnoittelu.

Vaikka Suomen Hiusyrittäjät ry:n hinnankorotussuosituksset eivät ole olleet sen jäseniä velvoittavia eikä niiden noudattamisesta ole asiassa esitetty luotettavaksi katsottavaa selvitystä, säännöllisesti

annettu toimialajärjestön ohjeistus kunakin keväänä asianmukaisesta hinnankorotuksen tasosta on ollut selkeä, täsmällinen ja jäsenten yhteisen edun mukainen. Markkinaoikeus arvioi, että Suomen Hiusyrittäjät ry:n jäsen- ja lehdistötiedotteisiin sisältyvät hinnankorotussuositukset on katsottava todelliseksi ilmaukseksi Suomen Hiusyrittäjät ry:n tahdosta sovittaa yhteen jäsentensä käyttäytymisen suositusten mukaiseksi.

Markkinaoikeus katsoo siten, että asiassa on kyse elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän päätöksestä, jonka sisältöä on arvioitava kilpailunrajoituslain 6 §:n (480/1992) ja kilpailunrajoituslain 4 §:n (318/2004) perusteella.

Kilpailunrajoituksen luonne

Tarkoituksellinen kilpailun rajoittaminen

Kilpailuviraston mukaan Suomen Hiusyrittäjät ry:n menettelyn tarkoituksena on ollut kilpailun rajoittaminen, minkä vuoksi asiassa ei ole tarpeen rikkomuksen toteamiseksi osoittaa kilpailulle aiheutuneita haitallisia vaikutuksia. Suomen Hiusyrittäjät ry on esittänyt, ettei sen menettelyn tarkoituksena ole ollut kilpailun rajoittaminen eikä sen menettelystä ole seurannut kilpailun rajoittumista. Yhdistyksen mukaan markkinavaikutuksia olisi joka tapauksessa tullut tarkastella paikallisesti.

Kuten edellä on todettu, kilpailunrajoituslain 6 §:n 1 kohdan (480/1992) sanamuodon mukaan samalla tuotanto- tai jakeluporalla toimivat elinkeinonharjoittajat tai niiden yhteenliittymät eivät saa suosittaa elinkeinotoiminnassa perittäviä hintoja tai vastikkeita. Kyseistä lainkohtaa koskevissa esitöissä (HE 162/1991 vp) on todettu, että hintakartellit voivat koskea paitsi tavaroista ja palveluksista perittäviä tai maksettavia hintoja, myös alennuksia tai erilaisia toimitusmaksuja sekä vastaavia toimitusehtoja. Hintoja koskevat suositukset ja ohjeet yhdenmukaistavat yritysten hinnoittelua ja haittaavat markkinoiden itseohjautuvuutta. Suositusluonteisten hinnoitteluohjeiden antaminen ja niiden soveltaminen johtaa käytännössä lähes aina samaan lopputulokseen kuin nimenomainen hintoja koskeva sopimus. Tähän on rinnastettava myös erilaisten yhteisten hinnoitteluperusteiden ja laskentakaavojen käyttö.

Kilpailunrajoituslain 4 §:n 1 momentti (318/2004) taas kieltää muun ohella sellaiset elinkeinonharjoittajien yhteenliittymien päätökset, joiden tarkoituksena on merkittävästi estää, rajoittaa tai vääristää kilpailua tai joista seuraa, että kilpailu merkittävästi estyy, rajoittuu tai vääristyy. Lainkohtaa koskevien esitöiden (HE 11/2004 vp) mukaan sopimuksen, päätöksen tai yhdenmukaistetun menettelytavan tarkoituksena voidaan katsoa olevan merkittävästi estää, rajoittaa tai vääristää kilpailua erityisesti silloin, kun kyseessä on jokin vakavimmista kilpailunrajoituksista. Tämä ei edellytä, että kilpailunrajoituksen osapuolilla olisi ollut nimenomainen tavoite rajoittaa kilpailua. Kun kyseessä on jokin vakavimmista kilpailunrajoituksista, ei kilpailua estävien, rajoittavien tai vääristävien vaikutusten osalta tarvita erillistä näyttöä. Esitöiden mukaan kilpailijoiden välisistä rajoituksista vakavimpina pidetään muun ohella rajoituksia, joilla vahvistetaan hintoja myydessä kolmansille. Sopimuksen, päätöksen tai yhdenmukaistetun menettelytavan seurauksena saattaa olla kilpailun merkittävä estyminen, rajoittuminen tai vääristyminen myös silloin, kun kyse on muista kuin vakavimmista kilpailunrajoituksista, mutta tällöin kilpailua rajoittavista vaikutuksista on esitettävä näyttöä.

Myös Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on vahvistettu, että Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 81 artiklan 1 kohdan mukaisesti yritysten väliset sopimukset, yritysten yhteenliittymien päätökset ja yritysten yhdenmukaistetut menettelytavat ovat vaikutuksistaan riippumatta kiellettyjä, jos niillä on kilpailua rajoittava tarkoitus (asia C-49/92 P, komissio v. Anic Participazioni SpA, tuomio 8.7.1999, Kok. 1999, s. 1-4125, 123 kohta; asia 45/85, Verband der Sachversicherer e.V. v. komissio, tuomio 27.1.1987, Kok., s. 405, 39 kohta).

Edellä lausutun johdosta on siten syytä arvioida, voidaanko Suomen Hiusyrittäjät ry:n menettelyn tarkoituksena katsoa olevan kilpailun rajoittaminen ilman, että ensi vaiheessa on tarpeen tarkastella menettelyn konkreettisia vaikutuksia. Arvioitaessa sitä, onko yhteenliittymän päätöksen tarkoituksena rajoittaa kilpailua, on Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenevällä tavalla otettava huomioon ennen kaikkea päätöksen sisältö sekä sen oikeudellinen ja taloudellinen asiayhteys. Kyseisestä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä voidaan päätellä, ettei

kilpailun tarkoituksellisen rajoittamisen voida katsoa koskevan pelkästään toimenpiteitä, joiden osalta kilpailunrajoittaminen on ilmeistä (esimerkiksi yhdistetyt asiat 29/83 ja 30/83, Compagnie Royale Asturienne des Mines SA (CRAM) ja Rheinzink GmbH v. komissio, tuomio 28.3.1984, Kok., s. 1679, 26 kohta; yhdistetyt asiat 96/82–102/82, 104/82, 105/82, 108/82 ja 110/82, IAZ International Belgium ym. v. komissio, tuomio 8.11.1983, Kok., s. 3369, 23–25 kohdat; asia 45/85, Verband der Sachversicherer e.V. v. komissio, tuomio 27.1.1987, Kok., s. 405, 40–43 kohdat).

Tässä arvioinnissa on edelleen syytä ottaa huomioon se Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen toteama lähtökohta, jonka mukaan Euroopan yhteisön perustamissopimuksen kilpailua koskeville määräyksille on ominaista se näkökulma, jonka mukaan jokaisen yrityksen on itsenäisesti määrättävä yhteismarkkinoilla noudatettavaksi aikomastaan toimintalinjasta (asia C-49/92 P, komissio v. Anic Participazioni SpA, tuomio 8.7.1999, Kok., s. 1-4125, 116 kohta).

Suomen Hiusyrittäjät ry:n menettelyn osalta voidaan todeta, että sen jäsentiedotteisiin sisältyvillä hinnankorotussuosituksilla on säännönmukaisesti joka kevät kannustettu yhdistyksen jäseniä nostamaan asiakkailtaan perimiä parturi-kampaamohintoja tietyllä yhdistyksen määrittämällä prosentilla tai prosenttihaarukalla. Saman tasoinen prosenttiluku on lisäksi saatettu vuosittain muiden kuin yhdistyksen jäsenten tietoon lehdistötiedotteilla.

Suomen Hiusyrittäjät ry:n esittämän mukaan parturi-kampaajat ovat usein haluttomia hintojensa korottamiseen kilpailun pelossa ja "uskaltavat" korottaa hintojaan keskimäärin vain harvoin. Markkinaoikeus toteaa, että sanottuun nähden alan valtakunnalliselta toimialajärjestöistä säännöllisesti saatavat selkeät ja täsmälliset hinnankorotussuosituksset ovat omiaan vaikuttamaan parturi-kampaajien hinnoittelupäätöksiin kannustamalla heitä hintojensa nostamiseen omien kustannustensa kehityksestä riippumatta ja tietoisina siitä, että myös monet niiden kilpailijoista tulevat todennäköisesti noudattamaan toimialajärjestön hinnankorotussuositusta. Kysymyksessä olevat hinnankorotussuosituksset ovat näin ollen olleet omiaan vaikuttamaan korottavasti parturi-kampaamohintojen tasoon.

Antaessaan suosituksia Suomen Hiusyrittäjät ry:n on siten katsottava pyrkineen joka kevät tiettyyn prosentuaaliseen korotukseen jäsentensä tarjoamien palveluiden hinnoissa ennen kaikkea jäsenten

perustelluksi katsotun ansiotason turvaamiseksi. Vaikka jäsentiedotteet on osoitettu vain yhdistyksen jäsenille, joiden osuus Suomen parturikampaamosektorin liikevaihdosta on asiassa saadun selvityksen mukaan noin 20 prosenttia tai jonkin verran vähemmän, samoista hinnankorotussuosituksista on tiedotettu myös yleisissä tiedotusvälineissä, jolloin niiden kohteena ovat olleet myös yhdistyksen jäsenkuntaan kuulumattomat alan toimijat.

Tältä osin on vielä otettava huomioon, että kilpailunrajoituslain 4 §:n 2 momentin 1 kohdan (318/2004) esimerkeissä mainitaan nimenomaan sopimukset, päätökset tai yhdenmukaistetut menettelytavat, joilla suoraan tai välillisesti vahvistetaan osto- tai myyntihintoja taikka muita kauppaehtoja. Myös Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on katsottu, että toimialajärjestön hinnankorotussuositus voi muodostaa menettelyn, jonka tarkoituksena on kilpailun rajoittaminen (asia 45/85, Verband der Sachversicherer e.v. v. komissio, tuomio 27.1.1987, Kok., s. 405).

Markkinaoikeus katsoo näin ollen, että Suomen Hiusyrittäjät ry:n menettelyn tarkoituksena on ollut kilpailun rajoittaminen parturikampaamosektorilla.

Asiassa ei ole tarpeen tutkia, onko Suomen Hiusyrittäjät ry:n aikomuksena ollut rajoittaa kilpailua tai onko sen suosituksilla ollut myös muita tavoitteita (ks. yhdistetyt asiat 96/82–102/82, 104/82, 105/82, 108/82 ja 110/82, IAZ International Belgium ym. v. komissio, tuomio 8.11.1983, Kok. s. 3369, 23–25 kohdat). Merkitystä ei ole tässä arvioinnissa annettava myöskään sille Suomen Hiusyrittäjät ry:n vetoamalle seikalle, ettei yhdistys ole käsittänyt menettelynsä rikkovan kilpailunrajoituslain 6 §:n (480/1992) tai kilpailunrajoituslain 4 §:n (318/2004) kieltoa.

Kilpailunrajoituksen merkittävyys

Kilpailunrajoituslain 4 §:n (318/2004) esitöiden (HE 11/2004 vp) mukaan sopimuksella, päätöksellä tai yhdenmukaistetulla menettelytavalla tulee olla merkittävä kilpailua estävä, rajoittava tai vääristävä vaikutus lain 2 §:n 4 momentin mukaisesti Suomessa tai suomalaiseseen asiakaspiiriin, jotta se tulisi 4 §:n kiellon piiriin. Esitöissä on viitattu vähämerkityksellisyysarvioinnin osalta Euroopan yhteisöjen komission soveltamaan merkityksellisten markkinoiden

markkinaosuusrajoihin pohjautuvaan arviointiin. Esitöiden mukaan markkinaosuusrajojen alle jäävistä kilpailunrajoituksista vähämerkityksellisinä ei kuitenkaan voida pitää vakavimpia kilpailunrajoituksia.

