

Keskustelunavaus
Suomen Kilpailuoikeudellisen
Yhdistyksen vuosikokous 28.4.2009

Lama ja kilpailuoikeus

Prof. Petri Kuoppamäki

Teemoja

- Taustaa
- Avoimia kysymyksiä, riskejä ja mahdollisuuksia
- Valtiontuet
- Kriisikartellit
- Yrityskaupat
- Hyväksymisprosessi
- Kilpailuoikeuden ja politiikan haasteista taloudellisen taantuman aikana

Taluskriisin taustaa

- Kriisin taustalla
 - Poikkeuksellisen syvä suhdannekuoppa
 - Finanssimarkkinoita koskeva regulatory failure
 - Kysynnän romahtaminen, luottoriskit ja ylikapasiteetti
 - Kriisillä ei todennäköisesti suoraa yhteyttä kilpailupolitiikkaan tai kilpailuoikeuteen
 - Finanssisektorin globaali kutistuminen. Vrt. Suomen pankkikriisi 1990-luvun alussa.
 - Finanssisektorin kriisi laajeni yllättävän nopeasti globaaliksi ja jyräksi taantumaksi, joka koskee kaikkia aloja, esim. vientiteollisuus ja rakentaminen on tullut voimakkaasti alas
 - Median vaikutus?
- Bengt Holmström HS 16.4.2009: "Taluskriisin selittäminen vain ihmisten ahneudella ja kannustinjärjestelmillä on aivan liian helppoa ja pinnallista. Taustalla ovat maailmaa mullistavat taloudelliset muutokset, joiden sopeutumiseen nykyinen rahoitusjärjestelmä osoittautui riittämättömäksi"

Mahdolliset riskit kilpailun toimivuudelle

- Tarve vakauttaa talous ja paine löytää nopeasti ratkaisuja voi johtaa ylilyönteihin
- Mahdollinen tavoitekonflikti välttämättömän pika-avun ja pitkän aikavälin kilpailurakenteen välillä
 - Pääomaruiskut, kansallistaminen
 - Markkinoita keskittävät yrityskaupat
 - Kriisikartellit
- Riski kilpailun vääristymisestä
 - Kilpailua vääristävät valtiontuet
 - Kansallinen itsekkyyys ja markkinoiden sulkeminen
 - Moral hazard
 - Yhteismarkkinoiden vaarantuminen

Finanssimarkkinoiden sääntelystä

- Sääntelyn tavoitteena
 - Systemisten riskien hallinta
 - Externaliteetit
 - Sijoittajien suoja
 - Asymmetrinen informaatio
 - Psykologinen vakaus
- Esim. pääoma- ja vakavaraisuussäännökset
- "Too big to fail"
- Talletuspako (pankkikohtainen vs. yleinen, panic runs vs. fundamental runs)
- Finanssimarkkinoiden sääntely ja kilpailu
- Markkinoiden keskittymisasteen merkitys finanssimarkkinoiden vakaudelle?
- Missä määrin kriisirytyksiä voi/saa/kannattaa suojata kilpailulta?
- Markkinavoima pankkisektorilla voi
 - Lisätä vakautta
 - Torjua kohtuutonta riskinottoa
 - Nostaa hintoja
 - Pistää kaikki riskit yhteen koriin
- Jonkin asteinen trade-off kilpailun ja stabiliteetin välillä vaikuttaa mahdolliselta, mutta onko kyse sittenkin enemmän alakohtaisen sääntelyn tehostamisesta kuin kilpailupolitiikan tavoitteista joustamisesta?

Valtiontuet

- Esimerkkitapauksia
 - Credit Lyonnias (kustannus jopa 2,5 % BKT:sta)
 - Saksassa tuet Landesbankenille
- Komissio ratkaisi 2008 22 pankkitukea koskevaa tapausta
 - Takuujärjestelyt, osakkeiden ostaminen, kokonaisvaltaiset järjestelyt, pääomaruiskut
 - Paljon tapauksia vireillä
- Pikapäätösmenettely käyttöön, jolla päätöksiä saadaan 24 tunnissa; päätöksenteon delegointi yksittäisille komission jäsenille

