

Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston asetukseksi perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta ja asetusten (ETY) N:o 1017/68, (ETY) N:o 2988/74, (ETY) N:o 4056/86 ja (ETU) N:o 3975/87 muuttamisesta (EY:n kilpailusääntöjen täytäntöönpanoasetuksen uudistaminen)

Perustuslain 96 §:n mukaisesti lähetetään Eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 27 päivänä syyskuuta 2000 esittämä ehdotus neuvoston asetukseksi EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen

kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta ja asetusten (ETY) N:o 1017/68, (ETY) N:o 2988/74, (ETY) N:o 4056/86 ja (ETU) N:o 3975/87 muuttamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 30 päivänä marraskuuta 2000

Ministeri *Sinikka Mönkäre*

Hallitusneuvos Kristian Tammivuori

KAUPPA- JA TEOLLISUUSMINISTERIÖ

MUISTIO
EU/051000/0747

EHDOTUS NEUVOSTON ASETUKSEKSI PERUSTAMISSOPIMUKSEN 81 JA 82 ARTIKLASSA VAHVISTETTUIJEN KILPAILUSÄÄNTÖJEN TÄYTÄNTÖÖNPANOSTA JA ASETUSTEN (ETY) N:O 1017/68 (ETY), N:O 2988/74, (ETY) 4056/86 JA (ETY) N:O 3975/87 MUUTTAMISESTA

1. Yleistä**1.1. Voimassa oleva lainsäädäntö**

EY:n kilpailusäännöt sisältyvät yhteisön perustamissopimukseen vuodelta 1957. Perustamissopimuksen 81 artiklassa vahvistetaan säännöt, joita sovelletaan kilpailua rajoittaviin sopimuksiin, päätöksiin sekä yhdenmukaistettuihin menettelytapoihin. Perustamissopimuksen 82 artikla puolestaan koskee määrävän markkina-aseman väärinkäyttöä. Yhteisön kilpailusääntöjä sovelletaan tapauksissa, joissa yritysten välisillä järjestelyillä on vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (ns. kauppakriteeri).

Vuonna 1962 neuvosto antoi asetuksen N:o 17, jossa vahvistetaan menettelysäännöt 81 ja 82 artiklan täytäntöön panemiseksi ja jota on sovellettu tähän päivään asti ilman suurempia muutoksia. Asetuksen N:o 17 mukaan 81 artiklan 1 kohdan mukaiset sopimukset ovat kiellettyjä, mutta niistä voi tietyn edellytyksin saada poikkeusluvan 81 artiklan 3 kohdan nojalla. Komissio voi myös tehdä 81 artiklan 3 kohdan nojalla hallinnollisia päätöksiä (puuttumattomuustodistus, comfort-letter), joissa todetaan, ettei komissio aio kieltää menettelyä. Ilmoittamalla järjestelynsä komissiolle yritys saa myös sakkoimmunitetin siltä varalta, että komissio toteaa sopimuksen rajoittavan kilpailua yhteisön kilpailusääntöjen nojalla. Kyseessä on siten kieltoperiaatteen suoraan soveltamiseen ja ennakoilmoituksiin perustuva järjestelmä.

Asetuksen N:o 17 mukaan komissio, kansallisten kilpailuviranomaiset ja kansalliset tuomioistuimet voivat soveltaa perustamissopimuksen 81 artiklan 1 kohdan määräyksiä, mutta ainoastaan komissio voi myöntää yritysten väliselle järjestelylle poikkeusluvan

81 artiklan 3 kohdan nojalla 81 artiklan 1 kohdan mukaisesta kiellosta. Nykyinen EY:n kilpailusääntöjen täytäntöönpanojärjestelmä on hyvin keskitetty hallinnollinen lupajärjestelmä, jota sovelletaan kaikkiin poikkeuslupaa edellyttäviin kilpailua rajoittaviin sopimuksiin. Sen sijaan perustamissopimuksen 82 artiklaa ovat voineet soveltaa sekä komissio että kansalliset kilpailuviranomaiset ja tuomioistuimet.

1.2. Nykyiseen lainsäädäntöön liittyvät ongelmat

Nykyistä EY:n kilpailulainsäädännön täytäntöönpanosäännöstä on arvosteltu siitä, että se on liian raskas ja tehoton. Järjestelmä valittiin yhteisön alkuvuosina ja se osoittautui tarpeelliseksi luotaessa ”kilpailukulttuuria” Eurooppaan. Tällainen keskitetty hallinnollinen lupajärjestelmä ei kuitenkaan enää toimi 15 jäsenvaltion, 11 virallisen kielien ja yli 350 miljoonan asukkaan yhteisössä. Komission tehtäväkenttä on laajentunut huomattavasti nykyisen täytäntöönpanoasetuksen antamisen jälkeen. Sisämarkkinoiden toteutuminen ja kansallisten markkinoiden asteittainen yhdentymisen ovat väistämättä merkinneet yhteisön lainsäädännön piiriin kuuluvien asioiden määrän lisääntymistä yhdentyneillä markkinoilla. Jopa samassa valtiossa toimivien yritysten väliset yhteistoimintajärjestelyt voivat vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja näin ollen kuulua yhteisön oikeuden soveltamisalaan.

Koska kansallisilla kilpailuviranomaisilla ja tuomioistuimilla ei ole toimivaltaa soveltaa perustamissopimuksen 81 artiklan 3 kohdan määräyksiä, yritykset joutuvat tekemään suuren määrän sopimuksia koskevia ilmoituksia komissiolle Brysseliin. Toisaalta ny-

kyinen järjestelmä mahdollistaa myös sen, että yritykset voivat estää kansallisten kilpailuviranomaisten ja kansallisten tuomioistuinten toiminnan ilmoittamalla sopimuksensa komissiolle. On myös havaittu, että kaikkein haitallisimmat kilpailunrajoitukset eivät tule kilpailuviranomaisten tietoon yritysten itsensä tekemien ilmoitusten perusteella. Ilmoitusten suuren määrän vuoksi komissio ei ole voinut keskittyä kaikkein haitallisimpien kilpailunrajoitusten tutkimiseen. Kattava ennakoilmoituksiin perustuva järjestelmä aiheuttaa myös yrityksille turhia hallinnollisia velvoitteita.

