

## System ochrony konkurencji w Finlandii

### Spis treści

- I. Wstęp
- II. Rozwój prawa konkurencji w Finlandii
  1. Historia fińskiego prawa antymonopolowego
  2. Aktualny stan prawa konkurencji w Finlandii oraz ostatnie zmiany
- III. Główne organy ochrony konkurencji w Finlandii
  1. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
  2. Sąd Gospodarczy
- IV. Najnowsze sprawy w fińskiej ochronie konkurencji
  1. Valio Oy (rażące zaniżanie cen)
  2. Kartel asfaltowy
  3. Cartel Damage Claims i Kemira Oyj
- V. Podsumowanie

### Streszczenie

Celem tego artykułu jest przybliżenie polskiemu prawnikowi, zainteresowanemu sprawami ochrony konkurencji, zasad działania fińskiego prawa konkurencji. Omówione są tutaj więc zarówno historia i obecny stan fińskiego prawa ochrony konkurencji, jak i ostatnie zmiany prawa. Artykuł przybliży także organy ochrony konkurencji działające w Finlandii, ich organizację oraz zakres obowiązków. Przybliżone są również w skrócie najbardziej dyskutowane w fińskim piśmiennictwie oraz prasie orzeczenia organów ochrony konkurencji w Finlandii.

**Słowa kluczowe:** prawo konkurencji; Finlandia; Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów; Sąd Gospodarczy; równe warunki konkurencji dla prywatnych i publicznych przedsiębiorstw; regulacja na temat handlu spożywczego; kartel asfaltowy; kartel nadtlenu wodoru; nadużycie pozycji dominującej; rażące zaniżanie cen; odszkodowania z tytułu szkód będących skutkiem kartelu; Valio Oy; Cartel Damage Claims; Kemira Oyj.

### I. Wstęp

Artykuł ten stanowi krótkie wprowadzenie do fińskiego systemu prawa konkurencji. Najpierw przedstawia on jego rozwój i aktualny stan z uwzględnieniem dwóch ostatnich zmian prawa. Pierwsza, to dodanie nowego zadania Urzędowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów obejmującego konieczność zapewniania neutralności w konkurencji pomiędzy przedsiębiorstwami

\* Doktorantka na Wydziale Prawa Uniwersytetu Helsińskiego; e-mail: beata.maihaniemi@helsinki.fi.

prywatnymi i publicznymi. Druga to wprowadzenie relatywnie niskiego progu udziału w rynku dla przedsiębiorstw operujących na rynku spożywczym, po przekroczeniu którego posiadają one pozycję dominującą.

Następnie zaprezentowane są organy ochrony konkurencji, czyli Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Sąd Gospodarczy. Artykuł prezentuje również przegląd kilku spraw rozpatrywanych w ostatnim czasie przez fiński Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Sąd Gospodarczy. Warto nadmienić, iż w Finlandii sprawami z zakresu prawa konkurencji zajmują się także Naczelny Sąd Administracyjny (odwołania od wyroków Sądu Gospodarczego) oraz Sąd Rejonowy w Helsinkach (w sprawach odszkodowań). Przegląd decyzji i wyroków obejmuje zarówno decyzje dotyczące karteli, jak i nadużywania pozycji dominującej. Są wśród nich precedensy niespotykane w innych państwach nordyckich. Z artykułu będzie więc można dowiedzieć się między innymi, dlaczego fińskie mleko jest stosunkowo drogie, komu przyznano aż 40 mln euro odszkodowania za szkody poniesione w wyniku działań kartelu asfaltowego, jaki związek mają karty stałego klienta z nadużyciem pozycji dominującej oraz w jaki sposób prywatne przedsiębiorstwo zagraniczne nabyło wierzytelności fińskich przedsiębiorstw oraz wyegzekwowało odszkodowanie we własnym imieniu przed Sądem Rejonowym w Helsinkach.

Warto również zauważyć już na wstępie artykułu, iż struktura fińskiego Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest mniej złożona od struktury jego polskiego odpowiednika, głównie ze względu na brak delegatur. Rolę Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (poprzednio Sądu Antymonopolowego) w Finlandii odgrywa z kolei Sąd Gospodarczy, którego działania nie są jedynie ograniczone do rozpatrywania spraw z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów, ale orzeka on również m.in. w sprawach dotyczących zamówień publicznych czy własności intelektualnej.

## II. Rozwój prawa konkurencji w Finlandii

### 1. Historia fińskiego prawa antymonopolowego

Historia prawa konkurencji w Finlandii sięga aż 1958 r., kiedy to w życie weszło pierwsze fińskie prawo antymonopolowe. Na mocy owej ustawy prowadzący działalność gospodarczą zobowiązani byli zgłaszać wszelkie zmony między przedsiębiorstwami (kartele) oraz podobne im działania ograniczające konkurencję. Informacje te następnie publikowano w oficjalnym spisie, co w rezultacie miało ograniczyć liczbę takowych zμών<sup>1</sup>. Kolejne ustawy pochodzą z lat 1964 (wprowadzenie zasady nadużycia), 1973 (dodanie nadużycia pozycji dominującej do listy praktyk antymonopolowych) oraz 1988 (uznanie za organy ochrony konkurencji Rady Państwa, Rady Rozwoju Gospodarczego i Rady ds. Konkurencji)<sup>2</sup>. W 1992 r. weszła w życie ustawa o ograniczeniu konkurencji, której najważniejszą reformą było zwiększenie liczby zakazów ograniczania konkurencji<sup>3</sup>.

Kontrolę koncentracji uregulowano natomiast dopiero w 1998 r. Regulacja ta zakładała, iż Rada ds. Konkurencji, którą następnie zastąpiono Sądem Gospodarczym, miała prawo decydować o zakazie połączenia przedsiębiorstw w sytuacji, gdy koncentracja taka spowodowałaby istotne ograniczenie konkurencji w Finlandii lub na znaczącej części jej terytorium. Podobnie jak w Unii Europejskiej, także w Finlandii kontrola koncentracji pojawiła się jako jeden z ostatnich

<sup>1</sup> P. Kuoppamäki, *Uusi kilpailuoikeus (Nowe prawo konkurencji)*, Pro Sanoma, Helsinki 2012, s. 26.

<sup>2</sup> Ibidem.