Suomen Hiusyrittäjät ry:n jäsenten edustamasta osuudesta Suomen parturi-kampaamosektorin liikevaihdosta on puheena olevassa asiassa esitetty toisistaan poikkeavia arvioita. Myöskään merkityksellisiä markkinoita ei ole tässä asiassa määritetty. Suomen Hiusyrittäjät ry ei ole toisaalta myöskään esittänyt, ettei kilpailunrajoituslain 4 § (318/2004) tällä perusteella soveltuisi puheena olevaan menettelyyn. Markkinaoikeus toteaa tältä osin, että ottaen huomioon tarkasteltavana olevan menettelyn luonteen, kysymyksessä oleva menettely kuuluu kilpailunrajoituslain 4 §:n (318/2004) kiellon piiriin.

Rikkomisen kesto

Kilpailuviraston mukaan kysymyksessä oleva vuosina 2000–2006 tapahtunut menettely muodostaa yhden jatkuvan kilpailunrajoituslain 6 §:n (480/1992) ja 4 §:n (318/2004) rikkomisen. Suomen Hiusyrittäjät ry on kiistänyt, että kyse olisi jatkuvasta rikkomuksesta erityisesti vuosien 2002 ja 2004 osalta, jolloin jäsen- ja lehdistötiedotteet ovat koskeneet yksinomaan palkkaa eivätkä näin ollen voi kuulua väitetyn rikkomuksen piiriin.

Jotta kysymyksessä olisi yksi jatkuva rikkominen, edellyttää se, että toimenpiteet ovat toisiaan täydentäviä ja että niillä voidaan katsoa olevan yhtenäinen tavoite (yhdistetyt asiat C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P ja C-219/00 P, Aalborg Portland ym. v. komissio, tuomio 7.1.2004, Kok., s. 1-123, 258 kohta).

Suomen Hiusyrittäjät ry on julkaissut vuosien 2000–2006 ajan joka kevät yhden tai useamman jäsentiedotteen sekä lehdistötiedotteen koskien kulloistakin parturi-kampaamohintojen keskimääräistä korotustarvetta.

Markkinaoikeus katsoo, että yhdistyksen tiedottamisessa on ollut kysymys samankaltaisten toimenpiteiden jatkumosta, jonka tavoitteena on ollut parturi-kampaamohintojen vuosittainen korottaminen

elinkeinotoiminnan kohoavien kustannusten perusteella. Menettelyä on pidettävä jäsen- ja lehdistötiedotteista ilmenevän valossa yhtenä jatkuvana, asteittain ilmenneenä kilpailusääntöjen rikkomisena, joka on alkanut Kilpailuviraston esityksessä tarkoitettuna ajankohtana 3.4.2000, jolloin on päivätty ensimmäinen puheena oleva jäsentiedote.

Vuosien 2002 ja 2004 osalta markkinaoikeus toteaa, että vaikka prosentuaalinen hinnankorotussuositus kyseisinä vuosina on määrällisesti vastannut läheisesti sovittuja palkankorotuksia, tiedotteissa on edelleen annettu alan toimijoille viesti siitä, kuinka suuri asiakashintoihin kohdistuvan korotuksen tulee tai ei tule kunakin vuonna olla. Lisäksi, kuten Kilpailuvirasto on huomauttanut, kyseiset tiedotteet koskevat yhtä lailla sekä yritysjäseniä että ammatinharjoittajajäseniä, joista jälkimmäisiä ei työehtosopimuksen mukainen palkkaratkaisu ylipäättään koske.

Rikkomisen päättymisajankohdasta markkinaoikeus toteaa, että viimeinen Kilpailuviraston esityksen tarkoittama jäsentiedote on julkaistu 15.5.2006 ja lehdistötiedote 31.5.2006. Ottaen huomioon puheena olevien joka keväisten hinnankorotussuositusten kulloinkin seuraavan vuoden hinnoitteluun puuttuvan luonteen, markkinaoikeus katsoo rikkomuksen ulottuneen Kilpailuviraston esittämällä tavalla vuoden 2006 loppuun. Markkinaoikeus toteaa, että tässä arvioinnissa merkitystä ei ole Kilpailuviraston vetoamalla hallituksen kokouksen 21.5.2006 merkitykseltään epäselväksi jääneellä pöytäkirjalla, jossa todetaan hallituksen päättäneen, että jäsenistölle tullessaan antamaan täsmällisempää opastusta palveluhintojensa määrittelyyn, missä yhteydessä uudistetaan myös liiton hinnastopohja.

Vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan

Kilpailuvirasto on lähtenyt siitä, että tarkastelun kohteena olevalla menettelyllä ei ole ollut vaikutuksia jäsenvaltioiden väliseen kauppaan eikä asiassa siten ole myöskään esitetty tosiseikkoihin perustuvaa selvitystä tältä osin. Markkinaoikeus katsoo siten, ettei asiassa ole esitetty selvitystä, jonka perusteella olisi katsottavissa kysymyksen olevan sellaisesta menettelystä, joka EY:n perustamissopimuksen 81 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla olisi omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Johtopäätös

Suomen Hiusyrittäjät ry on edellä esitetyillä perusteilla menetellyt kilpailunrajoituslain 6 §:n (480/1992) ja kilpailunrajoituslain 4 §:n (318/2004) tarkoittamalla kielletyllä tavalla ajalla 3.4.2000–31.12.2006.

Seuraamusmaksun määrääminen

Seuraamusmaksuarvioinnin lähtökohtia

Kilpailunrajoituslain seuraamusmaksua koskevaa säännöstä on muutettu 1.5.2004 alkaen.

Kilpailunrajoituslain 30.4.2004 asti voimassa olleen 8 §:n 1 momentin (480/1992) mukaan elinkeinonharjoittajalle tai näiden yhteenliittymälle, joka rikkoo lain 4–7 §:n säännöksiä, määrätään seuraamusmaksu (kilpailunrikkomismaksu), jollei menettelyä ole pidettävä vähäisenä tai seuraamusmaksun määräämistä kilpailun turvaamisen kannalta muutoin pidetä perusteettomana.

Pykälän 2 momentin mukaan seuraamusmaksua määrättäessä on otettava huomioon kilpailunrajoituksen laatu ja laajuus sekä sen kesto aika. Maksun suuruus on viidestä tuhannesta markasta neljään miljoonaan markkaan. Jos kilpailunrajoitus ja olosuhteet huomioon ottaen on perusteltua, mainittu määrä saadaan ylittää. Maksu saa kuitenkin olla enintään 10 prosenttia kunkin kilpailunrajoitukseen osallistuvan elinkeinonharjoittajan tai näiden yhteenliittymän edellisen vuoden liikevaihdosta.

Kilpailunrajoituslain edellä mainittua 8 §:n 1 momenttia on 1.5.2004 alkaen muutettu siten, että tuolloin voimaan tulleen 7 §:n 1 momentin (318/2004) mukaan seuraamusmaksu määrätään lain 4 tai 6 §:n tai Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 81 tai 82 artiklan säännösten rikkomisesta.

Edellä mainitun 8 §:n 2 momentin säännöstä on puolestaan muutettu siten, että kilpailunrajoituslain 7 §:n 2 momentin (318/2004) mukaan maksu saa olla enintään 10 prosenttia kunkin kilpailunrajoitukseen osallistuvan elinkeinonharjoittajan tai näiden yhteenliittymän edellisen vuoden liikevaihdosta. Säännöksen esitöissä (HE 11/2004 vp) on tältä osin todettu, että voimassa olleen lain mukai-

sesta kaksiportaisesta määrän sääntelystä ehdotetaan luovuttavaksi samaan tapaan kuin Euroopan yhteisön kilpailusääntöjen täytäntöönpanoasetuksen osalta. Muutoksella on ollut tarkoitus yhdenmukaistaa kansallista sanktiotasoa Euroopan yhteisön sääntelyn kanssa.

Seuraamusmaksun enimmäismäärä

Suomen Hiusyrittäjät ry:n mukaan Kilpailuviraston esittämä seuraamusmaksu ylittää maksulle kilpailunrajoituslaissa säädetyn 10 prosentin enimmäismäärän. Yhdistyksen mukaan sen liikevaihtoon ei voida seuraamusmaksun enimmäismäärää määritettäessä laskea mukaan sen jäsenmaksutuloja, joita ei voida käsittää yhdistyksen varsinaisen toiminnan tuotoiksi vaan varainhankinnaksi, joka vastaa oman pääoman hankintaa. Kilpailuvirasto on sen sijaan tarkastellessaan esitettyä seuraamusmaksua suhteessa laissa asetettuun enimmäismäärään ottanut huomioon myös Suomen Hiusyrittäjät ry:n jäsenmaksuista kertyneet tuotot.

Kysymyksessä oleva kilpailurikkomus on tapahtunut pääosin ennen 1.5.2004 voimaan tulleita seuraamusmaksusäännösten muutoksia. Seuraamusmaksun suuruutta määritettäessä voidaan näin ollen soveltaa kilpailunrajoituslain 8 §:n 2 momentin (480/1992) säännöstä niin kutsutusta normaaliasteikosta, jonka osalta oikeuskäytännössä on katsottu, että sen puitteissa seuraamusmaksu voidaan määrätä elinkeinonharjoittajalle tämän edellisen vuoden liikevaihdosta riippumatta (KHO 2009:83).

Seuraamusmaksuharkinnassa tulee kuitenkin ottaa huomioon myös kilpailunrajoituslain seuraamusmaksun määräämistä koskevien säännösten muutos 1.5.2004 alkaen. Markkinaoikeus katsoo siten, että normaaliasteikon noudattamisesta huolimatta määrättäväksi tuleva seuraamusmaksu ei saa ylittää kilpailunrajoituslain 7 §:n 2 momentissa (318/2004) säädettyä 10 prosenttia kilpailunrajoitukseen osallistuvan elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän edellisen vuoden liikevaihdosta.

Oikeuskäytännössä on katsottu, että kilpailunrajoituslain 8 §:n 2 momentissa (480/1992) mainittuna seuraamusmaksun enimmäismäärään vaikuttavana edellisen vuoden liikevaihtona on ensisijaisesti pidettävä seuraamusmaksun ensi asteena määräävän markki-

naoikeuden päätöstä edeltävän vuoden liikevaihtoa (KHO 2009:83). Asiaa ei ole syytä arvioida toisin kilpailunrajoituslain 7 §:n 2 momenttia (318/2004) sovellettaessa. Asiassa on näin ollen selvitettävä, mikä on ollut Suomen Hiusyrittäjät ry:n kilpailunrajoituslain 7 §:n 2 momentissa (318/2004) tarkoitettu liikevaihto vuonna 2008.

Suomen Hiusyrittäjät ry:n mukaan sen kirjanpitolainsäädännössä tarkoitettun liikevaihdon muodostavat varsinaisen toiminnan tuotot ovat vuonna 2008 olleet yhteensä 14 447,85 euroa. Kyseinen summa on koostunut materiaalivälityksen tuotoista sekä tuotoista, jotka ovat kertyneet yhteistoiminnasta muiden tahojen kanssa. Summa ei sisällä Suomen Hiusyrittäjät ry:n 324 274,30 euron suuruisia jäsenmaksutuloja.

Markkinaoikeus toteaa, että asiassa esitettyjen Suomen Hiusyrittäjät ry:n sääntöjen 5 §:n mukaan varat Suomen Hiusyrittäjät ry:n toimintaa varten kootaan jäsenmaksuilla, joiden suuruus määräytyy jäsenten liikevaihtojen mukaan. Suomen Hiusyrittäjät ry:n vuoden 2008 jäsenmaksutulot on asiassa esitetyn selvityksen mukaan kirjattu tulosvaikutteisena eränä yhdistyksen tuloslaskelmaan.

Kilpailunrajoituslain 8 §:ssä (480/1992) tai 7 §:ssä (318/2004) taikka kyseisiä lainkohtia koskevissa esitöissä ei ole määritetty, miten liikevaihdon käsitettä tulee tulkita määritettäessä elinkeinonharjoittajien yhteenliittymälle määrättävän seuraamusmaksun enimmäismäärää. Yritysten yhteenliittymän liikevaihdon käsitettä ei ole määritetty myöskään Euroopan yhteisön asetuksessa N:o 17 (EYVL 21.2.1962, s. 13) tai sen korvanneessa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1/2003 perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta (EYVL 4.1.2003 L 111), joihin kilpailunrajoituslain 7 §:ää (318/2004) koskevissa esitöissä (HE 11/2004 vp) viitataan.