1.3. Uudistuksen tavoitteet

EY:n kilpailusääntöjä koskevien täytäntöönpanosääntöjen uudistamisen pääasiallisena tavoitteena on tehostaa ja yhtenäistää kilpailuvalvontaa Euroopan unionin alueella. Toisaalta ehdotuksen tavoitteena on myös vähentää yrityksille ennakoilmoitusvelvollisuudesta aiheutuvia hallinnollisia rasitteita.

Komission mukaan edellä esitetyt tavoitteet toteutuvat parhaiten siten, että luovutaan nykyisestä ennakoilmoitusjärjestelmästä ja siirrytään 81 artiklan 3 kohdan poikkeuksen välittömään soveltamiseen. Tällöin komissio voisi suunnata voimavaroja nykyistä paremmin kaikkein haitallisimpien kilpailunrajoitusten tutkimiseen.

Uudessa järjestelmässä luovuttaisiin myös komission yksinoikeudesta soveltaa perustamissopimuksen 81 artiklan 3 kohtaa. Näin myös jäsenvaltioiden kilpailuviranomaiset ja tuomioistuimet voisivat tehokkaasti soveltaa yhteisön kilpailusääntöjä. Kansallisilla kilpailuviranomaisilla on paljon tietoa eri alojen markkinoista, ja niiden panos on tärkeä pyrittäessä mahdollisimman tehokkaaseen kilpailuvalvontaan yhteisön alueella. Toisaalta komissio pitää tärkeänä, että yhteisön kilpailusääntöjen nojalla ei voitaisi tehdä nykyisten poikkeuslupapäätösten kaltaisia oikeuksia luovia päätöksiä. Yrityksillä ei siten olisi enää hakemuksesta oikeutta saada komissiolta tai jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisilta sopimustaan koskevaa ns. myönteistä päätöstä vaan tapaukset tulisivat kilpailuviranomaisten tutkittavaksi valitusten ja kilpailuviranomaisten oma-aloitteisten tutkimusten

kautta. Komissio voisi kuitenkin antaa myönteisiä päätöksiä erityisissä tilanteissa, joissa yhteisön etu sitä edellyttää.

Ehdotuksen tavoitteena on myös lisätä EU:n kilpailusääntöjen soveltamista yhteisön alueella suhteessa jäsenvaltioiden kansallisiin kilpailulainsäädäntöihin. Tämän vuoksi komissio ehdottaa, että nykyisestä yhteisön kilpailusääntöjen soveltamisen ensisijaisuuden periaatteesta siirryttäisiin yhteisön kilpailusääntöjen yksinomaiseen soveltamiseen tapauksissa, joissa yritysten välisillä järjestelyillä on vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Uudistuksen tarkoituksena on myös tiivistää yhteistyötä toisaalta komission ja kansallisten kilpailuviranomaisten ja tuomioistuinten sekä toisaalta myös eri jäsenvaltioiden kansallisten kilpailuviranomaisten välillä. Komissio korostaa, että yhteisön kilpailusääntöjen soveltamisen hajauttaminen edellyttää kilpailuviranomaisten tiivistä yhteistyöverkostoa. Näin pyritään varmistamaan, että yhteisön kilpailusääntöjä sovelletaan yhtenäisesti ja johdonmukaisesti koko Euroopan Unionin alueella.

Tehokas yhteistyö komission ja jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten kesken toteutuisi komission mukaan parhaiten siten, että jäsenvaltiot informoisivat ennen päätöksen antamista komissiota kaikista niistä tapauksista, joihin ne soveltavat perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklaa. Komissio voisi ottaa ratkaistavakseen jäsenvaltion kilpailuviranomaisen käsiteltävänä olevan asian, mikäli yhteisön kilpailuoikeuden yhtenäinen soveltaminen sitä edellyttäisi. Jäsenvaltioiden kilpailuviranomaiset voisivat vaihtaa keskenään yrityksiä koskevia luottamuksellisia tietoja ja käyttää niitä todisteina. Komission mielestä tehokas yhteistyö edellyttäisi myös sitä, että asia voitaisiin tapauskohtaisesti kohdentaa sen kilpailuviranomaisen käsiteltäväksi, jolla on parhaat edellytykset sen tutkimiseen. Asetusehdotukseen ei kuitenkaan sisälly selkeitä tapausten allokointia koskevia säännöksiä. Komissio katsoo, että myös kansallisten tuomioistuinten yhteisön kilpailusääntöjä koskevan oikeuskäytännön yhtenäisyys on erikseen varmistettava. Komissiolla olisikin mahdollisuus esittää suullisia ja kirjallisia huomautuksia kansallisten tuomioistuinten

käsiteltävänä olevissa asioissa.

Komission mielestä yhteisön kilpailusääntöjen tehokas ja yhdenmukainen soveltaminen sen ehdottamassa järjestelmässä edellyttää myös komission lainsäädäntö-, päätös- ja tutkintavaltuuksien lisäämistä ja menettelysääntöjen rikkomista koskevien sakkosäännösten ankaroitamista. Lisäksi komissio ehdottaa, että se voisi määrätä yrityksille ns. rakenteellisia korjaustoimenpiteitä eli määrätä yrityksiä luopumaan joistain omaisuuseristä. Asetusehdotukseen sisältyy myös komissiolle annettu mahdollisuus tehdä tarkastuksia tutkimusten kohteena olevien yritysten työntekijöiden koteihin. Ehdotuksen mukaan komissiolla olisi toimivalta antaa uusia ryhmäpoikkeusasetuksia ilman neuvoston sille erikseen antamaa valtuutusta.

2. Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Uudistuksen toteuttaminen edellyttää 21.2.1962 annetun, perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklan (nykyisin 81 ja 82 artikla) ensimmäisen täytäntöönpanoasetuksen N:o 17 uudistamista. Komission ehdotuksen pääasiallinen sisältö on seuraava:

Luopuminen ennakoilmoitusmenettelystä ja siirtymien poikkeuksen suoraan sovellettavuuteen perustuvaan järjestelmään (Ehdotuksen 1 artikla)

Yhteisön kilpailusääntöjen soveltamisessa siirryttäisiin poikkeuksen välittömään soveltamiseen perustuvaan järjestelmään (exception légale). Uudessa järjestelmässä sellaiset perustamissopimuksen 81 artiklan 1 kohdassa kielletyt yritysten väliset yhteistoimintajärjestelyt, jotka täyttävät 81 artiklan 3 kohdan mukaiset edellytykset, olisivat alusta lähtien lainmukaisia ilman ennalta annettua päätöstä. Vastaavasti kilpailua rajoittavat yhteistoimintajärjestelyt olisivat oikeudenvastaisia, jos ne eivät täyttäisi 81 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuja edellytyksiä. Ennakoilmoitukseen perustuvasta hallinnollisesta lupa-järjestelmästä luovuttaisiin ja 81 artiklaa sovellettaisiin kokonaisuudessaan samalla tavoin kuin tällä hetkellä määräävän markkina-

aseman väärinkäytön kieltoa koskevaa 82 artiklaa.

Ehdotus merkitsisi sitä, että yrityksillä ei olisi enää velvollisuutta ilmoittaa kilpailua rajoittavia sopimuksiaan komissiolle. Toisaalta yritykset eivät voisi saada nykyisen järjestelmän mukaisia poikkeuslupia tai puutumattomuustodistuksia. Näin ollen yritykset eivät myöskään voisi saada sakkoimmunitteettia siltä varalta, että sopimuksen todetaan rajoittavan kilpailua.

EY:n kilpailuoikeuden yksinomaisen soveltaminen asioissa, joilla on vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (Ehdotuksen 3 artikla)

Komission ehdotuksen mukaan niissä tapauksissa, joissa kilpailunrajoituksella on vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, sovellettaisiin yksinomaan yhteisön kilpailusääntöjä, eikä kansallisesti voitaisi tehdä tiukempia ratkaisuja kuin yhteisön kilpailusäännöt sallivat (yhteisöoikeuden yksinomainen soveltaminen). Ehdotus merkitsisi muutosta nykyiseen järjestelmään, jossa kansalliset kilpailuviranomaiset ovat voineet soveltaa yhteisön kilpailusääntöjä ja kansallista kilpailulainsäädäntöä rinnakkain ja tehdä näin tiukempia ratkaisuja kuin yhteisöoikeuden nojalla on mahdollista. Edellytyksenä on ollut, että kansalliset päätökset eivät saa olla ristiriidassa yhteisöoikeuden tavoitteiden kanssa (yhteisöoikeuden ensisijainen soveltaminen).

Kilpailusääntöjen soveltamisen hajauttaminen jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisille ja tuomioistuimille (Ehdotuksen 5 ja 6 artikla)

Ehdotuksen mukaan perustamissopimuksen 81 artiklan 3 kohdan soveltamista koskevasta yksinoikeudesta luovuttaisiin ja myös jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisilla ja tuomioistuimilla olisi oikeus soveltaa 81 artiklaa kokonaisuudessaan. Tämä tarkoittaa sitä, että ne voisivat yhteisön kilpailuoikeutta soveltaessaan ottaa arvioinnissaan huomioon kuhunkin yksittäiseen tapaukseen mahdollisesti liittyvät tehokkuusedut.

Komission ja kansallisten kilpailuviranomaisten päätöksentekoa koskeva toimivalta (Ehdotuksen 5, 7–9 ja 16 artikla)

Sekä komissio että jäsenvaltioiden kilpailuviranomaiset voisivat tehdä yhteisön kilpailusääntöjen nojalla kieltopäätöksiä, määrätä väli-toimenpiteitä, tehdä yritysten sitoumuksia koskevia päätöksiä tai määrätä yrityksille sakkoa tai uhkasakkoa. Lisäksi ne voisivat todeta, että niille esitettyjen tietojen perusteella asiassa ei ole syytä ryhtyä toimenpiteisiin.

Kieltopäätöksillä määrätään lopettamaan yritysten kilpailua rajoittava toiminta. Väli-toimenpiteet ovat väliaikaisia turvaamistoimenpiteitä tilanteissa, joissa voidaan ennen lopullisen päätöksen antamista todeta, että kyse on yhteisön kilpailusääntöjen vastaisesta toiminnasta. Sitoumuksia koskevia päätöksiä kilpailuviranomaiset voisivat tehdä tilanteissa, jossa yritys esittää kilpailu-viranomaiselle toimintansa muuttamista koskevia sitoumuksia välttääkseen yhteistyöjärjestelyään koskevan kieltopäätöksen.

Komissio voisi edellä mainittujen päätösten lisäksi tehdä omasta aloitteestaan yksittäistä kilpailuasiana koskevan ns. myönnteisen päätöksen, jossa todetaan, että sopimus on yhteisön kilpailusääntöjen mukaan sallittu. Myönnteinen päätös voitaisiin tehdä vain silloin, kun yhteisön yleinen etu sitä edellyttää.

Ehdotuksen 7 artiklan nojalla komissiolla olisi myös toimivalta päättää yrityksiä koskevista ns. rakenteellisista korjaustoimenpiteistä. Tämä tarkoittaa sitä, että komissio voisi määrätä yrityksiä luopumaan esimerkiksi joistain omaisuseristä. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa yrityksen pilkkomista.

Jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten yhteisöoikeuden nojalla tekemät päätökset eivät sitoisi muiden jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisia eivätkä komissiota. Jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten olisi myös kaikin keinoin vältettävä komission päätösten kanssa ristiriitaisten päätösten antamista (Ehdotuksen 16 artikla).

Komission ehdotus ei sisällä kansallisten sanktiojärjestelmien harmonisointia. Jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten yhteisön kilpailuoikeuden nojalla ratkaistaviin asioihin sovellettaisiin kansallisia prosessisääntö-

jä ja kansallisia sanktioita.

Kansallisten tuomioistuinten toimivalta (Ehdotuksen 6 ja 16 artikla)

Ehdotuksen mukaan myös kansallisille tuomioistuimille annettaisiin toimivalta soveltaa perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklaa kokonaisuudessaan. Tarkoituksena on helpottaa esimerkiksi kilpailuasioita koskevien vahingonkorvausasioiden käsittelyä kansallisissa tuomioistuimissa. Kansallisilla tuomioistuimilla tarkoitetaan ehdotuksessa kansallisia siviilituomioistuimia, jotka ratkaisevat eri osapuolten välisiä riitakysymyksiä ja joiden päätökset sitovat vain riidan osapuolia.

Myös kansallisten tuomioistuinten olisi kaikin keinoin vältettävä komission päätösten kanssa ristiriitaisten päätösten antamista (Ehdotuksen 16 artikla).

Komission ja kansallisten kilpailuviranomaisten ja kansallisten tuomioistuinten välisen yhteistyön tiivistäminen (Ehdotuksen 11, 13 ja 15 artikla)

Ehdotuksen 11 artikla sisältää säännökset komission ja kansallisten kilpailuviranomaisten välisestä yhteistyöstä. Yhteisön kilpailusääntöjen yhdenmukaisen soveltamisen ja tapausten tarkoituksenmukaisen allokoinnin varmistamiseksi jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisille on asetettu laaja informointivelvollisuus. Niiden on ilmoitettava komissiolle, kun ne ottavat käsiteltäväkseen yhteisön kilpailusääntöjen soveltamista koskevan tapauksen. Niiden on myös toimitettava komissiolle asiaa koskeva päätösluonnos kuukautta ennen päätöksen tekemistä.

Lisäksi komissio voi milloin tahansa aloittaa tutkimukset jäsenvaltion kilpailuviranomaisen tutkittavana olevassa asiassa, jolloin jäsenvaltion kilpailuviranomainen menettää kyseisessä asiassa toimivaltansa soveltaa 81 ja 82 artiklaa.

Kansallisten tuomioistuinten on ehdotuksen 15 artiklan mukaan toimitettava komissiolle jäljennökset ratkaisuisistaan, joissa ne ovat soveltaneet yhteisöön kilpailusääntöjä. Komissiolla olisi myös 15 artiklan 3 kohdan nojalla oikeus osallistua asian käsittelyyn kan-

sallisissa tuomioistuimissa esittämällä asiaa koskevia kirjallisia ja suullisia huomautuksia. Huomautukset esitettäisiin käytännössä valitusasteessa, eikä komissio asettuisi prosessissa kummankaan asianosaisen puolelle.

Luottamuksellisten tietojen vaihtaminen komission ja kansallisten kilpailuviranomaisten ja eri jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten välillä (Ehdotuksen 12 artikla)

Komissio ja jäsenvaltioiden kilpailuviranomaiset voisivat välittää toisilleen tietoa kaikista tosiseikoista tai oikeudellisista seikoista, luottamukselliset tiedot mukaan lukien. Ne voisivat käyttää näitä tietoja todisteina yhteisön kilpailuoikeuden nojalla ratkaistavissa tapauksissa. Tietoja ei voisi käyttää todisteena kansallisten kilpailulainsäädäntöjen nojalla ratkaistavissa asioissa. Lisäksi tietojen vaihtoa koskevana vaatimuksena on, että luovutettujen tietojen perusteella voidaan määrätä ainoastaan taloudellisia seuraamuksia, vaikka vapausrangaistusten määrääminen kilpailuasioissa olisikin kyseisessä jäsenvaltiossa mahdollista.

Komission tutkintavaltuuksien lisääminen (Ehdotuksen 19–20 artikla)

Komission nykyisiä tutkintavaltuuksia ehdotetaan lisättäväksi. Komissiolla olisi ehdotuksen 19 artiklan nojalla mahdollisuus kuulla kaikkia luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä, kirjata saamansa vastaukset ja käyttää tietoja todisteena yhteisön kilpailusääntöjen soveltamista koskevissa tapauksissa. Lausumien antaminen olisi vapaaehtoista, kun on kyse muista kuin tutkittavan yrityksen edustajista. Kyseeseen lausuman antajina tulisivat lähinnä valituksen tehneet ja muut tutkittavana olevan yrityksen kilpailijat.

Ehdotuksen 20 artiklassa komission tutkinnan kohteena olevaan yritykseen kohdistuvia tarkastusvaltuuksia ehdotetaan lisättäväksi. Nykyiseen täytäntöönpanoasetukseen sisältyvien valtuuksien lisäksi:

Komissiolla olisi mahdollisuus tehdä kotitarkastuksia yritysten tai yritysten yhteenliittymien työntekijöiden koteihin, jos siellä voidaan epäillä säilytettävän ammattiasiakirjoja. Jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisilla

olisi komission pyynnöstä velvollisuus avustaa komissiota tarkastuksissa. Kotitarkastus edellyttäisi kansallisen tuomioistuimen myöntämää valtuutusta.

Komissiolla olisi oikeus sinetöidä tarkastuksen ajaksi kaikki tilat tai ammattiasiakirjat.