<sup>3</sup> Ibidem, s. 27.

instrumentów przeznaczonych do dyspozycji organów ochrony konkurencji<sup>4</sup>. W 2002 r. rolę Rady ds. Konkurencji przejął nowo utworzony, wspomniany już wcześniej, Sąd Gospodarczy. Jego działalność oparta była uprzednio na ustawie – Prawo o działalności gospodarczej, która regulowała ograniczenia konkurencji, jak również sprawy dotyczące zamówień publicznych, ochrony konsumentów oraz spraw gospodarczych<sup>5</sup>.

## 2. Aktualny stan prawa konkurencji w Finlandii oraz ostatnie zmiany

Ostatnia kodyfikacja fińskiego prawa konkurencji pochodzi z 2011 r. Ustawa z 12 sierpnia 2011 r. o ochronie konkurencji<sup>6</sup> zawiera podobne przepisy, jak większość tego typu ustaw w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Najważniejsze zmiany dotyczyły kontroli koncentracji, możliwości dochodzenia odszkodowań, procedury przestrzeganej w rozpatrywaniu spraw oraz kar. Zmiany prawa wynikały z potrzeby uporządkowania przepisów, których struktura, koncepcja i rozmieszczenie stały się niejasne i nielogiczne. Zmieniono również nazwę ustawy z „ustawa o ograniczeniu konkurencji” na „ustawa o ochronie konkurencji”. Reforma wprowadziła również takie zmiany, jak np. test SIEC, uregulowano także prawo poszkodowanego do dochodzenia odszkodowania za szkody poniesione w wyniku działalności kartelu, jak również zebrano przepisy proceduralne w jeden osobny rozdział<sup>7</sup>.

Do ustawy o ochronie konkurencji wprowadzono dwie znaczące zmiany. Po pierwsze, w sierpniu 2013 r. dodano w ustawie osobny rozdział 4a (wszedł w życie 1 września 2013 r.)<sup>8</sup>, który określa nowe, dodatkowe zadanie Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów<sup>9</sup> (dalej: Urząd). Do listy jego zadań dodano konieczność zapewniania warunków uczciwej konkurencji, czyli neutralności w konkurencji pomiędzy przedsiębiorstwami prywatnymi i publicznymi. Na mocy tej zmiany Urząd może interweniować w działalność gospodarczą gmin, samorządów gminnych, państwa oraz innych jednostek państwowych w przypadku, gdy metody ich działania lub struktura ich działalności uniemożliwiają lub ograniczają konkurencję na rynku. Nowe przepisy, które zostały dodane zarówno do ustawy o ochronie konkurencji, jak i do ustawy o samorządzie gminnym<sup>10</sup> umożliwiają ingerencję Urzędu w wiele sposobów postępowania lub procedur podmiotów publicznych, na które wcześniej można było jedynie złożyć skargę do Komisji Europejskiej<sup>11</sup>.

Podstawowym sposobem rozwiązywania takowych problemów ma być metoda negocjacji, jednakże Urząd ma także możliwość nałożenia obowiązków na podmiot prowadzący taką działalność gospodarczą, jak również jej zakazać. Celem nowych przepisów w ustawie o ochronie konkurencji jest wspieranie zdrowej i dobrze funkcjonującej konkurencji. Nie będą więc one zastosowane w sytuacji, gdy jedynym celem interwencji Urzędu byłaby ochrona przed efektywną

<sup>4</sup> Ibidem, s. 28.

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> Ustawa z 12.08.2011 r. o ochronie konkurencji, 12.8.2011/948. Dostępna jest ona w języku fińskim na stronie: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110948> (12.03.2014). Warto również pamiętać, iż druga oficjalna wersja dokumentu dostępna jest w języku szwedzkim, który jest drugim językiem urzędowym Finlandii. Nieoficjalne tłumaczenie ustawy na język angielski znajduje się pod adresem: <http://finlex.fi/en/laki/kaannokset/2011/en20110948.pdf> (12.03.2014).

<sup>7</sup> P. Kuoppamäki, *Uusi...*, s. 32–34.

<sup>8</sup> Zmiana ta została dokonana na mocy ustawy z 9.08.2013 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji, 595/2013. Pobrano z: <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2013/20130595> (13.03.2014).

<sup>9</sup> Ustawa z 12.08.2011 r. o ochronie konkurencji, 12.08.2011/948, rozdział 4a.

<sup>10</sup> Ustawa o samorządzie gminnym z 17.03.1995 r., 17.3.1995/365. Pobrano z: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950365> (13.03.2014).

<sup>11</sup> Notatka prasowa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów na temat zapewniania warunków uczciwej konkurencji, czyli neutralności w konkurencji pomiędzy przedsiębiorstwami prywatnymi i publicznymi. Pobrano z: <http://www.kkv.fi/Page/5abb4555-6445-4e0a-8011-e7efd59ef6d3.aspx?groupId=8b466af6-1441-4c4d-907d-fc93cca74ac9&announcementId=2454c8cc-0092-4597-8f2c-fdafefdb4a07> (13.03.2014).

konkurencją ze strony przedsiębiorstwa publicznego. Przepisy te mogą być zastosowane jedynie, gdy podmiot publiczny ogranicza warunki zdrowej konkurencji na rynku, jej powstanie lub rozwój. Można je także zastosować, gdy sprawa jest „znacząca w świetle prawa”. Wyżej omówione nowe przepisy wymusiły również potrzebę zmian w organizacji Urzędu. Zapewnianiem warunków uczciwej konkurencji, czyli neutralności w konkurencji pomiędzy przedsiębiorstwami prywatnymi i publicznymi, zajmuje się jednostka ds. promowania konkurencji<sup>12</sup>. Nowe zadanie Urzędu zwiększa znacznie nakład jego pracy i pozostawia również duże pole do interpretacji, w związku z czym wywołało wiele dyskusji na temat zasadności owej zmiany prawa.