Neuvoston asetuksen N:o 1/2003 23 artiklan 2 kohdassa on kuitenkin säädetty, että jos yritysten yhteenliittymän suorittama rikkominen liittyy sen jäsenten toimintaan, sakko saa olla enintään kymmenen prosenttia sellaisten jäsenten liikevaihtojen summasta, jotka toimivat niillä markkinoilla, joihin yhteenliittymän suorittama rikkominen vaikuttaa. Kilpailunrajoituslakiin ei sisälly vastaavaa

säännöstä. Kilpailunrajoituslain 7 §:ää (318/2004) koskevissa esitöissä (HE 11/2004 vp) seuraamusmaksusääntelyyn tehtyjä muutoksia on kuitenkin edellä mainitulla tavalla perusteltu tarkoituksella yhdenmukaistaa kansallista sanktiotasoa Euroopan yhteisön sääntelyn kanssa.

Markkinaoikeus katsoo siten edellä lausuttu huomioon ottaen, että kilpailunrajoituslain 7 §:ään (318/2004) sisältyvää liikevaihdon käsitettä on puheena olevassa asiassa tulkittava siten, että Suomen Hiusyrittäjät ry:n liikevaihtoa määritettäessä siihen on luettava mukaan myös yhdistyksen jäsenmaksutulot. Näin määritetyn Suomen Hiusyrittäjät ry:n vuoden 2008 merkityksellisen liikevaihdon ollessa 338 722,15 euroa. Kilpailuviraston esittämä 33 000 euron seuraamusmaksu ei ylitä kilpailunrajoituslain 7 §:n 2 momentissa (318/2004) säädettyä seuraamusmaksun enimmäismäärää.

Seuraamusmaksun määrääminen

Sekä aiemman kilpailunrajoituslain 8 §:n 1 momentin (480/1992) että nykyisen 7 §:n 1 momentin (318/2004) mukaan seuraamusmaksu määrätään, jollei menettelyä ole pidettävä vähäisenä tai seuraamusmaksun määräämistä kilpailun turvaamisen kannalta muutoin pidetä perusteettomana.

Kilpailunrajoituslain pääsääntönä siten on, että lain vastaiseen toimintaan syyllistyneelle elinkeinonharjoittajalle tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymälle määrätään maksettavaksi seuraamusmaksu.

Kilpailunrajoituslain esitöissä (HE 162/1991 vp) on lain 8 §:n 1 momentin (480/1992) säännökseen seuraamusmaksun määräämisestä liittyen todettu, että vähäisenä voitaisiin pitää esimerkiksi alueellisesti tai ajallisesti rajoittunutta toimintaa tai toimintaa, jonka taloudelliset vaikutukset ovat vähäisiä.

Kysymyksessä olevaa Suomen Hiusyrittäjät ry:n menettelyä ei sen ajallinen kesto ja alueellinen ulottuvuus huomioon ottaen ole lähtökohtaisesti pidettävä vähäisenä eikä seuraamusmaksun määräämistä kilpailun turvaamisen kannalta ole muutoinkaan nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa pidettävä perusteettomana.

Kilpailunrajoituslain 8 §:n 2 momentin (480/1992) sekä 7 §:n 2 momentin (318/2004) mukaan seuraamusmaksua määrättäessä on otettava huomioon kilpailunrajoituksen laatu ja laajuus sekä sen kesto aika.

Markkinaoikeus on edellä katsonut, että puheena oleva säännöllisistä hinnankorotussuosituksista koostuva tarkoituksellinen kilpailun rajoittaminen on ajoittunut ajanjaksolle 3.4.2000–31.12.2006. Se on siis kokonaisuudessaan kestänyt lähes seitsemän vuotta.

Valtakunnallisen toimialajärjestön menettely on lähtökohtaisesti kattanut koko Suomen alueen. Asiassa on selvitetty, että parturikampaamotoimialan kokonaisliikevaihto Suomessa on Tilastokeskuksen mukaan ollut vuonna 2005 noin 360 miljoonaa euroa ja vuonna 2006 noin 380 miljoonaa euroa. Suomen Hiusyrittäjät ry:n jäsenten osuus sanotusta liikevaihdosta on asiassa selvitetyn mukaisesti ollut noin 20 prosenttia tai jonkin verran vähemmän. Kuitenkin yhdistys on saattanut hinnankorotussuosituksensa vuosittain lehdistön kautta laajalti myös muiden alan toimijoiden kuin sen jäsenten tietoisuuteen.

Antaessaan jäsen- ja lehdistötiedotteissaan hinnankorotussuosituksia säännönmukaisesti joka kevät Suomen Hiusyrittäjät ry:n on täytynyt ymmärtää, että ne ovat omiaan vaikuttamaan korottavasti parturikampaamohintojen tasoon. Merkitystä ei tässä arvioinnissa ole annettava sille Suomen Hiusyrittäjät ry:n vetoamalle seikalle, ettei yhdistys ole ymmärtänyt menettelynsä rikkovan kilpailunrajoituslain säännöksiä.

Kilpailunrajoituslain 8 §:n (318/2004) mukaan markkinaoikeus voi alentaa elinkeinonharjoittajalle tai näiden yhteenliittymälle 7 §:n nojalla määrättävää seuraamusmaksua tai jättää seuraamusmaksun määräämättä, jos elinkeinonharjoittaja tai näiden yhteenliittymä on merkittävästi avustanut Kilpailuvirastoa kilpailunrajoituksen selvittämisessä.

Lainkohtaa koskevissa esitöissä (HE 11/2004 vp) on todettu, että seuraamusmaksun alentaminen tai määräämättä jättäminen on mahdollista vain, jos elinkeinonharjoittaja on avustanut merkittävästi kilpailunrajoituksen selvittämisessä. Elinkeinoharjoittajalta edellytetään aktiivista osallistumista kilpailunrajoituksen selvittämiseen. Yrityksen on oma-aloitteisesti toimitettava Kilpailuvirastolle

tietoja, joita Kilpailuvirastolla ei ole tai joita sen voi olla vaikea hankkia.

Edelleen mainittujen esitöiden mukaan seuraamusmaksun alentamisesta tai määräämättä jättämisestä pykälän nojalla päättää markkinaoikeus. Kilpailuviraston on seuraamusmaksua koskevassa esityksessään markkinaoikeudelle tuotava esiin ne seikat, joiden perusteella se katsoo, että elinkeinonharjoittaja tai niiden yhteenliittymä on merkittävästi avustanut kilpailunrajoituksen selvittämistä pykälässä tarkoitettulla tavalla.

Sanottuun nähden markkinaoikeus katsoo, ettei kysymyksessä olevassa asiassa ole kyse tilanteesta, jossa olisi aiheutta alentaa seuraamusmaksua kilpailunrajoituslain 8 §:ssä (318/2004) tarkoitettulla tavalla.

Myöskään sille seikalle, että Suomen Hiusyrittäjät ry ei ole enää antanut uusia hinnankorotussuosituksia sen jälkeen, kun Kilpailuvirasto on ryhtynyt asiassa toimenpiteisiin, ei ole annettava tässä arvionnissa seuraamusmaksua alentavaa merkitystä, kun asiassa ei ole esitetty, että Suomen Hiusyrittäjät ry olisi tässä vaiheessa myöskään aktiivisesti vetäytynyt vakiintuneesta menettelystään.

Kilpailuvirasto ei ole toisaalta esittänyt asiassa luotettavaksi katsottavaa selvitystä Suomen Hiusyrittäjät ry:n lainvastaisen menettelyn tosiasiallisista vaikutuksista kilpailulle tai ylipäättään hintasuositusten noudattamisesta. Se ei myöskään ole esittänyt erityistä selvitystä väittämästään kilpailunrajoituksesta toimialalle koituneesta hyödyistä. Kilpailunrajoituksesta aiheutuneen vahingon määrän tai Suomen Hiusyrittäjät ry:n tai sen jäsenten saaman hyödyn selvittäminen ei kuitenkaan ole edellytyksenä seuraamusmaksun määräämiselle.

Määrättäväksi tulevan seuraamusmaksun suuruutta ja oikeasuhtaisuutta on arvioitava suhteessa käsiteltävänä olevalle kilpailunrajoitukselle ominaiseen laatuun, laajuuteen ja kestoaikaan. Vaikkei Kilpailuvirasto olisikaan kyseessä olevaa rikkomusta tosiseikoiltaan jossain määrin muistuttavan rikkomuksen tapauksessa esittänyt seuraamusmaksua tai olisi esittänyt suhteellisesti nyt esitettyä alhaisempaa seuraamusmaksua, tämä ei estäisi Kilpailuvirastoa esittämästä taikka markkinaoikeutta määräämästä tässä asiassa vaadit-

tua seuraamusmaksua edellyttäen, että seuraamusmaksun määräämiselle kilpailunrajoituslaissa säädetyt edellytykset täyttyvät.

Kun otetaan huomioon edellä ilmenevä Suomen Hiusyrittäjät ry:n kilpailunrajoituksen laatu, laajuus ja kestoaika, markkinaoikeus katsoo, että Suomen Hiusyrittäjät ry:lle on määrättävä 33 000 euron suuruinen kilpailunrajoituslaissa tarkoitettu seuraamusmaksu eli kilpailunrikkomismaksu.

Oikeudenkäyntikulut

Hallintolainkäyttölain 74 §:n 1 momentin mukaan asianosainen on velvollinen korvaamaan toisen asianosaisen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että asianosainen joutuu pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan. Mitä asianosaisesta on säädetty, voidaan soveltaa myös päätöksen tehneeseen hallintoviranomaiseen.

Asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen ei ole hallintolainkäyttölain 74 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla kohtuutonta, että Suomen Hiusyrittäjät ry saa pitää oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan.

III KÄSITTELY KORKEIMMASSA HALLINTO-OIKEUDESSA

Suomen Hiusyrittäjät ry (jäljempänä myös Hiusyrittäjät) on valituksessaan vaatinut, että korkein hallinto-oikeus kumoaa markkinaoikeuden päätöksen, poistaa seuraamusmaksun tai alentaa sitä ja kieltää markkinaoikeuden päätöksen täytäntöönpanon, kunnes korkein hallinto-oikeus on ratkaissut asian.

Suomen Hiusyrittäjät ry on uudistanut markkinaoikeudessa lausumansa. Lisäksi Suomen Hiusyrittäjät ry on perustellut vaatimuksiaan muun ohella seuraavasti:

Hiusyrittäjät on kiistänyt syyllistyneensä kilpailun rajoituksista annetun lain (kilpailunrajoituslaki) rikkomiseen samoilla perusteilla, jotka se on markkinaoikeudessa esittänyt. Hiusyrittäjät ei ole rikkonut kilpailunrajoituslain 6 §:n (480/1992) tai 4 §:n (318/2004) kieltä markkinaoikeuden päätöksessä kuvatulla tavalla. Hiusyrittäjien tiedottamisen tarkoituksena ei ole ollut kilpailun rajoittaminen eikä siitä ole seurannut kilpailun rajoittumista.

Vaikka Hiusyrittäjien menettelyä pidettäisiin joiltakin osin kilpailunrajoituslain vastaisena, on markkinaoikeuden määräämä seuraamusmaksu mitattu virheellisesti ja se on suhteettoman ankara. Seuraamusmaksu pitää poistaa tai sitä pitää olennaisesti alentaa.

Markkinaoikeus on määrännyt seuraamusmaksun virheellisellä ja lakiin perustumattomalla tavalla

Markkinaoikeuden määräämä 33 000 euron seuraamusmaksu ylittää moninkertaisesti kilpailunrajoituslain 7 §:n 2 momentin mukaisen seuraamusmaksun enimmäisrajan eli 10 prosenttia kilpailunrajoitukseen osallistuvan elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän edellisen vuoden liikevaihdosta.

Suomen Hiusyrittäjien liikevaihto eli sen varsinaisen toiminnan tuotot ovat olleet vuonna 2008 yhteensä 14 447,85 euroa. Summa koostuu materiaalivälityksen tuotoista, yhteensä 1 058,00 euroa ja tuotoista, jotka ovat kertyneet yhteistoiminnasta muiden tahojen kanssa, yhteensä 13 389,85 euroa. Kyseessä on nimenomaan liikevaihto, jota tarkoitetaan kilpailunrajoituslaissa (480/1992), kauppaja teollisuusministeriön asetuksessa yrityskaupan osapuolen liikevaihdon laskemisesta (377/2004) ja kirjanpitolaisissa (1336/1997).