Osapuolten, kantelijoiden ja muiden kolmansien kuuleminen (Ehdotuksen 26 artikla)

Asetusluonnoksen 26 artiklaan on sisällytetty osapuolten, kantelijoiden ja muiden kolmansien kuulemista koskevat säännökset. Artiklan mukaan komission on varattava yrityksille tai yritysten yhteenliittymille, joita menettely koskee, tilaisuus esittää huomautuksensa niitä vastaan esittämistä väitteistä. Ehdotuksen mukaan myös kantelijat osallistuvat tiivistä menettelyyn. Jos komissio tai jäsenvaltioiden kilpailuviranomaiset pitävät sitä tarpeellisena, ne voivat kuulla myös muita luonnollisia tai oikeushenkilöitä.

Seuraamukset (Ehdotuksen 22 ja 23 artikla)

Menettelysääntöjen rikkomisesta määrättäviä sakkoja ja uhkasakkoja ehdotetaan korotettavaksi. Aineellisten sääntöjen rikkomisesta määrättävien sakkojen taso säilyisi ennallaan.

Komissio voisi vaatia sakon maksamista kultakin yrityksen yhteenliittymään kuuluvalta yritykseltä, mikäli yhteisön kilpailusääntöjen perusteella sakkoihin tuomittu yritysten yhteenliittymä ei ole maksukykyinen. Komissio pitää säännöstä tarpeellisena, koska yritysten yhteenliittymiltä on usein käytännössä hyvin vaikea saada perityksi sakkoja, koska niillä on harvoin varoja maksun suorittamiseen.

Komission lainsäädäntövaltuuksien lisääminen (Ehdotuksen 4 artikla ja 28 artikla)

Komission lainsäädäntövaltaa lisättäisiin niin, että komissio voisi antaa yhteisön kilpailuoikeuden soveltamista koskevia ryhmäpoikkeusasetuksia ilman neuvoston erillistä valtuutusta. Nykyään komissiolla on rajoitettu toimivalta antaa ryhmäpoikkeusasetuksia, mutta suuret periaatteelliset uudistukset edel-

lyttävät neuvoston myötävaikutusta. Tämä ehdotus lisäksi komission lainsäädäntövaltaa suhteessa jäsenvaltioihin (Ehdotuksen 28 artikla).

Komissiolla olisi myös mahdollisuus asetuksella määrätä, että tietyt yritysten väliset järjestelyt on rekisteröitävä komissiolle. Rekisteröinti ei antaisi yrityksille mitään oikeuksia vaan tarkoituksena olisi tietojen kerääminen komissiolle asianomaisista järjestelyistä (Ehdotuksen 4 artikla).

Yhteisön kilpailuoikeutta koskevat täytäntöönpanosäännökset liikennesektorilla (Ehdotuksen 33 ja 37–40 artikla)

Liikennesektorilla on annettu perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklasta erityisiä täytäntöönpanoasetuksia. Näihin täytäntöönpanoasetuksiin ehdotetaan tehtäväksi soveltuvin osin vastaavat muutokset kuin asetukseen N:o 17.

3. Taloudelliset vaikutukset

Yhteisön kilpailusääntöjen soveltamisen hajauttaminen kansallisille viranomaisille ja uudistukseen liittyvät muut hallinnolliset velvoitteet, esimerkiksi kilpailuviranomaisten laaja velvollisuus informoida komissiota niiden käsiteltävänä olevista asioista, lisäisivät kansallisten kilpailuviranomaisten työmäärää.

4. Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön

Ehdotuksella on vaikutuksia Suomen lainsäädäntöön:

Yhteisön kilpailusääntöjä sovelletaan sellaisiin kilpailunrajoituksiin, joilla on vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Puhasta kansallisiin rajoituksiin sovelletaan kansallista kilpailulainsäädäntöä eli Suomessa kilpailunrajoituksista annettua lakia (480/1992 muut. viimeksi lailla 303/1998). Kilpailuvirastolla ja kilpailuneuvostolla voidaankin lähtökohtaisesti katsoa olevan ai-neellisoikeudellinen toimivalta soveltaa EY:n

perustamissopimuksen säännöksiä, jotka ovat Suomessa lakina voimassa.

Kansallisten viranomaisten täytyy soveltaessaan perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklaa noudattaa kansallisessa laissa olevia prosessisääntöjä, koska asetuksen N:o 17 menettelysäännöt eivät koske kansallisia viranomaisia. Kilpailunrajoituslain 20 §:ään sisältyviä tarkastusvaltuuksia lukuun ottamatta Suomen kilpailunrajoituslaki ei kuitenkaan sisällä säännöksiä, joiden perusteella kilpailunrajoituslain selvitysvaltuudet ja sanktiot olisivat käytettävissä kilpailuviranomaisten soveltaessa yhteisön perustamissopimuksen säännöksiä. Näin ollen 81 ja 82 artiklan mukaisen toimivallan käyttäminen edellyttäisi, että kilpailunrajoituslakiin sisällytetään määräys, jonka mukaan kansallisen lain prosessisäännöksiä voitaisiin soveltaa myös EY:n kilpailuoikeuden mukaan ratkaistaviin asioihin. Ehdotus saattaa edellyttää joitain teknisiä tarkistuksia myös Kilpailuvirastosta annettuun lakiin (711/1988 muut. viimeksi 623/1999) ja kilpailuneuvostosta annettuun lakiin (481/1992, muut. viimeksi 243/1997).