Drugą znaczącą zmianą w ustawie o ochronie konkurencji jest dodanie również w sierpniu 2013 r. dodatkowego paragrafu dotyczącego nadużycia pozycji dominującej (4a)<sup>13</sup>, który wszedł w życie 1 stycznia 2014 r.<sup>14</sup> Wprowadził on zasadę, iż na detalicznym rynku spożywczym za przedsiębiorstwa posiadające pozycję dominującą uważa się te, których udział w rynku przekracza 30%<sup>15</sup>. Owa zmiana prawa jest o tyle znacząca, iż zwykle pozycję dominującą ocenia się na podstawie określonego przypadku (tzw. podejście *case by case*), natomiast zmiana ta zapewnia możliwość interwencji Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sytuacji, gdy udział przedsiębiorstwa lub grupy przedsiębiorstw na rynku spożywczym przekracza ustalony w przepisach próg (30%) i ma miejsce zachowanie noszące znamiona nadużywania pozycji dominującej. Obecnie zmiana ta dotyczy dwóch największych fińskich grup przedsiębiorstw: SOK i Kesko.

Celem projektodawców nowego przepisu było zapewnienie lepszego funkcjonowania fińskiego rynku spożywczego. Chcieli oni również, aby najwięksi fińscy dostawcy produktów spożywczych (wyżej wspomniani SOK i Kesko) powstrzymywali się od wszelkich działań i praktyk handlowych, które mogą hamować konkurencję na owym rynku. Działania te mogą bowiem mieć na celu wykluczenie z rynku innych podmiotów gospodarczych oraz nadużycie pozycji rynkowej<sup>16</sup>.

Zmiana ta jest jednak bardzo kontrowersyjna, a w jej wyniku Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów wszczął postępowanie właśnie w sprawie grup SOK i Kesko. Są to dwie największe sieci supermarketów w Finlandii, dzielą one pomiędzy siebie rynek, a dodatkowo przyciągają klientów kartami stałego klienta oraz programami lojalnościowymi. Jedynie klienci owych grup mogą więc korzystać z systemu bonusów, pozostali konsumenci mogą jednak nabywać produkty sygnowane prywatnymi znakami towarowymi owych grup. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów rozpoczął badanie wpływu systemów lojalnościowych na ograniczenie konkurencji na rynku. Badane jest więc oddziaływanie owych programów lojalnościowych na zachowanie konsumentów. Urząd stara się określić, czy karty te wzmacniają pozycję dominującą grup Kesko i SOK. Badanie to jest oparte na ankietowaniu konsumentów przez urzędników z Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Badana jest nie tylko częstotliwość korzystania z systemów lojalnościowych, lecz także korzyści i rabaty wynikające z owego korzystania<sup>17</sup>. Jeśli okaże się,

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> Ustawa z 12.08.2011 r. o ochronie konkurencji, 12.8.2011/948, paragraf 4a.

<sup>14</sup> Zmiana ta została dokonana na mocy ustawy z 9.08.2013 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji, 586/2013. Pobrano z: <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2013/20130586> (13.03.2014).

<sup>15</sup> Więcej informacji na ten temat w języku angielskim na stronie Urzędu: <http://www.kkv.fi/Page/5abb4555-6445-4e0a-8011-e7efd59ef6d3.aspx?groupId=8b466af6-1441-4cdc-907d-fc93cca74ac9&announcementId=2c43cbcd-719d-44b3-8bbd-0f9f647b7c85> (12.03.2014).

<sup>16</sup> Rządowy projekt ustawy proponujący omawiane wyżej zmiany ustawy o ochronie konkurencji (HE 197/2012 vp 296259-1), dostępny w języku fińskim w Bazie Danych Finlex. Baza ta zawiera aktualne informacje dotyczące fińskich zmian legislacyjnych oraz informacje sądowe: <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2012/20120197.pdf> (12.03.2014).

<sup>17</sup> M. Nieminen, *Bonuskortteihin saattaa tulla rajoituksia* (Możliwe ograniczenia w stosunku do kart bonusowych), Helsingin Sanomat z 3.01.2014. Pobrano z: <http://www.hs.fi/talous/Bonuskortteihin+saattaa+tulla+rajoituksia/a1388644014685?ref=hs-art-top-4> (12.03.2014).

że programy te sprawiają, iż konsumenci są zbyt ściśle związani z określoną grupą handlową, Urząd może wprowadzić ograniczenia w stosunku do kart, a więc korzyści płynące z posiadania kart mogą zostać ograniczone. Badane są w szczególności te efekty kart bonusowych, które przynoszą grupom Kesko i SOK nieproporcjonalne korzyści i sprawiają, iż nawet w sytuacji, gdy konkurenci oferują lepszy produkt, nie są oni w stanie konkurować z tymi grupami w oparciu o jakość oferowanych produktów<sup>18</sup>.

Problem zbyt ścisłego związania konsumentów z programami lojalnościowymi wydaje się być poważny w Finlandii, gdzie na ponad 5 mln mieszkańców karty K posiada aż 3,8 mln<sup>19</sup>. Problemem może również być to, iż tańsze produkty są oferowane jedynie w sytuacji, gdy konsument dysponuje kartą stałego klienta. Być może lepszym pomysłem na zaostrzenie konkurencji na rynku byłoby zaoferowanie tańszych produktów wszystkim klientom sieci.

Sytuacja wydaje się szczególnie skomplikowana w odniesieniu do programu lojalnościowego oferowanego przez grupę przedsiębiorców SOK (tzw. S-karta), która jest również spółdzielnią. Tutaj członkowie spółdzielni są jej klientami, ale również udziałowcami. System oferowany przez grupę SOK różni się więc znacznie od klasycznego programu lojalnościowego, który jest oferowany np. przez drugą ze wspomnianych grup przedsiębiorstw – Kesko. Zgodnie z paragrafem 5 w rozdziale 16 w części IV fińskiej ustawy o prawie spółdzielczym<sup>20</sup>, wypłata przez spółdzielnię kwot pieniężnych z tytułu nadwyżki bilansowej i ustalenie kryteriów jej podziału pomiędzy członków są możliwe jedynie wtedy, gdy przewiduje tak statut spółdzielni. Zasady dystrybucji nadwyżki powinny zostać określone w regulaminie spółdzielni, a jeżeli nie są tam określone, to nadwyżkę bilansową, czyli bezpośredni udział w wyniku operacyjnym, wypłaca się na podstawie ilości zakupionych przez członka spółdzielni oferowanych przez nią usług i produktów<sup>21</sup>. Tak jest również w przypadku SOK, gdzie stosownie do części statutu dotyczącej lokalnych spółdzielni należących do grupy SOK wypłaca się ową nadwyżkę właśnie na tej podstawie.

