KORKEIN HALLINTO-OIKEUS
HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLEN

Hallintoneuvos, OTT Eija Siitari
Hallintoneuvos, OTT Alice Guimaraes-Purokoski
7.6.2016

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Hallituksen esitys (HE 83/2016) eduskunnalle laeiksi kilpailuoikeudellisista vahingonkorvauksista ja kilpailulain muuttamisesta

Eduskunnan Lakivaliokunta on pyytänyt korkeimman hallinto-oikeuden kirjallista lausuntoa Hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi kilpailuoikeudellisista vahingonkorvauksista ja kilpailulain muuttamisesta (HE 83/2016 vp).

Korkein hallinto-oikeus esittää lausuntonaan kunnioittavasti seuraavaa:

Korkein hallinto-oikeus on antanut kilpailuoikeudellisia vahingonkorvauksia koskevan työryhmän mietinnöstä (TEM:n julkaisuja 46/2015) lausunnon 14.9.2015 (Dnro H 203/15, liitteenä). Nyt käsillä olevan lausuntopyynnön kohteena oleva hallituksen esitys (HE 83/2016 vp) pohjautuu pitkälti sanottuun mietintöön ja sen valmistelussa on otettu huomioon mietinnöstä annetut lausunnot ml. mainittu korkeimman hallinto-oikeuden lausunto.

Korkein hallinto-oikeus on lausunnossaan todennut pitävänsä perusteltuna ehdotusta siitä, että kilpailuoikeudellisista vahingonkorvauksista säädetään erityislailla.

Korkeimman hallinto-oikeuden tehtäviin nähden ehdotuksista tärkeimpinä on lausunnossa pidetty kilpailuoikeudellisia vahingonkorvauksia koskevan lakiehdotuksen rikkomuspäätösten vaikutuksia sekä kilpailunrikkomusta koskevaan asiakirjaselvitykseen liittyvää sääntelyä.

Rikkomuspäätösten vaikutusten osalta korkeimman hallinto-oikeuden lausunnossa on todettu seuraavaa:

> ”Lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin mukaan tuomioistuimen on viran puolesta otettava vahingonkorvaustuomionsa perustaksi Kilpailu- ja kuluttajaviraston, markkinaoikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden lainvoimaisessa päätöksessä todettu kilpailuoikeuden rikkominen. Säännöksellä pannaan täytäntöön kilpailuoikeudellisia vahingonkorvauksia koskevan direktiivin 9 artiklan 1 kohta.

Mainitun pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ”sillä, että lainvoimaisessa päätöksessä ei [ole] todettu rikkomusta, ei ole sitovaa vaikutusta vahingonkorvausoikeudenkäynnissä”. Perusteluissa on tältä osin viitattu ns. *stand alone* -kanteeseen tilanteessa, jossa kilpailuviranomainen ei ole joko lainkaan tutkinut rikkomusepäilyä tai ei ole tehnyt rikkomuksen toteavaa päätöstä.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että lakiehdotuksen 3 §:n perusteluissa saattaisi olla hyödyllistä käsitellä monipuolisemmin vahingonkorvausoikeudenkäyntiä edeltävien kilpailunrikkomusta koskevien markkinaoikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden päätösten vaikutuksia myöhemmässä vahingonkorvausoikeudenkäynnissä. Ainakin perusteluissa olisi syytä arvioida tarkemmin tilannetta, jossa kilpailunrikkomusta koskeva seuraamusmaksuesitys tai muu vaatimus on korkeimmassa hallinto-oikeudessa tai markkinaoikeudessa asian aineellisen tutkinnan jälkeen hylätty. Käytännössä ainakin sellaista vapauttavaa päätöstä, jossa kilpailunrikkomusta ei ole voitu todeta, seuraava vahingonkorvausoikeudenkäynti lienee harvinainen. On kuitenkin huomattava, että vaikka seuraamusmaksun määräämisen edellytykset eivät täyttyisi sen vuoksi, että menettelyä olisi pidettävä kilpailulain 12 §:n 1 momentissa tarkoitetusti vähäisenä tai seuraamusmaksun määräämistä olisi muutoin sanotun säännöksen mukaan pidettävä perusteettomana, saattaa menettelyyn silti sisältyä kilpailunrikkomus.

Korkeimman hallinto-oikeuden tai markkinaoikeuden päätöksen, jossa kilpailunrikkomusta ei ole voitu todeta, jälkeen mahdollisesti nostettavaa *stand alone* -kannetta ei voida rinnastaa kanteeseen, joka on nostettu kokonaan ilman edeltävää kilpailunrikkomuksen olemassaoloa koskevaa tuomioistuinkäsittelyä. Kilpailuoikeuden yhdenmukaisen soveltamisen ja prosessiekonomian näkökulmasta vapauttavalla päätöksellä tulee olla vahingonkorvausoikeudenkäynnissä vähintään merkittävä todistusvaikutus, mikäli arvioidaan, että tällaiselle päätökselle ei voitaisi kansallisessa lainsäädännössä antaa vastaavaa oikeusvoimavaikutusta kuin rikkomuksen toteavalle tuomioistuimen päätökselle. Tapauskohtaisemman arvioinnin varaan jää sen sijaan se, mikä merkitys on annettava vahingonkorvausoikeudenkäynnissä aiemmalle markkinaoikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden päätökselle, jossa on katsottu, etteivät edellytykset seuraamuksen määräämiselle täyty esimerkiksi menettelyn vähäisyyden vuoksi, mutta johon menettelyyn kuitenkin sisältyy kilpailunrikkomus.