Kirjanpitolain 4 luvun 1 §:n mukaan liikevaihtoon luetaan kirjanpitovelvollisen varsinaisen toiminnan myyntituotot, joista on vähennetty myönnettyt alennukset sekä arvonlisävero ja muut välittömästi myynnin määrään perustuvat verot.

Myös kauppaja teollisuusministeriön asetuksessa yrityskaupan osapuolen liikevaihdon laskemisesta viitataan kirjanpitolain liikevaihtokäsitteeseen. Asetuksen 1 §:n mukaan kilpailunrajoituslain 11 a §:n 1 momentissa ja 11 b §:ssä liikevaihdolla tarkoitetaan yhteisön tai säätiön maailmanlaajuisia, viimeksi laadittuun tilinpäätökseen perustuvia, varsinaisen toiminnan myyntituottoja, joista on vähennetty myönnettyt alennukset sekä arvonlisävero ja muut välittömästi myynnin määrään perustuvat verot siten kuin kirjanpitolain 4 luvun 1 §:ssä säädetään.

Kirjanpitolaisissa tai kilpailunrajoituslain muissa säännöksissä ei ole Hiusyrittäjiin soveltuvaa edellä mainitusta poikkeavaa liikevaihtokäsitettä. Sellaista ei ole myöskään seuraamusmaksua koskevassa

kilpailunrajoituslain 7 §:ssä. Ei ole perustetta katsoa, että kilpailunrajoituslain liikevaihtokäsite vaihtelisi pykälittäin siten, että liikevaihdolla tarkoitettaisiin lain 7 §:ssä eri asiaa kuin sillä tarkoitetaan lain 11 a §:n 1 momentissa ja 11 b §:ssä.

Jos seuraamusmaksutilanteissa liikevaihtona olisi tarkoitettu pidettävän jotain muuta kuin kirjanpitolaissa tarkoitettua liikevaihtoa tai kilpailunrajoituslain muissa pykälissä säädettyä liikevaihtoa, tästä olisi nimenomaan säädetty. Tällaista erityissäännöstä ei kuitenkaan ole.

Kilpailunrajoituslain 7 §:n 2 momentissa säädettyä 10 prosentin enimmäismääräisen seuraamuksen rajaa ei voida tätä koskevan nimenomaisen säännöksen puuttuessa tulkinnalla ylittää Hiusyrittäjien kannalta haitallisella ja lakiin perustumattomalla tavalla.

Markkinaoikeus on tulkinnut virheellisesti Hiusyrittäjien sääntöjä, sillä sääntöjen mukaan ainoastaan Hiusyrittäjien yritysjäsenien jäsenmaksut määräytyvät niiden liikevaihdon mukaan. Muiden jäsenien osalta näin ei ole. Työnantajajäsenien osuus Hiusyrittäjien jäsenmäärästä on karkeasti noin puolet. Kyseessä olevina vuosina Hiusyrittäjillä oli yhteensä 1 173–1 267 jäsentä, joista työnantajajäseniä oli 646–836.

Markkinaoikeuden tulkinta laajentaa kilpailunrajoituslain ja kirjanpitolain vastaisesti liikevaihdon käsitettä koskemaan myös Hiusyrittäjien jäsenmaksutuloja on lakiin perustumaton.

Seuraamusmaksun ankaroittamiseksi Kilpailuvirasto voi vaatia seuraamuksia yhdistysten jäsenille tai hallituksen jäsenille, kuten Kilpailuvirasto on useissa tapauksissa tehnytkin. Kilpailulaki 2010-työryhmä on esittänyt mietinnössään uusia keinoja määritellä seuraamusmaksun suuruus muun ohella toimialayhdistyksen toteuttamasta kilpailunrajoituksesta, kuten hintasuosituksesta.

Määrättyä seuraamusmaksua on pidettävä suhteettoman suurena, kun otetaan huomioon parturi- ja kampaamoalan tosiasialliset olosuhteet, Hiusyrittäjien jäsenistön vähäinen osuus alan toimijoista ja se, että Kilpailuvirasto ei ole esittänyt väitetyn kilpailunrajoituksen vaikutuksista mitään selvitystä. Viimeksi mainitun seikan markkinaoikeus on myös nimenomaisesti todennut päätöksessään.

Menettely on ollut pääosin kilpailunrajoituslain soveltamisalan ulkopuolella

Kilpailunrajoituslain 2 §:n 1 momentin ja sitä koskevan oikeuskäytännön perusteella on selvää, että työmarkkina-asioita, kuten palkkaa, työaikaa ja työsuhdetta koskevat järjestelyt sekä näistä tiedottaminen jäävät lain soveltamisalan ulkopuolelle.

Korkein hallinto-oikeus on 11.4.1995 antamassaan päätöksessä todennut, että ”[a]rvioitaessa työehtosopimuksen tiettyjä määräyksiä KilpRajL 2 §:n 1 mom:n soveltamisalarajauksen kannalta olennaisin merkitys oli niiden välittömillä vaikutuksille asianomaisella alalla työskentelevien työntekijöiden työehtoihin. Heidän työsuhdeturvaansa koskevien sopimusmääräysten vaikutukset olivat tässä suhteessa samanlaisia kuin palkkaa tai työaikaa koskevien määräysten”.

Esillä olevassa asiassa tarkastelun kohteena ollut kielletyksi todettu menettely on pääosin koskenut työmarkkinoita eli palkkaa ja niiden sivukuluja ja se on siten jäänyt kilpailunrajoituslain soveltamisalan ulkopuolelle. Tämä seikka olisi pitänyt ottaa huomioon vähintään seuraamusmaksua alentavana seikkana.

Hiusyrittäjien tiedottamisessa kyse on ollut tavanomaisesta, työehtojärjestelmän osapuolen palkkaratkaisuihin liittyvästä tiedottamistoiminnasta, jonka tarkoituksena on ollut tukea työehtosopimusjärjestelmän toimivuutta. Joissain tiedotteissa olleet viittaukset myös muiden kustannusten nousuun eivät tee menettelystä vakavaa kilpailunrajoitusta, josta tulisi määrätä enimmäismääräinen seuraamus.

Toisin kuin markkinaoikeus on todennut, Hiusyrittäjät ei ole väittänyt, että kyse olisi ollut yksinomaan työmarkkina-asioista tiedottamisesta. Joka tapauksessa tiedottaminen on koskenut lähtökohtaisesti ja pääasiassa työmarkkina-asioita eli nimenomaan palkkaa ja sen sivukuluja, joita koskevat seikat jäävät kilpailunrajoituslain soveltamisalan ulkopuolelle. Myös markkinaoikeuden päätöksen mukaan jäsen- ja lehdistötiedotteet ovat koskeneet osittain suoraan henkilökustannuksiin vaikuttavia kustannustekijöitä, kuten työmarkkinoiden palkkaratkaisuja. Tätä seikkaa ei kuitenkaan ole otettu huomioon seuraamusta määrittäessä.

Hiusyrittäjien tiedottamisen tarkoituksena taikka seurauksena ei ole ollut kilpailun rajoittaminen.

Markkinaoikeuden olisi pitänyt vähintäänkin alentaa seuraamusmaksua sillä perusteella, että kilpailunrajoituslain vastaisena pidetty menettely, josta seuraamusmaksua oli esitetty, ei ole osin kuulunut lain soveltamisalaan.

Kilpailuvirasto ei ole arvioinut kielletyksi katsotun toiminnan vaikutuksia

Seuraamusmaksua määrättäessä tulisi ottaa huomioon myös se, että Kilpailuvirasto ei ole esittänyt näyttöä siitä, että Hiusyrittäjien menettelyllä olisi ollut kilpailua rajoittavia vaikutuksia. Kilpailuvirasto ei ole myöskään esittänyt erityistä selvitystä väittämästään kilpailunrajoituksesta toimialalle koituneesta hyödystä. Tämä on todettu myös markkinaoikeuden päätöksessä.

Markkinaoikeus on kuitenkin katsonut, että mainittu selvitys ei ole edellytys seuraamusmaksun määräämiselle. Enimmäismääräisen seuraamuksen määrääminen ei kuitenkaan pitäisi tulla kyseeseen tällaisen selvityksen puuttuessa.

Kuten Hiusyrittäjät on markkinaoikeudessa osoittanut, Kilpailuviraston väitteet parturi- ja kampaamoalan olosuhteista ovat olleet perusteettomia. Ne eivät ole vastanneet alan tosiasiallisia olosuhteita. Kilpailuvirasto ei ole myöskään esittänyt väitteidensä tueksi tutkimuksia taikka muita selvityksiä. Markkinaoikeuden olisi pitänyt ottaa tämä seuraamusmaksua määrättäessä huomioon.

Markkinaoikeus on katsonut menettelyn kattaneen koko Suomen ja se on tarkastellut päätöksessään koko parturi-kampaamoalan kokonaisliikevaihtoa. Alan toimijoista Hiusyrittäjien jäseniä on vain alle 20 prosenttia. Yli 80 prosenttia hiusyrittäjistä ei ole ollut Hiusyrittäjien jäseniä. He eivät ole saaneet Hiusyrittäjien jäsentiedotteita. Tämän vuoksi markkinaoikeuden tulkinta rajoituksen valtakunnallisesta kattavuudesta ei ole vastannut todellisuutta.

Kilpailuvirasto ei ole esittänyt mitään selvitystä siitä, että Hiusyrittäjien julkisuuteen antamat hyvin yleiset lehdistötiedotteet olisivat vaikuttaneet ei-jäsenten markkinakäyttäytymiseen tai ylipäätään

tulleet heidän tietoonsa. Asia on jäänyt perustelematta myös markkinaoikeuden päätöksessä, jossa on todettu vain yleisesti, että ”[k]uitenkin yhdistys on saattanut hinnankorotussuosituksensa vuosittain lehdistön kautta laajalta myös muiden alan toimijoiden kuin sen jäsenten tietoisuuteen”.

Kuten Hiusyrittäjät on markkinaoikeudessa perustellut ja osoittanut, alalla on merkittävää hintavaihtelua, hintakilpailua ja markkinoille tulon kynnyks on alalla erittäin matala. Alalta poistuu ja sille tulee vuosittain huomattava määrä yrittäjiä. Kilpailuviraston esittämä markkinavoiman käyttäminen ei ole käytännössä mahdollista, koska asiakkaalla on aina vaihtoehtoja ja hän voi vaihtaa palveluntarjoajaa hyvin helposti. Lisäksi myös niin sanottu itsepalvelu on vaihtoehtona. Esimerkiksi lähes puolet naisista värjää hiuksiaan kotona.

Väitetty kilpailunrajoitus ei ole laadultaan sellainen, että seuraamusmaksu olisi aiheellista määrätä enimmäismääräisenä

Hiusyrittäjien jäsenmaksutulot ovat olleet vuonna 2008 yhteensä 324 274,30 euroa. Markkinaoikeuden määräämä 33 000 euron seuraamusmaksu on noin 9,75 prosenttia summasta, johon on laskettu sekä Hiusyrittäjien liikevaihto että sen jäsenmaksutulot. Kyseessä on käytännössä enimmäismääräinen seuraamus. Tämä ei ole perusteltua väitetyn rajoituksen laatu ja kilpailunrajoituksia koskeva oikeuskäytäntö huomioon ottaen. Viimeaikainen oikeuskäytäntö, kuten korkeimman hallinto-oikeuden niin kutsutussa asfalttikartelli-asiassa antama ratkaisu KHO 2009:83, ei anna aihetta ankarimpaan mahdolliseen seuraamusmaksuun, jonka markkinaoikeus on määrännyt lainmukaisen enimmäismäärän ylittäen. Markkinaoikeuden olisi tullut tehdä tapauskohtainen arvio asianmukaisesta seuraamusmaksun määrästä sen sijaan, että se on suoraan vahvistanut Kilpailuviraston esittämän seuraamusmaksun. Arvioinnissa olisi täytynyt ottaa huomioon seuraamusmaksua alentavina tekijöinä erityisesti edellä esitetyt seikat.