W przypadku gdy prawo konkurencji zaczyna ingerować w podstawowe zasady prawa spółdzielczego, może pojawić się więc problem konfliktu norm prawnych, jak również mogą powstać zagadnienia z zakresu prawa konstytucyjnego. Dlatego też zmiana prawa w postaci dodania paragrafu 4a do fińskiej ustawy o ochronie konkurencji ma tylu przeciwników, co zwolenników. W najbliższym czasie okaże się czy zachowania grup SOK i Kesko zostaną uznane za ograniczające konkurencję. Niewątpliwie będzie to jedno z ciekawszych rozstrzygnięć fińskiego Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

### III. Główne organy ochrony konkurencji w Finlandii

#### 1. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Od 1988 r. w Finlandii funkcjonował niezależny Urząd Ochrony Konkurencji (*Kilpailuvirasto*), którego powstanie i działalność oparte były na ustawie o organizacji Urzędu Ochrony Konkurencji

<sup>18</sup> Ibidem.

<sup>19</sup> Oficjalne dane dotyczące kart ze strony grupy Kesko, dostępne pod adresem: <http://www.k-citymarket.fi/K-citymarket/K-plussa/> (12.03.2014).

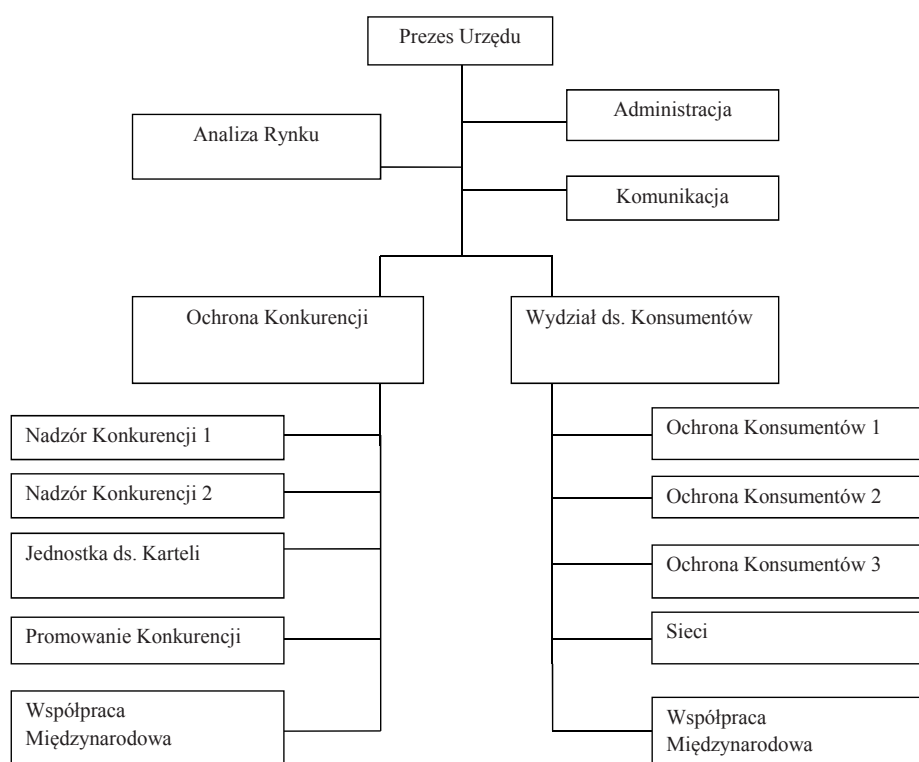
<sup>20</sup> Ustawa z 14.06.2013 r. – Prawo spółdzielcze, 421/2013, dostępna w języku fińskim pod adresem: <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2013/20130421> (12.03.2014).

<sup>21</sup> Ibidem, paragraf 5, rozdział 16 część IV.

z tego samego roku<sup>22</sup>. Natomiast ustawą z 30 listopada 2012 r. o organizacji Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów<sup>23</sup> dokonano połączenia dwóch niezależnych urzędów: Urzędu Ochrony Konkurencji i Urzędu Ochrony Konsumentów w jeden Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (*Kilpailu- ja kuluttajavirasto*), co faktycznie nastąpiło w dniu 1 stycznia 2013 r.<sup>24</sup> Celem połączenia było zwiększenie wagi społecznej ochrony konkurencji i konsumentów oraz wydajności administracji. Ustawowe obowiązki oddziałów pozostały jednak bez zmian. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów kierowany jest przez Prezesa (obecnie funkcję tę pełni Juhani Jokinen). Ponadto za sprawy ochrony konkurencji odpowiedzialny jest Dyrektor Generalny (Timo Mattila), natomiast za sprawy ochrony konsumentów odpowiedzialny jest drugi Dyrektor Generalny, który pełni również funkcję Rzecznika Ochrony Konsumentów ( Päivi Hentunen).

Prezes oraz cały Urząd mają do pomocy następujące jednostki: Analiza Rynku, Administracja oraz Komunikacja (zob. wykres 1). Natomiast Urząd podzielony jest na dwie części: (1) Ochronę Konkurencji i (2) Wydział ds. Konsumentów. W skład tej pierwszej wchodzi: dwie jednostki zajmujące się nadzorem konkurencji, jedna jednostka zajmująca się kartelami, jedna jednostka ds. promowania konkurencji i jedna zajmująca się współpracą międzynarodową. W skład Wydziału ds. Konsumentów wchodzi kolejno: trzy jednostki ds. ochrony konsumentów, jedna związana z sieciami (*networking*) oraz jedna do współpracy międzynarodowej<sup>25</sup>.

**Wykres 1.** Struktura organizacyjna fińskiego Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów



Źródło: opracowanie własne na podstawie: strony internetowej fińskiego Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

<sup>22</sup> Ustawa z 29.07.1988 r. o organizacji Urzędu Ochrony Konkurencji, 711/1988; dostępna w języku fińskim pod adresem: <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1988/19880711> (12.03.2014).

<sup>23</sup> Ustawa z 30.11.2012 r. o organizacji Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, 661/2012; dostępna w języku fińskim na stronie: <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2012/20120661> (12.03.2014).