Mikäli asetusluonnoksen 11 artiklan mukainen informointivelvollisuus ja erityisesti 11 artiklan 6 kohdan mukainen komission otto-oikeus koskisi myös kilpailuneuvoston ja Korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltävänä olevia asioita, asiasta tulisi todennäköisesti säätää perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Asetusluonnoksen 20 artiklan mukainen komission oikeus tehdä kotitarkastuksia yritysten ja yritysten yhteenliittymien työntekijöiden koteihin saattaa edellyttää, että asiasta säädetään perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

5. Uudistuksen aikataulu

Asetusehdotuksen käsittely on aloitettu neuvoston kilpailutyöryhmässä lokakuussa 2000. Neuvoston työryhmässä on käyty alustavaa keskustelua asetusehdotuksen pääasiallisesta sisällöstä ja lähinnä kartoitettu asetusehdotuksen sisältöä. Komission arvion mukaan neuvostokäsittely tulee kestämään useita vuosia niin, että uusi täytäntöönpanoasetus voisi tulla voimaan aikaisintaan vuonna 2003. Valtioneuvosto pitää Eduskun-

nan ajan tasalla valmistelun edetessä.

Komissio antoi 28.4.1999 EY:n kilpailusääntöjen soveltamissääntöjen uudistamista koskevan valkoisen kirjan, josta informoitiin eduskuntaa valtiopäiväjärjestyksen 54 e §:n mukaisessa järjestyksessä 27.5.1999 päivätyllä kirjeellä. Talousvaliokunta on 15.6.1999 lausunnossaan TaVL 5/1999 vp – E 20/1999 vp) ottanut myönteisen kannan uudistuksen tavoitteisiin.

6. Valtioneuvoston kanta

Komission ehdotuksen tavoitteet EY:n kilpailusääntöjen soveltamisen hajauttamiseksi ja ennakoilmoitusjärjestelmästä luopumiseksi ovat kannatettavia. Nyt julkaistu aseusehdotus sisältää kuitenkin useita ongelmallisia kohtia. Ongelmia liittyy erityisesti säännösten selkeyteen ja oikeusvarmuuteen, EY:n ja kansallisten kilpailuviranomaisten väliseen toimivallanjakoon, tuomioistuinten riippumattomuuden turvaamiseen ja yritysten oikeusturvaan. Erityistä huomiota on kiinnitettävä yritysten tasapuolisen kohtelun turvaamiseen koko unionin alueella. Valtioneuvoston kantana tämän muiston 2 luvussa esitettyyn ehdotuksen pääasialliseen sisältöön voidaan todeta seuraavaa:

Luopuminen ennakoilmoitusmenettelystä ja siirtymien poikkeuksen suoraan sovellettavuuteen perustuvaan järjestelmään (Ehdotuksen 1 artikla)

Ehdotuksen 1 artikla sisältää uutta täytännönpanoasetusta koskevan perussäännöksen, joka merkitsisi ennakoilmoitusjärjestelmästä ja luopumista ja siirtymistä järjestelmään, jossa sellaiset perustamissopimuksen 81 artiklan 1 kohdassa kielletyt yritysten väliset yhteistoimintajärjestelyt, jotka täyttävät 81 artiklan 3 kohdan mukaiset edellytykset, olisivat alusta lähtien lainmukaisia ilman ennalta annettua päätöstä. Valtioneuvosto pitää ehdotuksen 1 artiklan mukaisia tavoitteita kannatettavina. On kuitenkin tärkeää, että ehdotuksen 1 artiklan mukaisessa järjestelmässä turvataan tasapaino kilpailupolitiikan tehokkuuden ja oikeusturvan välillä.

EY:n kilpailuoikeuden yksinomaisen soveltaminen asioissa, joilla on vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (Ehdotuksen 3 artikla)

Ehdotuksen 3 artikla merkitsisi muutosta nykyiseen järjestelmään. Katsomme, että vaikka komission ehdotus on teoriassa looginen ja sen tavoitteena on turvata kilpailusääntöjen yhdenmukaista soveltamista yhteisön alueella, tulkintakäytännöltään vakiintumaton kauppakriteeri ei ole niin selkeä, että sen avulla voitaisiin sitovasti ennakolta ja yksittäistapauksissa aina tehdä oikea lainvalinta. Järjestelmän toimivuuden ja yritysten oikeusturvan kannalta prosessisääntöihin sisältyvien oikeudellisten kriteerien tulisi olla riittävän selkeitä ja ennakoitavia. Kauppakriteeri lainvalintakriteerinä ei välttämättä täytä näitä vaatimuksia.

Kauppakriteeriä on tulkittu oikeuskäytännössä usein hyvinkin laajasti, joten 3 artiklan mukaisen ehdotuksen toteutuessa yhteisön kilpailusäännöt tulisivat yksinomaisesti sovellettaviksi entistä useammassa tapauksissa. Samalla kansallisen kilpailulainsäädännön merkitys vähenisi.

Erityisesti tulkittuna yhdessä 11 ja 28 artiklan kanssa 3 artikla merkitsisi komission toimivaltuuksien lisääntymistä.

Kilpailusääntöjen soveltamisen hajauttamisen jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisille ja tuomioistuimille (Ehdotuksen 5 ja 6 artikla)

Ehdotuksen mukaan myös kansalliset kilpailuviranomaiset ja tuomioistuimet voisivat soveltaa perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklaa kokonaisuudessaan. Tämä ehdotus, jolla pyritään lisäämään EY:n kilpailuoikeuden soveltamista, on kannatettava. Tavoite EY:n kilpailuoikeuden soveltamisen lisäämiseksi on perusteltu myös kilpailusääntöjen yhdenmukaisen soveltamisen näkökulmasta. On kuitenkin tärkeää, että ehdotetussa järjestelmässä turvataan tasapaino kilpailupolitiikan tehokkuuden ja oikeusturvan välillä. Yritysten oikeusturvan kannalta asetukseen tulisi sisällyttää selkeät tapausten allokointia koskevat säännökset.

keää erityisesti ennakoitavuuden ja yritysten oikeusvarmuuden kannalta. Myös kilpailuviranomaisten yhteistyön toimivuuden kannalta on tärkeää tietää, miten tapaukset ja kautuvat eri kilpailuviranomaisten kesken.