Hiusyrittäjille määrätty seuraamusmaksu ei täytä hallintomenettelyltä edellytettäviä suhteellisuuden, ennakoitavuuden ja syrjimättömyyden vaatimuksia. Hiusyrittäjille annettu päätös ei ole linjassa markkinaoikeuden samana päivänä Suomen Kodinkonehuoltojen liitto ry:lle antaman päätöksen ja edellisenä päivänä muun muassa

K-Ruokakauppiasyhdistys ry:lle antaman päätöksen kanssa. Kyseisille toimialajärjestöille on määrätty huomattavasti pienemmät seuraamusmaksut.

Valituksenalaisesta päätöksestä ei ilmene, millä perusteilla Hiusyrittäjille määrätty seuraamusmaksu on ollut yli kolminkertainen K-Ruokakauppiasyhdistys ry:n seuraamusmaksuun verrattuna ja yli kuusinkertainen Suomen Kodinkonehuoltojen liitto ry:n seuraamusmaksuun verrattuna. Erityisesti Suomen Kodinkonehuoltojen liitto ry:n asiassa kyseessä oli kaiken kaikkiaan varsin samantyyppinen tapaus. Asiassa oli ollut kyse huolto- ja korjaushintojen suostamisesta sekä hinnoitteluperusteista päättämisestä.

Kilpailuvirasto (1.1.2013 lähtien Kilpailu- ja kuluttajavirasto) on valituksen johdosta antamassaan lausunnossa vaatinut, että korkein hallinto-oikeus hylkää Suomen Hiusyrittäjät ry:n valituksen.

Kilpailuvirasto on uudistanut markkinaoikeudessa esittämänsä sekä lausunut vaatimustensa perusteluina muun ohella seuraavaa:

Hiusyrittäjien valitus ei sisällä mitään sellaista, joka antaisi aiheen arvioida asiaa markkinaoikeuden päätöksestä poikkeavalla tavalla tai poistaa taikka alentaa Hiusyrittäjille määrättyä seuraamusmaksua.

Hiusyrittäjien menettelyn kilpailunrajoituslain vastaisuus

Hiusyrittäjien antamat hintasuositukset ovat selkeästi olleet kilpailunrajoituslain vastaisia. Toimialajärjestön hintasuositukset ovat jo kilpailunrajoituslain 6 §:n (480/1992) sanamuodon mukaan kiellettyjä. Hintasuositukset ovat kiellettyjä myös Hiusyrittäjien menettelyyn 1.5.2004 lähtien sovellettavan kilpailunrajoituslain 4 §:n (318/2004) nojalla. Oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että tavoite- tai suositushintoja koskeva kilpailijoiden välinen järjestely samoin kuin toimialajärjestöjen antamat suositukset hinnoittelusta ovat samalla tavoin kiellettyjä kuin yhteisiä myyntihintoja koskevat järjestelyt.

Kilpailunrajoituslain työmarkkinapoikkeuksen soveltuminen

Hiusyrittäjien väite kilpailunrajoituslain 2 §:n 1 momentin työmarkkinapoikkeuksen soveltumisesta on perusteeton ja perustuu

lain ja oikeuskäytännön virheelliseen tulkintaan.

Kilpailunrajoituslakia on 1.5.2004 lähtien tullut soveltaa yhdenmukaisesti perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklan (nykyisin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 ja 102 artiklan) kilpailumääräysten kanssa. Yhteisöjen tuomioistuimien on oikeuskäytännössään ottanut kantaa 81 artiklan 1 kohdan soveltamiseen työnantajia ja työntekijöitä edustavien etujärjestöjen välisiin työmarkkinasopimuksiin. Tuomioistuimen mukaan sopimus tai sen ehto ei luonteensa ja kohteensa vuoksi kuulu perustamissopimuksen 81 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan, jos se on tehty työmarkkinaosapuolten kollektiivisten neuvottelujen päätteeksi ja sillä pyritään yhteisesti tavoiteltuihin sosiaalisiin päämääriin, kuten työehtojen ja työolosuhteiden parantamiseen (*conditions of work and employment*).

Toimialajärjestön työehtosopimuksen mukaista palkkaratkaisua koskevat jäsen- ja lehdistötiedotteet eivät ole lain 2 §:ssä tarkoitettuja työmarkkinoita koskevia sopimuksia tai järjestelyjä. Tiedotteet eivät ole työmarkkinaosapuolten välisiä sopimuksia. Ne eivät muutoinkaan täytä mainitussa oikeuskäytännössä soveltamiskohteen asettamia kriteerejä. Tiedotteet ovat lisäksi käsitelleet elinkeinotoiminnan rakennetta kokonaisuutena ja vain osittain suoraan henkilökustannuksiin vaikuttavia kustannustekijöitä, kuten markkinaoikeus päätöksessään on todennut.

On selvää, että kilpailunrajoituslakia sovelletaan tiedotteisiin sisältyneisiin hintasuosituksiin, vaikka niiden yhtenä osana on ollut työehtosopimusten mukaisista palkankorotuksista tiedottaminen silloin, kun tiedotteiden tarkoituksena tai vaikutuksena on ollut kilpailun rajoittuminen.

Hiusyrittäjien toteuttama työehtosopimuksen mukaisesta palkkaratkaisusta tiedottaminen on ollut vain osa hintasuosituksia sisältäviä tiedotteita.

Palveluhintojen korotuksiin kehottavat lehdistötiedotteet eivät toteuta Hiusyrittäjien valituksessaan väittämää tavoitetta palkkaratkaisuista tiedottamisesta jäsenistölle. Hiusyrittäjien esittämät väitteet lehdistötiedotteiden tarkoituksesta ovat vaihdelleet asian käsittelyn kuluessa. Asian selvitysvaiheessa Kilpailuvirastolle toimittamassaan vastineessa Hiusyrittäjät on todennut lehdistötiedotteiden

olleen ennen kaikkea suunnattu kuluttajille tiedoksi tulevista palveluhintojen muutoksista. Markkinaoikeudelle toimittamassaan vastineessa Hiusyrittäjät on esittänyt lehdistötiedotteiden tarkoituksena olleen niin sanotun suuren yleisön palveleminen tiedottamalla toimialan työehtoneuvottelujen tuloksista.

Vuodesta 2003 lähtien Hiusyrittäjät on laatinut palveluhintojen korotuksiin suosittavat tiedotteet erikseen ammatinharjoittajajäsenille ja yritysjäsenille, joista vain yritysjäsenet ovat työehtosopimuksen mukaisen palkkaratkaisun piirissä.

Vuoden 2004 tiedotteita lukuun ottamatta kaikissa Kilpailuviraston esityksen kattamissa jäsen- ja lehdistötiedotteissa on viitattu myös muiden kuin palkkasidonnaisten kustannusten nousuun ja esitetty näiden perusteella palveluhintojen korottamista tietyllä prosentilla tai prosenttihaarukalla.

Työehtosopimuksen mukaisten palkankorotusten ja Hiusyrittäjien korotussuosituksen väliset erot ilmenevät oheisesta taulukosta:

Ajan- kohta	Työehtosopimuksen mu- kainen palkankorotus	Hiusyrittäjien korotussuositus
2000	3,5 %	6,5–7,0 %
2001	3,0 %	5,0–6,0 %
2002	2,8 %	4,0 %
2003	2,7 %	4,5 %
2004	2,4 %	2–2,5 %
2005	2,6 %	5,0–7,0 %
2006	2,3 %	2,9–5,0 %

Markkinaoikeus on arvioinut Hiusyrittäjien menettelyn tarkoitusta oikein katsoessaan Hiusyrittäjien pyrkineen joka kevät tiettyyn prosentuaaliseen korotukseen jäsentensä tarjoamien palvelujen hinnoissa elinkeinotoiminnan kohoavien kustannusten perusteella.

Vaikka Hiusyrittäjien antamien tiedotteiden yhtenä osana on ollut työehtosopimuksen mukaisista palkkaratkaisuista tiedottaminen, tämä ei estä kilpailunrajoituslain soveltamista toimialajärjestön antamiin hintasuosituksiin. Tällä perusteella liiton menettelyä ei voida pitää vähemmän moitittavana, eikä seuraamusmaksun alentamiselle ole perustetta.

Siinäkin tapauksessa, että palveluhintoihin kohdistuneet korotus-suositukset olisivat vastanneet läheisesti sovittuja palkankorotuksia, tiedotteissa on annettu alan toimijoille viesti siitä, kuinka suuri asiakashintoihin kohdistuvan korotuksen tulee tai ei tule kunakin vuonna olla. Tiedotteet ovat olleet omiaan yhdenmukaistamaan hintoihin tehtävien korotusten ajankohtaa, joka vähentää kuluttajien mahdollisuutta välttää korotus palveluntarjoajaa vaihtamalla.

Hiusyrittäjille määrätty seuraamusmaksu

Toisin kuin Hiusyrittäjät on katsonut, kirjanpitolain 4 luvun 1 §:n tilinpäätöserien määrittelyä koskevaa liikevaihdon käsitettä ei voida sellaisenaan käyttää sovellettaessa kilpailunrajoituslain seuraamusmaksusäännöksiä etenään aatteellisiin yhdistyksiin.

Hiusyrittäjien esiin tuomat kilpailunrajoituslain 3 luvun säännökset koskevat yrityskauppavalvontaa ja ne on kirjoitettu silmällä pitäen yritysten välisiä oikeustoimia. Säännöksiä sovelletaan tyypillisesti osakeyhtiöihin, joiden tuloslaskelmista liikevaihto on laskettavissa. Aatteellisten yhdistysten väliset oikeustoimet eivät ole olleet painopisteenä lakia säädettäessä.

Yrityskauppavalvonnassakaan yrityksen oma tulkinta liikevaihtoon laskettavista eristä ei ole ratkaiseva. Tätä asiaa on selvitetty Kilpailuviraston tiedonannossa yrityskauppavalvonnasta.

Jäsenmaksutuotot ovat Hiusyrittäjien säännöllinen ja jatkuva tulonlähde, jolla yhdistys rahoittaa tarkoitustaan toteuttavan toimintansa, muun ohella jäsenistönsä etujen ajamisen ja palvelujen tuottamisen jäsenistölleen. Säännöllisyytensä ja jatkuvuutensa vuoksi jäsenmaksutuotot eroavat esimerkiksi osakeyhtiön satunnaisista tuotoista, joita ei pääsäännön mukaan lasketa yrityksen liikevaihtoon. Kuten markkinaoikeus on todennut, Hiusyrittäjien sääntöjen mukaan jäsenistö on velvollinen suorittamaan jäsenmaksut yhdistyksen toiminnan rahoittamiseksi. Näiltä osin jäsenmaksutuotoissa on yhtymäkohtia kirjanpitolain määritelmän mukaisiin varsinaisen toiminnan tuottoihin.

Hiusyrittäjien jäsenmaksutuotot ovat yhdistyksen toiminnan taloudellinen perusta. Ne ovat muodostaneet vuonna 2008 yli 95 prosenttia yhdistyksen kaikista tuotoista.

Yhdistyksen tuloslaskelma osoittaa selvästi, mikä merkitys jäsenmaksutuotoilla on Hiusyrittäjien toiminnalle. Hiusyrittäjien varsinaisen toiminnan tuotot ovat olleet 14 447,85 euroa vuonna 2008 ja varsinaisesta toiminnasta aiheutuneet kulut puolestaan ovat olleet 376 695,85 euroa. Yksinomaan tiedotustoiminnasta aiheutuneet kulut ovat olleet 36 515,18 euroa. Kuten markkinaoikeus on todennut, jäsenmaksutuotot on kirjattu tulosvaikutteisena eränä tuloslaskelmaan, jolloin yhdistyksen kulujäämäksi jää -37 973,70 euroa ennen sijoitustoiminnan tuottoja ja kuluja. Ilman jäsenmaksutuottojen huomioimista kulujäämä olisi -362 248,00 euroa.

Toimialajärjestöille määrättävät seuraamusmaksut ovat jo lähtökohteisesti ongelmallisia, koska järjestöjen tuotot tyypillisesti koostuvat pääosin jäsenmaksuista. Tällaiset tuotot kuvaavat jäsenten liiketoiminnan volyymia rajoituksen kohteena olevilla markkinoilla vain hyvin marginaalisesti. Vaikka jäsenmaksut perustuisivat jäsenyritysten liikevaihtoon, antavat jäsenmaksutuotot vain häivähdyksen jäsenkunnan taloudellisesta koosta ja markkinavoimasta.