<sup>24</sup> Zob. stronę internetową fińskiego Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów: <http://www.kkv.fi/Page/d45bee63-a3a7-49a1-b8c8-5d6fa02a6dba.aspx?groupId=e35ca01d-d66d-4fd5-9217-29ae033c9ddf&announcementId=2ec9031d-5e79-4493-b682-e48bca74dd3e> (12.03.2014).

<sup>25</sup> Zob. stronę internetową fińskiego Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów: <http://www.kkv.fi/Page/e272c9bd-0591-40a9-b197-620fe96ecc17.aspx> (12.03.2014).

W Finlandii, w przeciwieństwie do Polski, nie ma lokalnych delegatur Urzędu. Również jego struktura wydaje się być mniej skomplikowana. Wynika to z wielu czynników, a głównym z nich jest fakt, iż Finlandia ma około pięciu razy mniej mieszkańców niż Polska, w związku z czym Urząd ma proporcjonalnie mniej spraw do rozpatrzenia. Fiński Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów zajmuje się następującymi zadaniami<sup>26</sup>:

- (1) inicjowaniem projektów i inicjatyw mających na celu promowanie konkurencji oraz – usuwaniem tych przepisów i zasad, które działają na niekorzyść konkurencji i konsumentów, a także pracą nad polityką mającą na celu ochronę konkurencji i konsumentów;
- (2) monitorowaniem i ocenianiem środowiska konkurencyjnego oraz zmian, które mają wpływ na pozycję konsumentów, a także identyfikacją problemów, które mogą mieć wpływ na politykę ochrony konkurencji i konsumentów;
- (3) wypełnianiem zadań Urzędu określonych w ustawie o ochronie konkurencji i nadzorowaniem wykonywania decyzji wydawanych na podstawie tej ustawy;
- (4) nawiązywaniem i podtrzymywaniem międzynarodowej współpracy w dziedzinie ochrony konkurencji i konsumentów, wypełnianiem międzynarodowych funkcji i obowiązków Urzędu;
- (5) nadzorowaniem bezpieczeństwa przedsiębiorstw organizujących wyjazdy grupowe oraz utrzymywaniem rejestru spółek organizujących wyjazdy grupowe w Finlandii;
- (6) promowaniem i wdrażaniem świadomości konsumenckiej oraz edukacją konsumentów;
- (7) prowadzeniem badań, analiz i porównań w zakresie swoich kompetencji, publikowaniem i promowaniem informacji z zakresu ochrony konkurencji;
- (8) instruowaniem i edukacją regionalnych organów administracji państwowej<sup>27</sup>, szkoleniem lokalnych magistratów w sprawach ochrony konsumentów<sup>28</sup> etc.;
- (9) zapewnianiem warunków uczciwej konkurencji, czyli neutralności w konkurencji pomiędzy przedsiębiorstwami prywatnymi i publicznymi<sup>29</sup>.

## 2. Sąd Gospodarczy

Oprócz Urzędu, sprawami ochrony konkurencji zajmuje się Sąd Gospodarczy<sup>30</sup>. Sąd rozpoczął funkcjonowanie na podstawie uchylonej już ustawy z 1 marca 2002 r. – Prawo o działalności gospodarczej<sup>31</sup>. Jest to sąd wyspecjalizowany zajmujący się rozpoznawaniem w postępowaniu sądowym spraw gospodarczych, spraw z zakresu ochrony konkurencji, kontroli koncentracji, zamówień publicznych oraz cywilnych spraw z zakresu ochrony własności intelektualnej na terytorium Finlandii.

<sup>26</sup> Wykaz zadań pochodzi z oficjalnej strony Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, wersja dostępna w języku angielskim: <http://www.kkv.fi/Page/71661344-b9e9-49f2-bdc0-c533afea001a.aspx> (12.03.2014).

<sup>27</sup> W Finlandii istnieje 6 takich organów. Współpracują one ściśle z władzami lokalnymi. Do ich zadań należą m.in. zapewnianie podstawowych usług publicznych, wydawanie zezwoleń, etc. Zob. <http://www.avi.fi/en/web/avi-en/#.UyHt94X6ZTU> (13.03.2014).

<sup>28</sup> Wypełniają one np. zadania nieistniejące w Finlandii instytucji notariusza, zajmują się rejestracją ludności etc.

<sup>29</sup> Nowe zadanie, dodane w związku ze wspomnianą zmianą prawa, czyli dodaniem paragrafu 4a w ustawie o ochronie konkurencji. Informacja o tym zadaniu w języku fińskim pod adresem: <http://www.kkv.fi/Page/d45bee63-a3a7-49a1-b8c8-5d6fa02a6dba.aspx?groupId=e35ca01d-d66d-4fd5-9217-29ae033c9ddf&announcementId=533b7b65-9a0d-423e-9ddd-0beb003db4a2> (12.03.2014).

<sup>30</sup> Oficjalna strona Sądu Gospodarczego w Finlandii (w języku fińskim): <http://www.markkinaoikeus.fi/fi/index/markkinaoikeus/markkinaoikeudenesitykset.html> (12.03.2014).

<sup>31</sup> Ustawa z 1.03.2002 r. – Prawo o działalności gospodarczej, 28.12.2001/1527, uchylona; dostępna w języku fińskim pod adresem: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/kumotut/2001/20011527> (12.03.2014).

Działa on w oparciu o przepisy ustawy o działalności Sądu Gospodarczego<sup>32</sup>, natomiast zasady postępowania określone są w ustawie o procedurze Sądu Gospodarczego<sup>33</sup>. Rozprawy odbywają się w jednym z dwóch języków urzędowych Finlandii, fińskim lub szwedzkim.