Ehdotuksen 11 artiklan mukaan jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten on informoitava komissiota tiivistä, kun ne soveltavat yhteisön kilpailusääntöjä. Säännöksen tarkoituksena on helpottaa tapausten jakautumista eri jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten kesken ja turvata yhteisön kilpailusääntöjen soveltamisen yhdenmukaisuutta. Kansallisten kilpailuviranomaisten tulisi muun muassa toimittaa kuukautta ennen 81 tai 82 artiklan mukaisen päätöksen antamista asiaa koskeva päätösluonnos komission arvioitavaksi. Tämänkaltainen informointivelvoite on melko tiukka, kun otetaan huomioon, että jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten päätökset sitovat vain ao. maan alueella. Se lisäisi myös kansallisten kilpailuviranomaisten työmäärää.

Kuten edellisen tuomioistuinten toimivaltaa koskevan alaotsikon alla on todettu, asetusehdotuksen mukainen jaottelu kansallisiin kilpailuviranomaisiin ja kansallisiin tuomioistuihin on hankala. Mikäli kilpailuneuvosto ja Korkein hallinto-oikeus katsottaisiin ehdotuksen mukaisiksi kilpailuviranomaisiksi, niiden tulisi ilmeisesti noudattaa 11 artiklan mukaisia tiukkoja ennakoilmoitusvelvoitteita. Tämän lisäksi komissio voisi ehdotuksen 11 artiklan 6 kohdan nojalla ottaa kilpailuneuvoston tai Korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltävänä olevan tapauksen itselleen. Edellä kuvaillun kaltaiset informointivelvollisuudet ja komission otto-oikeus vaarantaisivat kansallisten tuomioistuinten riippumattomuutta.

Myös kansallisille siviilituomioistuimille asetetut yhteistyövelvoitteet ovat hyvin laajat. Asetusluonnoksen 15 artiklan 3 kohdassa komissiolle annetaan mahdollisuus esittää huomautuksia kansallisten tuomioistuinten käsiteltävinä olevien asioiden osalta. Komissio ei asettuisi kummankaan osapuolen puolelle prosessissa. Komissiolla ei pitäisi olla mahdollisuutta tuoda huomautuksissaan esiin uusia faktatietoja, koska Suomen oikeusjärjestyksen mukaan valitusasteessa uusia toiseikkoja ei voida enää esittää.

Luottamuksellisten tietojen vaihtaminen komission ja kansallisten kilpailuviranomaisten ja eri jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten välillä (Ehdotuksen 12 artikla)

Komission ehdotusta mahdollistaa luottamuksellisten tietojen vaihto komission ja kansallisten kilpailuviranomaisten ja eri jäsenmaiden kansallisten kilpailuviranomaisten välillä voidaan pitää kilpailuvalvonnan tehokkuuden kannalta perusteltuna. On kuitenkin ensiarvoisen tärkeää, että järjestelmä rakennetaan niin, että vaihdettuja tietoja voidaan käyttää vain siihen tarkoitukseen, johon ne on annettu ja että annetut tiedot säilyvät luottamuksellisina.

Komission tutkintavaltuuksien lisääminen (Ehdotuksen 19–20 artikla)

Tehokas ja yhtenäinen kilpailuvalvonta yhteisön alueella edellyttää, että komissiolla on riittävän laajat tutkintavaltuudet perustamisopimuksen 81 ja 82 artiklojen nojalla tehtävien tutkimusten osalta.

Ehdotuksen 19 artiklan mukainen mahdollisuus käyttää kirjattuja lausumia todisteina yhteisön kilpailuoikeutta koskevissa tapauksissa on kilpailuvalvonnan tehokkuuden kannalta perusteltua. Annettujen lausumien kirjaamistavat tulisi kuitenkin asetuksessa määrittellä niin, että lausumien oikea sisältö voidaan varmistaa. Asetuksessa tulisi myös ottaa kantaa siihen, miten toimitaan, kun lausuman antaja on lausumassaan antanut harhaanjohtavaa tietoa.

Ehdotuksen 20 artiklan mukaiset kotitarkastukset mahdollistaisivat entistä tehokkaammat kilpailututkimukset. Asetusluonnoksessa tulisi määrittellä täsmällisemmin, millaisissa tilanteissa kotitarkastukset olisivat mahdollisia. Suomen kansallisen kilpailunrajoituslain mukaan kotitarkastukset eivät ole mahdollisia. Asiaa koskevat säännökset tulee ilmeisesti säätää perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Ehdotuksen mukaan komissiolla olisi oikeus sinetöidä tarkastuksen ajaksi kaikki tilat tai ammattiasiakirjat. Tällä pyrittäisiin turvaamaan liiketilöiden koskemattomuus komission tarkastuksen ajaksi. Ehdotus on perustel-

Komission ja kansallisten kilpailuviranomaisten päätöksentekoa koskeva toimivalta (Ehdotuksen 5, 7–9 ja 16 artikla)

Komission ja kansallisten kilpailuviranomaisten päätöksentekoa koskeva toimivalta ei ole kaikilta osiltaan identtinen, koska komissiolle on ehdotuksessa annettu mahdollisuus tehdä useammanlaisia päätöksiä kuin kansallisille kilpailuviranomaisille ja tämän lisäksi komission päätöksillä olisi suurempi oikeusvoima kuin kansallisten kilpailuviranomaisten tekemillä päätöksillä.

Komission mahdollisuus tehdä ns. myönteisiä päätöksiä yleistä etua koskevista syistä on kannatettava ajatus erityisesti yritysten oikeusturvan kannalta. Vastaava mahdollisuus tulisi antaa myös kansallisille kilpailuviranomaisille.