Lakiehdotuksen perusteluissa saattaisi olla syytä tuoda esille myös muita vaikutuksia, joita korkeimman hallinto-oikeuden tai markkinaoikeuden kilpailuasiassa antamalla päätöksellä saattaa vahingonkorvausoikeudenkäynnissä olla. Aiheellista voisi olla esimerkiksi arvioida, millä tavalla korkeimman hallinto-oikeuden tai markkinaoikeuden kilpailuasiassa vahvistama merkityksellisten markkinoiden määrittely tulisi ottaa huomioon lakiehdotuksen 4 §:n 3 momentin 2 kohtaa sovellettaessa.

Lakiehdotuksen perusteluissa ei ole myöskään tarkemmin käsitelty tilannetta, jossa vahingonkorvauskanne nostetaan ennen kuin kilpailurikkomuksen toteava päätös on lainvoimainen. Vahinkoa ja sen korvaamista koskevan lakiehdotuksen 2 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on viitattu kilpailulakia koskevassa hallituksen esityksessä HE 88/2010 vp lausuttuun. Mainitun hallituksen esityksen mukaan vahingonkorvauskannetta käsittelevän tuomioistuimen on myös käsittelyssään huomioitava tilanne, jossa saman kilpailunrajoitusasian käsittely on kilpailuviranomaisessa kesken tai siihen on haettu muutosta ja tarvittaessa lykättävä asian käsittely, kunnes kilpailurajoitusasiaan on saatu lainvoimainen ratkaisu. Lakiehdotuksen perusteluissa olisi hyvä selventää, että samaa menettelyä olisi tarvittaessa noudatettava myös tämän lain mukaisissa asioissa.

> Korkein hallinto-oikeus tuo tässä yhteydessä esiin myös kilpailuoikeudellisia vahingonkorvauksia koskevassa direktiivissä sinänsä sääntelemättömän tilanteen, jossa kilpailunrikkomusta koskeva asia tulee vireille Kilpailu- ja kuluttajavirastossa, markkinaoikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa vasta sen jälkeen, kun tätä edeltävässä itsenäisessä vahingonkorvausoikeudenkäynnissä on jo annettu rikkomuksen toteava lainvoimainen päätös. Tällaisesta päätöksestä ei korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan voi syntyä vastaavaa oikeusvoimavaikutusta kuin kilpailunrikkomuksen toteavasta lainvoimaisesta Kilpailu- ja kuluttajaviraston, markkinaoikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä lakiehdotuksen mukaan syntyy. Tämä johtuu ensinnä siitä, että asiaa vahingonkorvausoikeudenkäynnissä käsiteltäessä ei tuomioistuimen käytettävissä ole Kilpailu- ja kuluttajaviraston seuraamusmaksuesitystä menettelyä koskevine kilpailu-oikeudellisine arvioineen. Toiseksi väitetyn kilpailunrikkomuksen luonnetta sekä sen aineellista, henkilöllistä, ajallista ja alueellista ulottuvuutta ei ole vahingon-korvausoikeudenkäynnissä esimerkiksi asianosaisrakenteesta johtuen edes tarpeen arvioida samalla tavoin kokonaisvaltaisesti ja kattavasti kuin kilpailunrikkomusta koskevaa seuraamusmaksuasiaa markkinaoikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsiteltäessä. Kolmanneksi seuraamusmaksun luonne hallinnollisena sanktiona asettaa asian oikeudelliselle arvioinnille muun ohella perusoikeuksien toteutumista koskevia erityisiä reunaehtoja, jotka eivät samalla tavoin koske vahingonkorvausoikeudenkäyntiä. Näin ollen vahingonkorvausoikeudenkäynnissä lainvoimaisesti todettua kilpailunrikkomusta myöhemmin markkinaoikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsiteltäessä ei poissuljettua ole, että kilpailunrikkomuksen aineellinen, henkilöllinen, ajallinen tai alueellinen ulottuvuus arvioidaan eri tavoin kuin vahingonkorvausoikeudenkäynnissä. Vahingonkorvausoikeudenkäynnissä määrätty vahingonkorvaus ei myöskään sido Kilpailu- ja kuluttajavirastoa sen tehdessä seuraamusmaksuesityksen eikä markkinaoikeutta ja korkeinta hallinto-oikeutta niiden määrätessä seuraamusmaksusta.”