W skład Sądu Gospodarczego wchodzi 21 sędziów oraz Prezes Sądu Gospodarczego, jak również dwóch inżynierów. Sędziowie Sądu Gospodarczego oprócz konieczności spełniania powszechnych wymogów dotyczących sędziów w Finlandii, powinni także być zaznajomieni ze sprawami z zakresu ochrony konkurencji, kontroli koncentracji lub zamówień publicznych, z prawem własności intelektualnej lub prawem gospodarczym. Inżynierowie pracujący w Sądzie Gospodarczym powinni natomiast posiadać wykształcenie wyższe magisterskie oraz wiedzę z zakresu patentów. Od sędziów zajmujących się sprawami ochrony konkurencji, kontroli koncentracji, jak również zamówieniami publicznymi oczekuje się także wiedzy z zakresu zamówień publicznych, rynku energetycznego, ekonomii, finansów itd.<sup>34</sup>

W roku 2012 średni czas rozpatrzenia sprawy w Sądzie wynosił około 7 miesięcy, natomiast w przypadku kontroli karteli okres ten wynosił około 6 miesięcy<sup>35</sup>. Od orzeczeń Sądu Gospodarczego można się odwoływać do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

## IV. Najnowsze sprawy w fińskiej ochronie konkurencji

### 1. Valio Oy (rażące zaniżanie cen)

Jedną z ostatnio dyskutowanych spraw jest nagłośniona w mediach sprawa producenta mleka, przedsiębiorstwa *Valio Oy*. Valio, posiadające pozycję dominującą na rynku świeżego mleka w Finlandii, stosowało praktykę polegającą na rażącym zaniżaniu cen. Warto dodać, iż przeciętny Fin konsumuje rocznie ponad 100 litrów mleka, ale równie popularne w Finlandii są także inne produkty mleczne. W Finlandii mleko podawane jest do każdego posiłku jako podstawowy napój, dostępne jest również w stołówkach szkolnych i uniwersyteckich, a także restauracjach. Mleko, obok zbóż, jest jednym z głównych produktów rolnych w Finlandii.

Według fińskiego Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, na podstawie dochodzenia i dowodów z dokumentów można wywnioskować, iż najwyższe kierownictwo przedsiębiorstwa Valio dopuściło się nadużycia pozycji dominującej, mierząc bezpośrednio w konsumentów. Była to celowa strategia mająca na celu utrudnienie innemu producentowi świeżego mleka, Arli Ingman, konkurowanie na rynku. W rezultacie praktyki polegającej na rażącym zaniżaniu cen również małe mleczarnie miały problemy z utrzymaniem się na rynku<sup>36</sup>.

Celem działań Valio było więc wykluczenie z rynku szwedzkiego przedsiębiorstwa Arla Ingman, które w 2009 r. posiadało już około 30% udział w fińskim rynku świeżego mleka. Valio dążyło więc do osiągnięcia pozycji monopolisty na owym rynku oraz zaprzestania importu świeżego mleka

<sup>32</sup> Ustawa z 31.01.2013 r. o działalności sądu gospodarczego, 31.1.2013/99, dostępna w języku fińskim pod adresem: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2013/20130099> (12.03.2014).

<sup>33</sup> Ustawa z 9.08.2013 r. o procedurze Sądu Gospodarczego, 594/2013, dostępna w języku fińskim pod adresem: <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2013/20130594> (12.03.2014).

<sup>34</sup> Oficjalna strona Sądu Gospodarczego w Finlandii, informacje o Sądzie w języku fińskim: <http://www.markkinaoikeus.fi/fi/index/markkinaoikeus/markkinaoikeudenestely.html> (12.03.2014).

<sup>35</sup> Oficjalna strona Sądu Gospodarczego w Finlandii, informacje o Sądzie w języku fińskim, statystyka, <http://www.markkinaoikeus.fi/fi/index/markkinaoikeus/tilastojajakasittelyajat.html> (12.03.2014).

<sup>36</sup> Informacje na temat sprawy *Valio Oy* z oficjalnej strony Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, dostępne w języku angielskim pod adresem: <http://www.kilpailuvirasto.fi/cgi-bin/english.cgi?luke=news-archive&siivu=news/n-2012-12-20> (12.03.2014).



szwedzkiego na rynek fiński<sup>37</sup>. W tym celu w marcu 2010 r. kierownictwo Valio zdecydowało się znacznie obniżyć ceny hurtowe świeżego mleka poniżej kosztów (rażące zaniżanie cen) w celu wykluczenia konkurentów z rynku, a następnie podnieść ceny do poprzedniego poziomu sprzed wejścia Arli Ingman na rynek fiński<sup>38</sup>.

Ceny obniżyła również Arla Ingman, w związku z czym fiński Urząd Ochrony Konkurencji zaczął od 2012 r. kontrolować koszty związane ze świeżym mlekiem. W dniu 20 grudnia 2012 r. Urząd Ochrony Konkurencji (obecnie Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów), postępując zgodnie ze zwykłą procedurą<sup>39</sup>, zawnioskował, aby Sąd Gospodarczy wymierzył przedsiębiorstwu Valio karę w wysokości 70 mln euro, biorąc pod uwagę nie tylko znaczące obroty Valio na rynku fińskim, ale również fakt, iż przedsiębiorstwo to zostało już raz ukarane za nadużycie pozycji dominującej. Urząd nakazał również Valio zaprzestanie praktyk antykonkurencyjnych, tj. rażącego zaniżania cen<sup>40</sup>. Byłaby to niemal najwyższa kara w historii stosowania fińskiego prawa konkurencji nałożona na pojedyncze przedsiębiorstwo za nadużycie pozycji dominującej. Wyższą karę na pojedyncze przedsiębiorstwo nałożono jedynie w postępowaniu w sprawie kartelu (tzw. kartel asfaltowy omówiony poniżej)<sup>41</sup>.

W styczniu 2013 r. Valio, chcąc niezwłocznie wykonać decyzję Urzędu, zdecydowało znacznie podwyższyć ceny mleka (o 30%) i od lutego 2013 r. zmiany te weszły w życie. Tym też Valio uzasadniło swoje odwołanie od decyzji Urzędu, które nastąpiło w czerwcu 2013 r.<sup>42</sup>, w którym też zażądało, aby Sąd Gospodarczy wstrzymał wykonanie decyzji Urzędu do czasu uprawomocnienia się orzeczenia rozstrzygającego odwołanie. Valio zdecydowało się więc podwyższyć ceny na długo przed wnioskiem do Sądu Gospodarczego o wstrzymanie wykonania decyzji.

Sąd Gospodarczy uznał wniosek Valio o wstrzymanie wykonania decyzji za bezzasadny. Rozpoczął on natomiast rozpatrywanie sprawy Valio już jesienią 2013 r., jednakże rozstrzygnięcia dotyczącego odwołania Valio od decyzji Urzędu jeszcze nie podjął. Orzeczenie Sądu Gospodarczego może następnie być zaskarżone przez Valio do Naczelnego Sądu Administracyjnego, możliwe jest też wszczęcie postępowania w tej sprawie na drodze prywatnej o odszkodowania za szkody spowodowane nadużyciem pozycji dominującej przez Valio Oy.