Hiusyrittäjien näkemys seuraamusmaksun enimmäismäärään vaikuttavan liikevaihdon laskemisesta merkitsisi toiminnasta hyötynneen jäsenkunnan ja seuraamusmaksun välisen vähäisenkin yhteyden poistumista. Nyt käsillä olevassa tapauksessa tulkinta johtaisi siihen, että parturi-kampaajien palveluhintoihin kohdistuneesta vakavasta kilpailunrajoituksesta määrättävät seuraamusmaksut perustuisivat tuloslaskelman mukaisesti materiaalivälityksestä ja yhteistoiminnasta muiden tahojen kanssa kertyneisiin tuloihin.

Kuten markkinaoikeus on todennut, Hiusyrittäjien jäsenmaksun suuruus määräytyy liikevaihdon perusteella. Se, että ammatinharjoittajajäsenten ja muiden henkilö- ja yhdistysjäsenten, kuten juniorijäsenten sekä kannatus- ja kunniajäsenten jäsenmaksun suuruus ei luonnollisestikaan määräydy liikevaihdon perusteella, ei muuta jäsenten liikevaihdon ja jäsenmaksutuottojen välistä, joskin vähäistä, yhteyttä.

Jäsenmaksutuottojen huomioimatta jättäminen toimialajärjestölle määrättävän seuraamusmaksun enimmäismäärää laskettaessa merkitsisi sitä, että vakavistakin kilpailurikkomuksista voitaisiin määrätä vain symbolisia seuraamusmaksuja. Tällaisilla sanktioilla ei olisi sen enempää yleis- kuin erityisestävää vaikutusta.

Tämä merkitsisi myös sitä, että elinkeinonharjoittajilla olisi entistä suurempi kannustin toteuttaa kilpailunrajoituksia toimialajärjestön kautta, mikä ei ole myöskään voinut ollut lainsäätäjän tarkoitus.

Seuraamusmaksun määrä

Hiusyrittäjien esittämät näkemykset sille määrätyn seuraamusmaksun liiallisesta ankaruudesta ja suhteettomuudesta ovat perusteettomia ja ristiriidassa niin kilpailunrajoituslain seuraamusmaksusäännöksen sisällön ja tavoitteiden kuin kotimaisen oikeuskäytännön kanssa.

Toisin kuin Hiusyrittäjät on valituksessaan esittänyt, kilpailunrajoituslaissa ei ole säännöstä seuraamusmaksuasteikosta, jonka nojalla arvioitaisiin seuraamusmaksun suuruus. Seuraamusmaksun enimmäismäärän tarkoituksena on estää sellaisten sakkojen määrääminen yrityksille ja yhteenliittymille, joita ne eivät pystyisi kokonaisliikevaihtoonsa nähden maksamaan. Kilpailunrajoituslaissa säädetty 10 prosentin enimmäismäärä ei muodosta seuraamusmaksuasteikkoa, jossa rikkomuksen vakavuus vastaisi tiettyä prosenttia liikevaihdosta. Korkein hallinto-oikeus on vahvistanut tämän tulkinnan asfalttikartelliasiaassa (KHO 2009:83).

Vertailu täysin erilaisissa kilpailurikkomustapauksissa täysin erilaisille yrityksille ja yhteenliittymille määrättyjen seuraamusmaksujen välillä on lähtökohtaisesti perusteetonta. Jos vertailua tästä huolimatta halutaan tehdä, Hiusyrittäjien esittämä vertaus asfalttikartelliasiaan osoittaa, ettei yhdistykselle määrätty seuraamusmaksu ole korkea suhteessa rikkomuksen kohteena oleviin markkinoihin. Seuraamusmaksun yleis- ja erityisestävyys edellyttävät, että Hiusyrittäjille määrätään tuntuva seuraamusmaksu.

Siltä osin kuin rikkomus koskee 1.5.2004 edeltävää ajanjaksoa, seuraamusmaksun suuruus määräytyy kilpailunrajoituslain (480/1992) 8 §:n perusteella ja 1.5.2004 lähtien uudistetun kilpailunrajoituslain (318/2004) 7 §:n perusteella. Markkinaoikeuden valitsema tapa soveltaa samanaikaisesti osia molemmista säännöksistä johtaa paitsi vakiintuneen oikeuskäytännön vastaiseen lopputulokseen, myös kahden systematiikaltaan erilaisen säännöksen yhteensovittamiseen keinotekoisella tavalla. Tämä ei ole voinut olla lainsäätäjän tarkoitus.

Kielletyn toiminnan vahingollisten vaikutusten osoittaminen ei ole edellytys seuraamusmaksun määräämiselle

Kilpailuvirasto katsoo samoin kuin markkinaoikeus, että valtakunnalliselta toimialajärjestöltä saatavat säännölliset ja selkeät korotussuositukset ovat omiaan vaikuttamaan parturi-kampaajien hinnoittelupäätöksiin kannustamalla heitä hintojen nostamiseen omien kustannustensa kehityksestä riippumatta ja tietoisina siitä, että myös monet heidän kilpailijoistaan tulevat todennäköisesti noudattamaan toimialajärjestön korotussuosituksia.

Kilpailunrajoituksen tosiasiallisten vaikutusten selvittäminen ei ole tarpeen silloin, kun kysymys on menettelystä, jolla on kilpailua rajoittava tarkoitus. Rajoituksen vahingollisten vaikutusten taikka rajoituksella saavutetun hyödyn osoittaminen voi yleisellä tasolla olla peruste seuraamusmaksun korottamiselle. Syntyneen vahingon määrän tai Hiusyrittäjien saaman hyödyn osoittamatta jääminen ei ole peruste alentaa seuraamusmaksua.

Markkinaoikeus on arvioinut Hiusyrittäjien menettelyä oikein. Hiusyrittäjät on seitsemän vuoden ajan antanut vuosittain parturi-kampaamoalan hintoja koskevat yksityiskohtaiset korotussuositukset, jotka ovat kannustaneet alan yrittäjiä nostamaan hintoja. Korotussuositukset ovat olleet omiaan yhdenmukaistamaan alan hinnoittelukäytäntöä, hintoihin tehtävien korotusten määrää sekä korotusten ajankohtaa. Kysymys on menettelystä, joka on kilpailunrajoituslaissa yksiselitteisesti kielletty.

Hiusyrittäjät on vastaselityksessään uudistanut valituksessaan lausumansa ja lausunut lisäksi muun ohella seuraavaa:

Oikeuskäytännön perusteella on selvää, että tiedottaminen palkkaratkaisuista ja pakottavasta lainsäädännöstä aiheutuvista palkan sivukuluista on kilpailunrajoituslain 2 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla lain soveltamisalan ulkopuolelle kuuluvaa toimintaa.

Kilpailuviraston lausunnossa on useampaan kertaan todettu, että kyseessä olevat tiedotteet ovat osin koskeneet työehtosopimuksen mukaisia palkankorotuksia. Tämä on ollut tiedotteiden pääasiallinen sisältö. Tiedotteiden tulisi tältä osin katsoa olevan kilpailunrajoituslain 2 §:n soveltamisalarajauksen piirissä.

Lehdistötiedotteissa on ollut kyse kuluttajien ja suuren yleisön informoimisesta eivätkä tiedotteiden tarkoitukset ole olleet ristiriitaisia, kuten Kilpailuvirasto on väittänyt. Tiedottaminen on tapahtunut Kuluttajaviraston ohjeiden noudattamiseksi.

Kilpailuviraston lausunnossa esitetystä taulukosta voidaan todeta, että siinä ei ole otettu huomioon palkan sivukuluja. Kun työehtosopimuksen mukaiseen palkankorotukseen lisätään palkan lakisääteiset sivukulut, päädytään käytännössä Hiusyrittäjien tiedotteissa esitettyyn korotussuositukseen tai lähelle sitä.

Toisin kuin Kilpailuvirasto on esittänyt, kirjanpitolain liikevaihtokäsitettä sovelletaan poikkeuksetta myös aatteellisiin yhdistyksiin eikä se sisällä jäsenmaksuja.

Kuten Hiusyrittäjien markkinaoikeudelle toimittamasta tilinpäätöksestä ilmenee, Hiusyrittäjillä on ollut myös kirjanpidollisesti liikevaihtona pidettäviä tuloeria, mutta jäsenmaksut eivät kuulu näihin. Myös aatteellisten yhdistysten tilinpäätöksissä näkyy siis kirjanpitolainsäädännön mukainen liikevaihto. Yhdistyslain mukaan yhdistyksen toiminta katetaan jäsenmaksuilla, ei liiketoiminnasta kertyvällä liikevaihdolla.

Kilpailuvirasto on perustellut näkemystään myös viraston omalla yrityskauppavalvontaa koskevalla tulkintaohjeella. Kilpailuviraston mukaan yrityskauppavalvonnan mukainen liikevaihto seuraamusmaksua määrättäessä on myös osin merkityksellinen.

Kilpailuviraston näkemys sen omasta laajasta harkintavallasta ja mahdollisimman monien erien, olivatpa ne liikevaihtoa tai eivät, huomioon ottamisesta seuraamusmaksua määrättäessä ei perustu lakiin. Jo yleiset oikeusperiaatteet ja Euroopan neuvoston ihmisoi-keussopimuksen 6 artikla edellyttävät seuraamusten perustumista lakiin. Elinkeinonharjoittajaan kohdistuvia rangaistusluonteisia seuraamuksia ei voida tulkinnalla laajentaa nimenomaisia lainsäädännöksiä ankarammiksi.

Jos seuraamusmaksua määrättäessä liikevaihtona olisi tarkoitettu pidettävän jotain muuta kuin kirjanpitolain tarkoittamaa liikevaihtoa tai kilpailunrajoituslain muissa pykälissä tarkoitettua liikevaihtoa, tästä olisi tullut nimenomaisesti säätää. Tällaista erityissäännöstä ei kuitenkaan ole.

Kilpailuviraston lausunnossa esitetyt jäsenten liiketoiminnan volyyymia kuvaavat näkemykset ovat perusteettomia. Suurin osa (yli 80 prosenttia) alan yrittäjistä on ammatinharjoittajia (yksintekijöitä), joiden vuosiliikevaihto on noin 42 000 euroa eikä heillä siis ole Kilpailuviraston väittämää volyyymia. Yksintekijöillä on henkilöjäsenmaksu, joka ei perustu liikevaihtoon, vaan maksu on kiinteä.

Vaikka seuraamusmaksun 10 prosentin enimmäismäärä olisikin leikkuri eikä rikkomuksen vakavuutta koskeva asteikko, vastaavien tapausten vertailun tulee olla mahdollista. Kilpailuvirastolla itsellään on hallintoviranomaisena tähän nimenomainen velvollisuus hallinnossa noudatettavan tasapuolisuusvelvoitteen mukaisesti.

Kilpailuviraston seuraamusmaksuesityksestä tai markkinaoikeuden päätöksestä ei ole löydettävissä ymmärrettäviä perusteita sille, miksi Hiusyrittäjille määrätty seuraamusmaksu on kohtuuttoman ankara muihin vastaaviin ja vakavampiinkin rikkomuksiin nähden, vaikka asiaan liittyy monia, Hiusyrittäjien valituksessa ja markkinaoikeudelle toimittamissa kirjelmissä kuvattuja lieventäviä piirteitä.

Kilpailuvirasto ja markkinaoikeus ovat perusteettomasti tarkastelleet koko parturi-kampaamoalan kokonaisliikevaihtoa, vaikka alan toimijoista Hiusyrittäjien jäseniä on vain alle 20 prosenttia ja vaikka markkinaoikeus on todennut, että Kilpailuvirasto ei ole esittänyt näyttöä edes jäsensuosittelun kilpailua rajoittavista vaikutuksista, saati vaikutusten ulottumisesta tätä laajemmalle.

Kilpailuvirasto ei ole pystynyt missään vaiheessa osoittamaan, että tiedotteilla olisi ollut kilpailua rajoittavia vaikutuksia. Tämä on todettu myös markkinaoikeuden päätöksessä, vaikkakaan markkinaoikeus ei ole ottanut asiaa huomioon seuraamusmaksun määrää päätteessään. Lisäksi Kilpailuvirasto on kokonaan jättänyt huomioimatta virastolle toimitetun selvityksen siitä, että tiedotteilla ei ole ollut yhdenmukaistavaa vaikutusta esimerkiksi hinnankorotusten aikatauluun. Tältä osin Hiusyrittäjät on viitannut Kilpailuvirastolle toimitettuihin alan yrittäjien kertomuksiin liikkeidensä hinnankorotusaikatauluista.