Komission pankkitukipäätösten ehtoja

- Syrjimättömyysperiaate: tuki samoin ehdoin kaikkien saatavissa, level playing field
- Tuki ajallisesti ja määrällisesti rajoitettua (vain välttämättömien vastuiden kattamiseen)
- Yksityissektorin osallistuminen ja pääomittamisen markkinalähtöinen hinnoittelu
- Riskikäyttäytymisen rajoittamista koskevat ehdot?
- Valtion myöhemmän vetäytymisen kannustaminen
- Ero "terveiden" ja "sairaiden" pankkien välillä
 - Lisäpääomaa terveille pankeille
 - Sairaille restrukturointia
 - Help to self-help

Avoimia kysymyksiä

- Vääränlaisen riskinoton kannustaminen
- Roskapankkien tarve?
- Valtion pysyvän omistuksen riskit
 - Sääntelijä sääntelyn kohteena?
 - Poliittiset päämäärät ohjaavat liiketoimintaa?
 - Vähemmän kilpailua?
- EU-sopimus ei ota kantaa omistuksen laatuun
- Miten estää että kilpailuvääristymistä tulee pysyviä?

Kriisikartellit

- 1980 ja 1990-luvuilla komissio salli muutaman sopimusjärjestelyn, jolla kilpailijoiden välistä rakenteellista ylikapasiteettia purettiin. Päätöksille asetettiin ehtoja, joilla kilpailua pyrittiin turvaamaan.
- Tapauksessa *Irish Beef* (C-209/07, tuomio 20.11.2008) EY:n tuomioistuin totesi, että teollisuuden järjestelyt, joilla rajoitetaan kapasiteettia, ovat tarkoitukseltaan (by object) kilpailua rajoittavia, vaikkakin sopimukselle olisi julkisen vallan hyväksyntä.
- Ilman sopimusta yrityksillä ei olisi muuta mahdollisuutta parantaa kannattavuuttaan kuin tehostaa omaa toimintaansa tai fuusioitua. Tehottomat yritykset poistuvat markkinoilta erityisesti huonoina aikoina, mikä on osa kilpailua. Kriisikartellin jäsenten täytyy sen vuoksi osoittaa, että järjestely tuo kuluttajille konkreettisia tehokkuushyötyjä, joita ei ole saavutettavissa vähemmän kilpailua rajoittavin toimin. Korkea näyttökynnys.
- Palaavatko kriisikartellit esim. autoteollisuudessa?
- Riski liian dirigistisestä kilpailupolitiikasta?

Tapausesimerkki koskien paljasta kartellia

- *"It has to be made clear that, in attempting to cope with difficult market conditions or falls in demand, undertakings must use only means that are consistent with the competition rules. Price-fixing and market-sharing are certainly not legitimate means of combating difficult market conditions. Nor are undertakings entitled to flout Community competition rules because of alleged overcapacity."*
- Graphite Electrodes,
- Commission Decision of 18 July 2001, para. 197.

Yrityskaupat

- Tullaanko yrityskauppavalvontaa lieventämään laman aikana?
- Rakennejärjestelyillä voidaan purkaa ylikapasiteettia, tervehdyttää rakennetta ja kerätä pääomia. Luonnollisesti normaalit yrityskauppavalvontaa koskevat säännöt (ilmoitusvelvollisuus ym.) soveltuvat
- Pankkifuusiot.
- Kroes: "Two turkeys won't make an eagle".
- Mutta toisaalta laskeva kysyntä voi muuttaa kilpailuanalyysia. Korkeat markkinaosuudet ei välttämättä ole iso riski, jos kapasiteetin alhaisemman käyttöasteen vuoksi pienemmät kilpailijat voivat helposti lisätä tarjontaa jos hinnat nousevat. Mutta mikä on pidemmän aikavälin vaikutus?
- USA:ssa "pakkofuusiot" Bear Sterns/JP Morgan ja Merrill Lynch/Bank of America.
- HBO/Lloyds sallittiin Englannissa vaikka aiempi kauppa Lloyds/Abbey oli estetty.
- Sulautuma-asetuksen 21 (3): kansalliset viranomaiset voivat suojella "legitiimejä intressejään", esim. pankkien vakavaraisuutta. Keskustelua siitä, onko soveltamiskäytäntö EU:n tasolla linjassa, vai luodaanko esim. Italiassa, Portugalissa tai UK:ssa nyt kansallisia "voimapesäkkeitä", jotka ovat riittävän vahvoja nokittamaan muita globaalissa kilpailussa (national champions). Toisaalta jos pankkien toiminta vielä heikentyy tai ei parane yrityssektorilla, vaikutukset voivat olla dramaattisia ja päätöksiä on täytynyt saada aikaiseksi nopeasti...
- Riskienhallinnan salliminen ilmoitusmenettelyn aikana (poikkeus toimeenpanokiellosta)
- Voidaanko turvata riittävä yhdenmukaisuus EY:n yrityskauppavalvonnan ja kansallisten järjestelmien välillä?