## 2. Kartel asfaltowy

Kolejna interesująca sprawa dotyczyła kartelu pomiędzy przedsiębiorstwami zajmującymi się budową fińskich dróg, tzw. kartelu asfaltowego. Kartel ten działał w Finlandii w latach 1994–2002 i uczestniczyły w nim następujące przedsiębiorstwa: *Lemminkäinen Oy*, *VLT-Trading Oy*, *Skanska Asfaltti Oy*, *CC Roads Oy*, *SA-Capital Oy*, *Rudus Asfaltti Oy* oraz *Super Asfaltti Oy*.

<sup>37</sup> K. Puolakainen, *Finland: The Valio Case: 70 Million Fine Proposed For Abuse Of Dominant Position in Finland*, 21.03.2013 r., Mondaq, Collecting Knowledge and People. Pobrano z: <http://www.mondaq.com/x/228336/Antitrust+Competition/The+Valio+Case+70+Million+Fine+Proposed+For+Abuse+Of+Dominant+Position+In+Finland> (12.03.2014).

<sup>38</sup> Zob. <http://www.kilpailuvirasto.fi/cgi-bin/english.cgi?luku=news-archiv&sivu=news/n-2012-12-20> (12.03.2014).

<sup>39</sup> Oficjalna strona nieistniejącego już Urzędu Ochrony Konkurencji; informacja na temat Valio Oy w języku fińskim: <http://www.kilpailuvirasto.fi/cgi-bin/suomi.cgi?luku=tiedotteet&sivu=tied/t-2012-28> (12.03.2014).

<sup>40</sup> Decyzja Urzędu Ochrony Konkurencji o nakazie zaprzestania nadużywania pozycji dominującej oraz wniosek do Sądu Gospodarczego o ukaranie Valio Oy dostępne są w języku fińskim pod adresem: <http://www.kilpailuvirasto.fi/tiedostot/ratk/r-2010-00-0478.pdf> (12.03.2014).

<sup>41</sup> K. Puolakainen, *op. cit.*

<sup>42</sup> Wyr. Sądu Gospodarczego z 28.06.2013 r. odrzucający wniosek Valio Oy o tymczasowe wstrzymanie wykonania decyzji. Pobrano z: <http://www.markkinaoikeus.fi/fi/index/ajankohtaista/tiedotteet/2013/06/markkinaoikeushylykasivalionhakemuksenkilpailu-jakuluttajavirastonpaatoksentaytantaonpanonvaliaikaisestakieltamisesta.html> (14.03.2014).

Urząd Ochrony Konkurencji (obecnie Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów) decyzją z dnia 31 marca 2004 r. wystąpił do Sądu Gospodarczego o wymierzenie wyżej wymienionym przedsiębiorstwom łącznych kar w wysokości 92 mln euro<sup>43</sup>, z czego przedsiębiorstwo Lemminkäinen jako podmiot namawiający do kartelu miałyby zapłacić aż 70% tej kwoty. Dnia 19 grudnia 2007 r. Sąd Gospodarczy zdecydował o nałożeniu na przedsiębiorstwa kar znacznie niższych od zaproponowanych przez Urząd<sup>44</sup>, wyrok ten został jednak uchylony wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 września 2009 r.<sup>45</sup>, a kary wymierzone zostały w łącznej wysokości 82,6 mln euro, z czego na wspomniane już wcześniej przedsiębiorstwo Lemminkäinen przypadło aż 68 mln euro. Są to jak do tej pory najwyższe kary za ograniczenie konkurencji w Finlandii.

Uczestniczące w kartelu przedsiębiorstwa zostały nie tylko zobowiązane do zapłaty wysokich kar za sam udział w zмовie, lecz także zostały one zobowiązane do zapłaty odszkodowań w postępowaniu cywilnym. O zasądzenie odszkodowania do Sądu Rejonowego w Helsinkach wystąpiło 40 miast oraz państwo fińskie (Agencja Transportu). Łączna kwota, której dochodzono, to 120 mln euro. Wyrokiem z 28 listopada 2013 r. Sąd Rejonowy w Helsinkach<sup>46</sup> oddalił jednak powództwo państwa fińskiego i przyznał jedynie 40 miastom odszkodowanie w wysokości 40 mln euro. Miasta te w wyniku działań kartelu poniosły ogromne szkody. Jest to jak do tej pory najwyższe odszkodowanie przyznane w Finlandii za szkody spowodowane działalnością kartelu.

### 3. Cartel Damage Claims przeciwko Kemira Oyj

Na mocy decyzji Komisji Europejskiej z 3 maja 2006 r.<sup>47</sup> nałożono kary pieniężne na uczestników kartelu kontrolujących ceny nadtlenu wodoru, substancji, która ma szerokie zastosowanie w przemyśle, np. w produkcji celulozy i papieru. Wśród uczestników kartelu było także fińskie przedsiębiorstwo *Kemira Oyj*.

W wyniku działalności kartelu poszkodowane zostały dwa fińskie przedsiębiorstwa: Oy Metsä-Botnia AB i M-real Oy. Odrzuciły one jednak swoje roszczenia odszkodowawcze wynikające z udziału *Kemiry* w kartelu na rzecz przedsiębiorstwa Cartel Damage Claims<sup>48</sup>. Jest to podmiot, który oferuje poszkodowanym działalnością karteli skuteczne rozwiązania umożliwiające uzyskanie odszkodowania. Przedsiębiorstwo to jest pionierem w Europie w sprawach egzekwowania prawa ochrony konkurencji na drodze prywatnej. W wyniku tej działalności udało się jej dotychczas wyegzekwować roszczenia w wysokości ponad pół miliarda euro<sup>49</sup>.