Markkinaoikeudelle toimitetut Tilastokeskuksen hintakeräilyt osoittavat selvästi, että sen jälkeen kun Hiusyrittäjien tiedotus jäsenille

ja lehdistötiedotteet kuluttajille vuonna 2006 oli lopetettu, alan palveluhinnat ovat kohonneet merkittävästi. Näin oli tapahtunut siitä huolimatta, että samaan aikaan on alennettu palveluiden arvonlisäveroa. Näin ollen Hiusyrittäjien tiedotteiden vaikutuksen voidaan olettaa olleen hintatason nousua rajoittava.

Kilpailuviraston näkemys, että asiassa pitäisi soveltaa rinnakkain kahta seuraamusmaksusäännöstä, ei perustu lakiin eikä vastaa valitsevaa oikeuskäytäntöä.

Hiusyrittäjien vastaselitys on annettu tiedoksi *Kilpailu- ja kuluttajavirastolle*.

IV KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN VÄLIPÄÄTÖS 2.2.2010

Korkein hallinto-oikeus on päätöksellään 2.2.2010 taltionumero 182 kieltänyt markkinaoikeuden päätöksellä 22.12.2009 nro 658/2009 Suomen Hiusyrittäjät ry:lle määrätyn seuraamusmaksun täytäntöönpanon, kunnes Suomen Hiusyrittäjät ry:n markkinaoikeuden päätöksestä tekemä valitus on ratkaistu tai asiassa toisin määrätään.

V KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN RATKAISU

1. Korkein hallinto-oikeus on tutkinut asian. Korkein hallinto-oikeus määrää Suomen Hiusyrittäjät ry:n maksamaan valtiolle kilpailunrikkomismaksuna 15 000 euroa markkinaoikeuden määräämän 33 000 euron asemesta. Muilta osin markkinaoikeuden päätöksen lopputulosta ei muuteta.

2. Korkeimman hallinto-oikeuden 2.2.2010 antama markkinaoikeuden Suomen Hiusyrittäjät ry:lle määräämän seuraamusmaksun täytäntöönpanoa koskeva määräys raukeaa.

Perustelut

1. Pääasia

1.1 Kilpailurikkomus

Korkein hallinto-oikeus katsoo kuten markkinaoikeus, että Suomen

Hiusyrittäjät ry on elinkeinonharjoittajien yhteenliittymänä menettelyllään rikkonut ajalla 3.4.2000–30.4.2004 kilpailunrajoituksista annetun lain (kilpailunrajoituslain) 6 §:ää (480/1992) ja ajalla 1.5.2004–31.12.2006 kilpailunrajoituslain 4 §:ää (318/2004), kun se on vuosina 2000–2006 julkaissut jäsen- ja lehdistötiedotteita, joihin on sisältynyt kilpailunrajoituslaissa kiellettyjä suosituksia parturi-kampaamohintojen korottamiseksi vuosittain määritetyllä prosentilla.

1.2 Seuraamusmaksu

Kilpailunrajoituslain 8 §:n (480/1992), joka on ollut voimassa 30.4.2004 saakka, 1 momentin mukaan elinkeinonharjoittajalle tai näiden yhteenliittymälle, joka rikkoo 4–7 §:n säännöksiä, määrätään seuraamusmaksu (kilpailunrikkomismaksu), jollei menettelyä ole pidettävä vähäisenä tai seuraamusmaksun määräämistä kilpailun turvaamisen kannalta muutoin pidetä perusteettomana. Pykälän 2 momentin mukaan maksua määrättäessä on otettava huomioon kilpailunrajoituksen laatu ja laajuus sekä sen kesto aika. Maksun suuruus on viidestä tuhannesta markasta (840,94 euroa) neljään miljoonaan markkaan (672 751,70 euroa). Jos kilpailunrajoitus ja olosuhteet huomioon ottaen on perusteltua, mainittu määrä saadaan ylittää. Maksu saa kuitenkin olla enintään 10 prosenttia kunkin kilpailunrajoitukseen osallistuvan elinkeinonharjoittajan tai näiden yhteenliittymän edellisen vuoden liikevaihdosta.

Kilpailunrajoituslain 7 §:n (318/2004), joka on tullut voimaan 1.5.2004, mukaan elinkeinonharjoittajalle tai näiden yhteenliittymälle, joka rikkoo 4 §:n tai 6 §:n tai EY:n perustamissopimuksen 81 tai 82 artiklan säännöksiä, määrätään seuraamusmaksu (kilpailunrikkomismaksu), jollei menettelyä ole pidettävä vähäisenä tai seuraamusmaksun määräämistä kilpailun turvaamisen kannalta muutoin pidettävä tarpeettomana. Pykälän 2 momentin mukaan seuraamusmaksua määrättäessä on otettava huomioon kilpailunrajoituksen laatu ja laajuus sekä sen kesto aika. Maksu saa olla enintään 10 prosenttia kunkin kilpailunrajoitukseen osallistuvan elinkeinonharjoittajan tai näiden yhteenliittymän edellisen vuoden liikevaihdosta.

Kuten edellä on todettu, kilpailunrajoituslakia on muutettu 1.5.2004 lukien lailla 318/2004. Kyseisellä lain muutoksella on luovuttu

kaksiportaisesta seuraamusmaksun määrän sääntelystä. Nyt kysymyksessä oleva kilpailunrajoitus, jonka johdosta seuraamusmaksu on määrättävä, ajoittuu osittain ajalle ennen lainmuutosta ja osittain ajalle sen jälkeen. Seuraamusmaksua määrättäessä Suomen Hiusyrittäjien ry:n toimintaa on arvioitava tekohetkellä tiedossa olleiden seikkojen valossa.

Kilpailunrajoituslain seuraamusmaksua koskevan muutoksen jälkeen seuraamusmaksun määrääminen perustuu yhä kilpailunrajoituksen laatuun, laajuuteen ja kesto aikaan. Seuraamusmaksun määrä ei voi lain 318/2004 mukaan ylittää enimmäismäärää, joka on 10 prosenttia kilpailunrajoitukseen osallistuvan elinkeinonharjoittajan tai näiden yhteenliittymän edellisen vuoden liikevaihdosta. Myös aikaisemmin voimassa olleessa laissa 480/1992 oli säädetty samoin normaaliasteikon ylittävän seuraamusmaksun enimmäismäärästä. Kilpailunrajoituslain seuraamusmaksua koskevalla muutoksella ei näin ollen ole muutettu seuraamusmaksua koskevaa oikeudellista perustaa siitä, mikä se on ollut kilpailunrajoituslain 8 §:ssä (480/1992).

Kilpailunrajoituslakia rikkoneelle elinkeinonharjoittajalle tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymälle määrätään euromääräinen seuraamusmaksu ottaen huomioon kilpailunrajoituksen laatu, laajuus ja kesto aika. Kysymys on kokonaisharkinnasta kussakin kilpailurikkomusasiassa

Kilpailunrajoituslain 8 §:n (480/1992) 2 momentissa ja kilpailunrajoituslain 7 §:n (318/2004) 2 momentissa tarkoitettu 10 prosentin osuus elinkeinonharjoittajien tai näiden yhteenliittymän liikevaihdosta ei muodosta asteikkoa, jonka sisällä seuraamusmaksu määrätään. Kilpailunrajoituslaissa määrätyn seuraamuksen enimmäismäärän tarkoituksena on estää se, ettei elinkeinonharjoittajille tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymälle määrätä seuraamusmaksuja, joiden osalta on ennakoitavissa, etteivät maksuun velvoitetut pysty niitä maksamaan, kun otetaan huomioon velvoitettujen koko, joka ilmenee ainakin osittain niiden liikevaihdosta. Tällä liikevaihtoon perustuvalla enimmäismäärällä on siten erillinen, kilpailunrajoituksen laatuun, laajuuteen ja kesto aikaan nähden itsenäinen tavoite.

Kilpailunrajoituslaissa ei ole erillistä liikevaihdon määritelmää, jota

sovellettaisiin kilpailunrajoitusten osalta, toisin kuin yrityskauppa-valvontaa koskevassa kilpailunrajoituslain 3 a luvussa.

Kirjanpitolain (1336/1997) 4 luvun 1 §:n mukaan liikevaihtoon luetaan kirjanpitovelvollisen varsinaisen toiminnan myyntituotot, joista on vähennetty myönnetyt alennukset sekä arvonnlisävero ja muut välittömästi myynnin määrään perustuvat verot.

Aatteelliselle toiminnalle on ominaista tulojen hankkiminen toiminnan tarkoitusta edistävien menojen suorittamiseksi. Aatteellisen yhteisön, kuten Suomen Hiusyrittäjät ry:n, tarkoitus ei ole tuottaa jäsenilleen voittoa eikä sillä ole välttämättä lainkaan kirjanpitolaissa tarkoitettua liikevaihtoa tai sen liikevaihto on vähäinen. Tämä lähtökohta aiheuttaa tarpeen tiedottaa aatteellisen yhteisön toiminnasta normaaliin liiketoimintaan verrattuna poikkeavalla tavalla.

Kirjanpitoasetuksen (1339/1997) 1 luvun 3 §:n (1313/2004) mukaan aatteellisen yhteisön tai säätiön varsinainen toiminta on yhteisön tai säätiön säännöissä tai yhtiöjärjestyksessä mainitun tarkoituksen toteuttamista. Aatteellisen yhteisön tuloslaskelma laaditaan kirjanpitoasetuksen 1 luvun 3 §:ssä säädetyn kaavan mukaan.

Jäsenmaksut, jotka ovat aatteellisen yhteisön pääasiallinen rahoituslähde, kirjataan tuloslaskelmassa varainhankinnan pääryhmään. Kirjanpitolainsäädännön mukaan ne ovat tulosvaikutteisia eriä. Kun varat aatteellisen yhteisön tarkoituksensa toteuttamista koskevaa toimintaa varten kootaan jäsenmaksuilla, jotka jäsenet ovat velvollisia suorittamaan yhteisölle, kilpailunrajoituslakia rikkoneen aatteellisen yhteisön seuraamusmaksun enimmäismäärää arvioitaessa voidaan seuraamusmaksun varoittavaan luonteeseen nähden ottaa huomioon myös aatteellisen yhteisön keräämät jäsenmaksutulot. Seuraamusmaksun enimmäismäärän perustana ei voida käyttää pelkästään kirjanpitolaissa tarkoitettua liikevaihtoa. Muunlainen tulkinta johtaisi siihen, että kilpailunrajoitukseen syyllistyneelle aatteelliselle yhteisölle, jolla ei ole kirjanpidollista liikevaihtoa tai jonka kirjanpidollinen liikevaihto on vähäinen, kilpailunrajoituslain 7 §:n 2 momentin nojalla määrättävillä seuraamusmaksuilla ei olisi yleis- eikä erityisestävää vaikutusta.

Sen varmistaminen, että kilpailunrajoituksesta johtuvan seuraamusmaksun määräämisellä on varoittava vaikutus, on tunnustettu

Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä (asia C-298/98 P, *Metsä-Serla Sales Oy v. komissio*, 62–69 kohta ja yhdistetyt asiat C-101/07 ja C-110/07 P, *Coop de France bétail et viande*, 50 kohta).