Failing Company -puolustus

- Kriteerit:

- 1) Ilman yrityskauppaa kohdeyritys joutuisi poistumaan markkinoilta
- 2) ei ole osoitettavissa selkeää ostajakandidaattia, joka myös voisi ottaa po. yrityksen haltuunsa kilpailua vähemmän rajoittavalla tavalla.
- 3) haltuun otettava omaisuus poistuisivat markkinoilta ellei toinen yritys ottaisi niitä haltuunsa, ja
- 4) kilpailurakenteen heikkeminen yrityskaupan seurauksena ei ole ainakaan pahempi kuin tilanne joka syntyisi ilman yrityskauppaa.

- Muutama EY:n tuomioistuimen ja komission ratkaisu. Ks. esim. EY-tuomioistuimen ratkaisua tapauksessa Kali & Salz (C-68/94 ja C-30/95) ja komission päätöstä BASF (EYVL 2002 L132/45).

Erikoistumissopimukset ja JV:t

1. Erikoistuminen: tuotannon rajoittaminen yksipuolisesti tai jopa molemminpuolisesti yhteisen markkinaosuuden ollessa alle 20 %
2. Yhteinen tuotanto
3. Yhteinen myynti, milloin markkinaosuus on alle 15 % tai milloin milloin on osoitettavissa selviä tapauskohtaisia tehokkuushyötyjä
4. Yhteisostot?

Rationalisoinnin sallittavuuden kriteerit

- Järjestelyn seurauksena saavutetaan konkreettisia, todistettavissa olevia ja tapauspesifejä kustannussäästöjä (mittakaava- ja skaalaedut) ja
 - 1) kilpailunrajoitukset ovat välttämättömiä tehokkuusetujen saavuttamiselle;
 - 2) ei ole olemassa vähemmän rajoittavia keinoja saavuttaa samoja etuja
 - 3) järjestelyn hyödyt siirtyvät kohtuullisessa määrin kuluttajille
 - 4) järjestely ei merkitse kilpailun merkittävää estymistä tai rajoittumista.

Johtopäätöksiä

- Lama ei tule merkitsemään kilpailuoikeuden tai kilpailupolitiikan alasajoa tai merkittävää supistamista, vaikka tätä joissakin puheenvuoroissa on toivottu tai pelätty
- Päätöksentekokriteerit joustavat vallitsevan taloustilanteen mukaan, mikä oikeastaan merkitsee kulloinkin vallitsevien empiiristen tosiseikkojen oikeaa havainnointia
- Tähän mennessä havaittuja erityispiirteitä ovat olleet pankkien pelastusoperaatioihin liittyneet valtiontukiratkaisut ja yritysjärjestelyt
- Mikäli lama jatkuu ja syvenee, todennäköisesti kriisikartelleihin ja failing company –puolustukseen liittyvät tapaukset tulevat yleistymään

Kilpailupolitiikan haasteet kriisiaikana

- Kilpailupolitiikka on trimmattu estämään sellaiset ratkaisutavat, jotka rajoittavat kilpailua ja/tai estävät markkinoille pääsyä kuluttajien vahingoksi; alakohtainen sääntely on erikseen
- Päätösvirhe I: Liian tiukka ja joustamaton ("fundamentalistinen") päätöksenteko vaikeuttaa tai estää tarpeellisia korjaustoimenpiteitä
- Päätösvirhe II: Liian salliva päätöksenteko vääristää kilpailua ja keskittää markkinoita liiaksi
- Lyhyt aikaväli: Tarpeelliset pääomaa ja rakenteita koskevat ratkaisut on saatava aikaiseksi poikkeuksellisen nopeasti
- Pitkä aikaväli: Turvattava markkinoiden kilpailullisuus, koska ainoastaan toimiva ja tehokas kilpailu markkinoilla voi turvata staattisen ja dynaamisen tehokkuuden ja hyvinvoinnin myös jatkossa