Po nabyciu wierzytelności przedsiębiorstw Oy Metsä-Botnia AB i M-real Oy, *Cartel Damage Claims* wszczęło postępowanie cywilne przeciwko fińskiemu uczestnikowi kartelu nadtlenu wodoru – przedsiębiorstwu *Kemira Oyj*, domagając się odszkodowania z tytułu szkód będących skutkiem

<sup>43</sup> Decyzja Urzędu Ochrony Konkurencji z 31.03.2004 r., 1198/61/2001, zawierająca wniosek do Sądu Gospodarczego o wymierzenie kar za udział w kartelu asfaltowym, dostępna w języku fińskim pod adresem: <http://www.kilpailuvirasto.fi/tiedostot/ratk/r-2001-61-1198.pdf> (12.03.2014).

<sup>44</sup> Wyrok Sądu Gospodarczego z 19.12.2007 r. w sprawie wymierzenia kar za udział w kartelu asfaltowym, 94/04/KR, dostępny w języku fińskim pod adresem: [http://ec.europa.eu/competition/national\\_courts/cases/117487/117487\\_2\\_3.pdf](http://ec.europa.eu/competition/national_courts/cases/117487/117487_2_3.pdf) (12.03.2014).

<sup>45</sup> Wyr. Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29.09.2009 r. w sprawie kar za udział w kartelu asfaltowym, 2KHO:2009:8. Pobrano z: <http://www.finlex.fi/fi/oikeus/kho/vuosikirjat/2009/200902389> (12.03.2014).

<sup>46</sup> Szczegółowe informacje dla mediów dotyczące wyroku Sądu Rejonowego w Helsinkach dostępne są pod adresem: [http://www.oikeus.fi/karajaoikeudet/helsinginkarajaoikeus/material/attachments/oikeus\\_karajaoikeudet\\_helsinginkarajaoikeus/2013dokumentit/IPC0VM6sB/mediatiedote.pdf](http://www.oikeus.fi/karajaoikeudet/helsinginkarajaoikeus/material/attachments/oikeus_karajaoikeudet_helsinginkarajaoikeus/2013dokumentit/IPC0VM6sB/mediatiedote.pdf) (12.03.2014).

<sup>47</sup> Decyzja Komisji z 3.05.2006 r. dotycząca postępowania na mocy art. 81 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską i art. 53 Porozumienia o EOG w sprawie przeciwko Akzo Nobel NV, Akzo Nobel Chemicals Holding AB, EKA Chemicals AB, Degussa AG, Edison SpA, FMC Corporation, FMC Foret S.A., Kemira OYJ, L'Air LiquideSA, Chemoxal SA, Snia SpA, Caffaro Srl, Solvay SA/NV, Solvay Solexis SpA, Total SA, Elf AquitaineSA i Arkema SA (sprawa COMP/F/C.38.620 – Nadtlenuk wodoru i nadboran sodu), dostępna pod adresem <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:353:0054:0059:PL:PDF> (12.03.2014).

<sup>48</sup> Oficjalna strona firmy Cartel Damage Claims: <http://www.carteldamageclaims.com/> (12.03.2014).

<sup>49</sup> Ibidem.

udziału Kemiry w kartelu. Sprawa ta rozpoznana została przez Sąd Rejonowy w Helsinkach, gdzie zresztą zawsze trafiają roszczenia o odszkodowanie za szkody będące skutkiem działalności karteli.

Cartel Damage Claims, nabywszy wierzytelności przedsiębiorstw Oy Metsä-Botnia AB i M-real Oy, egzekwuje odszkodowanie we własnym imieniu, na własny rachunek i na własne ryzyko. Suma roszczeń Cartel Damage Claims przeciwko Kemirze to aż 78 mln euro, wliczając w to odsetki oraz koszty postępowania sądowego. Kemira zażądała oddalenia powództwa, żądanie to nie zostało jednak uwzględnione. Postępowanie w sprawie roszczeń odszkodowawczych jest w toku<sup>50</sup>. Podobne postępowanie wszczęto również w Niemczech (Dortmund), jednakże fakt, iż prywatne przedsiębiorstwo nabywa roszczenia odszkodowawcze przedsiębiorstw poszkodowanych w wyniku działalności kartelu i domaga się na ich podstawie zasądzenia odszkodowania w procesie cywilnym, stanowi swoisty precedens na skalę skandynawską.

## V. Podsumowanie

Fińskie prawo ochrony konkurencji przeszło długą ewolucję, jednakże nie odbiega ono swoją strukturą i zakresem od większości tego typu praw w Skandynawii. Ostatnie zmiany w fińskim prawie ochrony konkurencji, między innymi dodanie przepisu dotyczącego pozycji dominującej przedsiębiorstw działających na detalicznym rynku spożywczym, są związane ze specyficznymi warunkami na fińskim rynku. Również dodanie przepisów o możliwości ingerencji Urzędu w działalność gospodarczą gmin, samorządów gminnych, państwa oraz innych jednostek państwowych w przypadku, gdy metody ich działania lub struktura ich działalności uniemożliwiają lub ograniczają konkurencję na rynku, wydaje się być uwarunkowane specyfiką fińskiego rynku, gdzie znajdziemy wiele przedsiębiorstw państwowych.

Co więcej fiński rynek charakteryzuje także częsta obecność monopolii (omawiane w artykule przedsiębiorstwa Valio Oy – producent świeżego mleka czy grupy SOK i Kesko kontrolujące rynek produktów spożywczych). Wydaje się jednak również, iż fińskie przedsiębiorstwa mają również skłonność do udziału w kartelach, szczególnie jeśli działają one w sektorach przemysłu, które są podatne na występowanie karteli (substancje chemiczne – kartel nadtlenu wodoru, asfalt – kartel asfaltowy).

Sądy w Finlandii wymierzają stosunkowo wysokie kary za udział w kartelu lub za nadużycie pozycji dominującej. Coraz częściej wszczynane są także postępowania cywilne w wyniku powództw o odszkodowanie z tytułu szkód będących skutkiem kartelu lub nadużycia pozycji dominującej.

<sup>50</sup> Oficjalna strona firmy Cartel Damage Claims, informacja na temat postępowania przed Sądem Rejonowym w Helsinkach: [http://www.carteldamageclaims.com/110428%20Press%20release%20CDC\\_Finnish%20Claim.pdf](http://www.carteldamageclaims.com/110428%20Press%20release%20CDC_Finnish%20Claim.pdf) (12.03.2014). Warto również zaznajomić się z przebiegiem innych postępowań w Europie pod adresem: <http://www.carteldamageclaims.com/Hydrogen%20Peroxide.shtml> (12.03.2014).