Asiaa arvioitaessa on myös otettava huomioon se seikka, että kilpailunrajoituslakia muutettaessa lailla 318/2004 on nimenomaan pyritty siihen, että kilpailunrajoituksista asetettavien seuraamusmaksujen kansainvälisessä vertailussa liian alhaiselta vaikuttava taso nousisi.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on 17.2.2004 antamassaan tuomiossaan *Maestri v. Italia* (asia 39748/98, 30 kohta) aikaisempaan oikeuskäytäntöön viitaten lausunut ennalta-arvattavuuden vaatimuksesta muun ohella, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8–11 artiklassa käytetyt ilmaisut ”säädetty laissa” ja ”lain nojalla” paitsi edellyttivät toimenpiteen perustamista kotimaiseen lakiin myös viittasivat lain laatuun. Lain tuli olla asianomaisen saatavilla ja laadittu niin täsmälliseksi, että he saattoivat tarvittaessa asianmukaisen avun turvin ennakoida oloihin nähden kohtuullisessa määrin tietyn toiminnan seuraukset. Täyttääkseen nämä vaatimukset kotimaisen lain täytyi suojata yksilöitä viranomaisten mielivaltaisilta puuttumisilta Euroopan ihmisoikeussopimuksen heille turvaamiin oikeuksiin. Siten laissa täytyi määritellä riittävän selvästi harkintavallan laajuus ja se, miten valtaa käytettiin. Lailla ei voitu säätää kaikista mahdollisista tilanteista, vaan lailta edellytetty täsmällisyys riippui olennaisesti asianomaisen säädöksen sisällöstä, sääntelyalasta ja sen kohteena olevien henkilöiden määrästä ja asemasta.

Jäsenmaksujen sisällyttämisen aatteellisen yhteisön liikevaihtoon kilpailunrikkomismaksun enimmäismäärää arvioitaessa ei edellä esitetyillä perusteilla voida katsoa olevan vastoin Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön tarkoittamia legaliteetti- tai ennalta-arvattavuuden periaatteita.

Valituksenalaisessa asiassa markkinaoikeus on määrännyt Kilpailuviraston esityksen mukaisesti 33 000 euron suuruisen seuraamusmaksun Suomen Hiusyrittäjät ry:lle.

Korkein hallinto-oikeus katsoo kuten markkinaoikeus, että kyseessä olevaa Suomen Hiusyrittäjät ry:n menettelyä ei sen ajallinen kes-

to ja alueellinen ulottuvuus huomioon ottaen ole lähtökohtaisesti pidettävä vähäisenä eikä seuraamusmaksun määräämistä kilpailun turvaamisen kannalta ole muutoinkaan nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa pidettävä perusteettomana.

Kilpailuvirasto ei ole esittänyt selvitystä Suomen Hiusyrittäjät ry:n lainvastaisen menettelyn tosiasiallisista vaikutuksista kilpailulle eikä hintasuositusten noudattamisesta. Se ei myöskään ole esittänyt riittävänä pidettävää selvitystä kilpailunrajoituksesta toimialalle syntyneestä väittämästään hyödyistä. Nämä kilpailunrajoituksen tosiasialliseen merkitykseen ja vaikutukseen liittyvät seikat voidaan ottaa huomioon seuraamusmaksun määrää arvioitaessa, vaikka hintasuositusten kilpailuoikeudellinen luonne huomioon ottaen kilpailunrajoituksen vaikutusten osoittaminen ei sinänsä ole ollut asiassa tarpeen. Tämä ja kun muutoin otetaan huomioon se, mitä markkinaoikeus on lausunut kilpailunrajoituksen laadusta, laajuudesta ja kestoajasta, korkein hallinto-oikeus katsoo, että Suomen Hiusyrittäjät ry:lle määrätty kilpailunrajoituslaissa tarkoitettu seuraamusmaksu eli kilpailunrikkomismaksu on määrättävä 33 000 euron asemesta 20 000 euroksi. Suomen Hiusyrittäjät ry:lle määrättävällä 20 000 euron seuraamusmaksulla voidaan katsoa olevan riittävä erityis- ja yleisestävä vaikutus.

Asiassa on kuitenkin vielä arvioitava, onko asian käsittely viivästynyt hallintolainkäyttölain 53 a §:ssä (364/2009) tarkoitetulla tavalla ja onko mahdollinen viivästyminen loukannut Suomen Hiusyrittäjät ry:n oikeutta oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa.

1.3 Seuraamusmaksun alentaminen hallintolainkäyttölain 53 a §:n nojalla

1.3.1 Oikeusohjeet

Hallintolainkäyttölain 53 a §:n (364/2009) mukaan, jos asia koskee hallinnollisen taloudellisen seuraamuksen määräämistä tai muutoksenhakua hallintoviranomaisen päätökseen, jolla tällainen seuraamus on määrätty, hallintotuomioistuin tai muu lainkäyttöelin voi ottaa ratkaisussaan huomioon, että asian käsittely on viivästynyt ja loukkaa asianosaisen oikeutta oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa. Hallintotuomioistuin tai muu lainkäyttöelin voi viivästyksen hyvittämiseksi alentaa hallinnollisen taloudellisen seuraamuksen määrää tai poistaa sen kokonaan.

Hallintolainkäyttölain 53 a §:n säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 233/2008 vp, s. 34) mukaan pykälässä tarkoitettu hallinnollinen taloudellinen seuraamus olisi esimerkiksi kilpailunrajoituksista annetun lain (480/1992) 7 §:ssä tarkoitettu kilpailunrikkomismaksu. Pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mukaan oikeudenkäynnin kestoja ja viivästymistä tulisi arvioida vastaavasti kuin ihmisoikeustuomioistuimessa sovellettaessa ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa. Asian käsittelyn alkamisajankohta määräytyy näissä asioissa rikosasioiden tapaan. Ratkaisevaa on, missä vaiheessa asianosaiselle esitetään sellainen viranomaisen alustava kantta, että tämä tulee tietoiseksi hallinnollisen sanktion määräämisen mahdollisuudesta. Viivästymistä arvioitaessa tulisi vastaavasti kuin rikosasioissa ottaa käsittelyn keston lisäksi huomioon erityisesti asian vaikeusaste, asianosaisten, viranomaisten ja tuomioistuinten toiminta käsittelyssä sekä asian merkitys asianosaiselle.

Edellä mainitun hallituksen esityksen (HE 233/2008 vp, s. 35) mukaan hallintotuomioistuin tai muu lainkäyttöelin voisi viivästyksen hyvittämiseksi alentaa hallinnollisen taloudellisen seuraamuksen määrää tai poistaa sen kokonaan. Ratkaisussa käsittelyn viivästymisen olisi todettava ja otettava seuraamusta alentavana seikkana mitattavalla tavalla huomioon. Hallituksen esityksen mukaan alentamisen määrään voitaisiin hakea johtoa samassa hallituksen esityksessä ehdotetun, oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämistä koskevan lain 6 §:ssä tarkoitetun hyvityksen määrästä.

Hallituksen esityksessä (HE 233/2008 vp, s. 25) on viimeksi mainitun lakiehdotuksen 6 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todettu tarkoituksena olevan, että hyvityksen laskentatapa ja määrä vastaisivat riittävästi ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Hallituksen esityksen mukaan pykälän toisena lähtökohtana on, että hyvityksen määrän sääntelyn tulee olla yksinkertaista. Jo viivästyneessä oikeudenkäynnissä ei ole syytä käyttää tarpeettomasti aikaa ja resursseja hyvityksen määrän selvittelyyn. Hyvityksen määrä laskettaisiinkin lähtökohtaisesti kaavamaisesti, ja saatua lopputulosta voitaisiin tarvittaessa tarkentaa asian erityispiirteiden perusteella.

Oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain (362/2009) 6 §:n 2 momentin mukaan hyvityksen määrä on 1 500 euroa vuodessa kultakin vuodelta, jona oikeudenkäynti on

valtion vastuulla olevasta syystä viivästynyt. Hyvitystä voidaan alentaa tai korottaa lain 4 §:n 1 momentissa mainitun tai muun niihin rinnastuvan seikan perusteella. Saman lain 6 §:n 3 momentin mukaan hyvitys on enintään 10 000 euroa. Hyvityksen enimmäismäärä voidaan erityisestä syystä ylittää.

Oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan arvioitaessa, onko oikeudenkäynti viivästynyt, otetaan oikeudenkäynnin keston lisäksi huomioon erityisesti: 1) asian laatu ja laajuus; 2) asianosaisten, viranomaisten ja tuomioistuinten toiminta oikeudenkäynnissä; 3) asian merkitys asianosaiselle.

1.3.2 Tosiseikat

Hallintolainkäyttölain 53 a §:ää sovellettaessa asian käsittelyn on katsottava alkaneen siitä, kun Kilpailuvirasto on 26.4.2007 pyytänyt Suomen Hiusyrittäjät ry:ltä vastinetta seuraamusmaksuesityksen luonnoksesta. Tästä laskien asian käsittely on markkinaoikeuden päätöksen antamiseen saakka kestänyt kaksi vuotta kahdeksan kuukautta. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa valituksen käsittely on kestänyt hieman yli kolme vuotta. Asian kokonaiskäsittelyaika on siten ollut yhteensä noin kuusi vuotta.

1.3.3 Oikeudellinen arviointi

Hallintolainkäyttölain 53 a § on tullut voimaan 1.1.2010. Koska säännöksen voimaantulosta ei ole muuta säädetty, tätä menettelysäännöstä on sovellettava myös tässä asiassa, joka on ollut vireillä lain tullessa voimaan. Säännöstä on luonteensa vuoksi sovellettava ilman asianosaisen tätä koskevaa nimenomaista vaatimusta.

Hallintolainkäyttölain 53 a §:n soveltamisessa on valituksenalaisessa asiassa kysymys kilpailunrajoituksista annetussa laissa tarkoitettua seuraamusmaksun määräämisestä siten, että säännös otetaan huomioon seuraamusmaksun mittaamisessa muiden maksun määrään vaikuttavien seikkojen ohella. Pykälään perustuva seuraamusmaksun vähennys on mitoitettava siten, että viivästyksen voidaan katsoa tulevan hyvitettyksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännön mukaisessa määrin.

Seuraamusmaksuesityksen kohteena on ollut yksi elinkeinonharjoittaja. Asian oikeudenkäyntiaineisto ei ole ollut erityisen laaja. Asia ei ole ollut laadultaan tavanomaista tuomioistuimissa käsiteltävää kilpailunrajoitusasiaa vaikeampi eikä asiaan ei ole liittynyt kilpailuoikeudellisesti poikkeuksellisen vaikeita tai kokonaan uusia oikeuskysymyksiä. Kysymys on ollut aineellisesti suhteellisen rajatusta asiasta eikä asiassa arvioitavana ollut kilpailunrajoitus ole ollut ajallisesti erityisen pitkäkestoinen. Asiassa ei ole myöskään esitetty mittavaa todistelua eikä asian selvittämiseksi ole ollut tarpeen toimittaa suullista käsittelyä. Markkinaoikeudessa on toimitettu vain valmisteleva suullinen käsittely. Tämän vuoksi kuuden vuoden kokonaiskäsittelyaikaa ei voida pitää kokonaisuutena arvioiden kohtuullisena. Asian on katsottava viivästyneen valtion vastuulla olevasta syystä yhteensä noin kolmella vuodella.

Korkein hallinto-oikeus katsoo asian käsittelyn viivästyksen hyvitämiseksi perustelluksi alentaa Suomen Hiusyrittäjät ry:lle määrätävää seuraamusmaksun määrää vielä 5 000 euron suuruisella hyvityksellä siten, että seuraamusmaksun määräksi jää yhteensä 15 000 euroa.

Tämän vuoksi ja kun muutoin otetaan huomioon edellä ilmenevät markkinaoikeuden päätöksen perustelut ja siinä mainitut oikeusohjeet sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, markkinaoikeuden päätöksen lopputuloksen muuttamiseen enemmälti ei ole perusteita.

2. Asian näin päättyessä korkeimman hallinto-oikeuden 2.2.2010 antama Suomen Hiusyrittäjät ry:lle määrätyn seuraamusmaksun

täytäntöönpanoa koskeva määräys raukeaa.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Anne E. Niemi

Eija Siitari-Vanne

Alice Guimaraes-Purokoski (t)

Tuomas Lehtonen

Outi Suviranta

Asian esittelijä,
oikeussihteeri Riitta Hämäläinen

Jakelu

Päätös
Jäljennös

Asiakirjat

Suomen Hiusyrittäjät ry, oikeudenkäyntimaksu 223 euroa
✓ Kilpailu- ja kuluttajavirasto
Oikeusrekisterikeskus
Markkinaoikeus
Työ- ja elinkeinoministeriö
Korkein hallinto-oikeus

Jäljennöksen oikeaksi todistaa.
Paikka ja aika kuin yllä.

Tuula Niilo-Rämä

Toimistosihteeri Tuula Niilo-Rämä