Korkeimman hallinto-oikeuden sanotussa lausunnossa on esitetty siinä todetun huomioon ottamista lakiehdotuksen perusteluissa. Lausunnossa ei ole esitetty lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin sanamuodon muuttamista mainittujen seikkojen huomioon ottamiseksi.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että hallituksen esityksen (HE 83/2016 vp) kilpailuoikeudellisista vahingonkorvauksista koskevan lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin yksityiskohtaisiin perusteluihin (s. 44–46, erityisesti s. 45) on pääosin sisällytetty korkeimman hallinto-oikeuden lausunnossaan esittämät selventävät perustelut, joskaan kaikilta osin perusteluissa ei ole päädytty samaan tulemaan, mitä korkein hallinto-oikeus on lausunnossaan esittänyt.

Lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin yksityiskohtaisten perustelujen mukaan sillä, että lainvoimaisessa päätöksessä ei ole todettu rikkomusta, ei ole sitovaa vaikutusta vahingonkorvausoikeudenkäynnissä. Samassa yhteydessä on tuotu esiin, että tällaisessa tilanteessa taustalla ei ole lainvoimaisella päätöksellä vahvistettua rikkomuksen toteamista ja sen muodostavaa sitovaa vaikutusta. Tältä osin lakiehdotuksessa on haluttu antaa aikaisemmalle kilpailuviranomaisen tekemälle tai hallintolainkäytön järjestyksessä markkinaoikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa kilpailuasiassa tehdylle vapauttavalle päätökselle vähäisempi tulkinnallinen vaikutus myöhemmässä siviilioikeudellisessa vahingonkorvausmenettelyssä kuin mitä korkein hallinto-oikeus on lausunnossaan esittänyt. Korkein hallinto-oikeus on edellä todetusti pitänyt kilpailuoikeuden yhdenmukaisen soveltamisen ja prosessiekonomian kannalta perusteltuna, että tällaisella vapauttavalla päätöksellä olisi vähintään merkittävä todistusvaikutus ja tuonut esiin myös mahdollisuuden, että tällaiselle vapauttavalle päätökselle annettaisiin vastaava oikeusvoimavaikutus kuin rikkomuksen toteavalle tuomioistuimen päätökselle. Korkein hallinto-oikeus pitää valitettavana, että hallituksen esityksessä ei ole omaksuttu korkeimman hallinto-oikeuden lausunnossa todettua kantaa. Välillisesti hallituksen esityksen mainitusta perustelulausumasta on kuitenkin korkeimman hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan luettavissa, että tällaiselle vapauttavalle päätökselle on haluttu antaa jonkin asteinen

vahingonkorvausvastuuta vähentävä vaikutus.

Lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentissa ei ole erikseen käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden lausunnossaan esiin tuomaa mahdollisuutta arvioida, voitaisiinko vahingonkorvausoikeudellisessa menettelyssä ottaa huomioon kilpailuviraston, markkinaoikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden kilpailuasiassa vahvistama merkityksellisten markkinoiden (maantieteelliset, tuotetta koskevat) määrittely. Korkein hallinto-oikeus pitää lausunnossaan esittämää edelleen perusteltuna.

Lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentissa on asianmukaisesti otettu huomioon korkeimman hallinto-oikeuden lausunnossaan esittämä kilpailulakia koskevaan hallituksen esitykseen (HE 88/2010 vp) sisältyvä vahingonkorvauskannetta käsittelevään tuomioistuimeen kohdistuva velvollisuus ottaa huomioon ja tarvittaessa lykätä vahingonkorvausasian käsittelyä, kunnes kilpailuasiaan on saatu lainvoimainen ratkaisu.

Lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin perusteluissa on myös korkeimman hallinto-oikeuden lausunnossa todetun mukaisesti päädytty katsomaan, että vahingonkorvausasiassa annetulla lainvoimaisella päätöksellä ei ole oikeusvoimavaikutusta myöhemmin vireille tulevassa kilpailuoikeudellisessa menettelyssä. Kilpailunrikkomusta koskevaan asiakirjaselvitykseen liittyvän sääntelyn osalta korkein hallinto-oikeus viittaa liitteenä olevaan lausuntoonsa. Hallituksen esityksen (HE 83/2016 vp) lakiehdotuksen 8 §:ää koskevissa perusteluissa on otettu huomioon korkeimman hallinto-oikeuden sanotusta mietinnöstä antamassaan lausunnossa esiin tuomat korkeimman hallinto-oikeuden päätökset (annettu 14.8.2015 taltionumerot 2197, 2198 ja 2199).

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että hallituksen esityksen 2 §:ää koskeviin yksityiskohtaisiin perusteluihin (s. 43) sisältyy vähäinen tekninen lapsus. Direktiivin 2014/104 17 artiklan 3 kohdan mukaan kansallinen kilpailuviranomainen, eikä kansallinen tuomioistuin, voi vahingonkorvausoikeudenkäynnissä avustaa kansallisen tuomioistuimen pyynnöstä kansallista tuomioistuinta vahingon määrittämisessä.