Ehdotuksen 7 artiklan 1 kohdassa todetaan, että komissiolla on mahdollisuus päättää ns. rakenteellisista korjaustoimenpiteistä. Tämä voi perustelujen mukaan tarkoittaa esimerkiksi, että yritysten on luovuttava tietyistä omaisuuseristä. Kyseessä on merkittävä ehdotus, koska se merkitsisi omaisuuden suojaan puuttumista. Lisäksi komission ehdotus on huonosti perusteltu tai sitä ei ole perusteltu juuri lainkaan. Joka tapauksessa, mikäli ehdotetunlaisia rakenteellisia korjaustoimenpiteitä haluttaisiin sisällyttää asetukseen, niiden laajuus ja toteuttamistavat tulisi perustella tarkoin ja niiden toteuttamiselle tulisi asettaa riittävän korkeat kriteerit.

Komission ja erityisesti kansallisten kilpailuviranomaisten toimivaltuuksia koskevat säännöt eivät käy ilmi riittävän selkeästi asetusehdotuksesta. Päätöksentekoa koskeva toimivalta, päätöstyyppien sisältö ja niiden vaikutukset sekä muutoksenhakuoikeus komission päätöksistä tulisi kirjata selkeästi täytäntöönpanoasetukseen.

Kansallisten tuomioistuinten toimivalta (Ehdotuksen 6 ja 16 artikla)

Komission ehdotuksen mukaan (ehdotuksen 5 artikla) kansalliset kilpailuviranomaiset ratkaisisivat kilpailuasioita yleisen edun kannalta *erga omnes* ja niillä olisi myös tiukka informointivelvollisuus komissiolle, kun ne

soveltavat yhteisön kilpailusääntöjä. Sen sijaan kansallisilla tuomioistuimilla (ehdotuksen 6 artikla) tarkoitetaan lähinnä kansallisia siviilituomioistuimia, joiden päätökset sitovat vain osapuolia *inter partes*.

Komission tavoite lisätä kansallisten tuomioistuinten mahdollisuuksia soveltaa yhteisön kilpailuoikeutta on sinänsä kannatettava. Komission jaottelu kilpailuviranomaiset/tuomioistuimet ei kuitenkaan sovellu Suomen hallinto-oikeudelliseen järjestelmään. Suomessa kilpailuasioita käsittelee riippumaton ja itsenäinen kaikki tuomioistuimen tunnusmerkit täyttävä kilpailuneuvosto sekä ylimpänä muutoksenhakuasteena Suomessa ylintä lainkäyttövaltaa hallintoasioissa käyttävä Korkein hallinto-oikeus. Kilpailuneuvosto ja Korkein hallinto-oikeus ratkaisevat niiden käsiteltäviksi tulleet kilpailuasiat yleisen edun kannalta *erga omnes*. Niillä on myös oikeus ja velvollisuus tarvittaessa tehdä perustamissopimuksen 234 artiklan mukaisia ennakkoratkaisupyynnöitä yhteisön tuomioistuimelle.

Tämä asetusehdotuksen mukainen jaottelu on erittäin keskeinen ongelma tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta, koska erityisesti ehdotuksen 11 artiklassa kansallisille kilpailuviranomaisille asetetut yhteistyövelvoitteet vaarantavat kilpailuneuvoston ja Korkeimman hallinto-oikeuden itsenäisen aseman.

Komission ja kansallisten kilpailuviranomaisten ja kansallisten tuomioistuinten välisen yhteistyön tiivistäminen (Ehdotuksen 11, 13 artikla ja 15 artikla)

Uuden järjestelmän tehokkaan toiminnan kannalta on tärkeää, että kilpailuviranomaisten yhteistyö on riittävän tiivistä. Ehdotuksen 11 ja 13 artikla eivät kuitenkaan ole riittävän selkeitä turvaamaan tämän yhteistyön toimivuutta. Asetusehdotukseen ei myöskään sisälly selkeitä tapausten allokointia koskevia säännöksiä, joiden avulla komission ja kansallisten kilpailuviranomaisten ja toisaalta eri jäsenvaltioiden kansallisten kilpailuviranomaisten keskinäinen toimivalta voitaisiin määritellä selkeästi. Tämä on tär-

tu, joskin sinetöinnin kestolle tulisi asettaa määräaika.

Osapuolten, kantelijoiden ja muiden kolmansien kuuleminen (Ehdotuksen 26 artikla)

Osapuolten, kantelijoiden ja muiden kolmansien kuulemista koskevan artiklan sisällyttäminen asetusehdotukseen on tarpeen ja kannatettavaa. Artiklatekstistä tulisi käydä selkeämmin ilmi kuulemismenettelyyn liittyvät yritysten oikeudet. Erityisesti tutkittavana olevien yritysten puolustautumisoikeudet tulisi kirjata täsmällisemmin ehdotuksen 26 artiklaan.

Seuraamukset (Ehdotuksen 22 ja 23 artikla)

Ehdotus menettelysääntöjen rikkomisesta määrättyjen sakkojen ja uhkasakkojen korottamisesta on perusteltu. Voimassaolevan täytäntöönpanoasetuksen mukaiset sakkotasot on vahvistettu vuonna 1962, joten ne eivät ole enää tehokkaita.

Asetusehdotuksen mukaan komissio voisi vaatia sakon maksamista kultakin yritysten yhteenliittymään kuuluvalta yritykseltä, mikäli yhteisön kilpailusääntöjen perusteella sakkoihin tuomittu yritysten yhteenliittymä ei ole maksukykyinen. Ehdotetunlainen säännös helpottaisi sakkojen perimistä, mutta lähtökohtaisesti sanktioiden tulisi kuitenkin kohdistua niihin yrityksiin, jotka ovat osallistuneet kilpailua rajoittavaan toimintaan.

Komission lainsäädäntövaltuuksien lisääminen (Ehdotuksen 4 artikla ja 28 artikla)

Asetusluonnoksen 28 artiklan mukainen ehdotus lisätä komission toimivaltuuksia antaa ryhmäpoikkeusasetuksia ilman neuvoston erillistä valtuutusta. Säännös vahvistaisi komission lainsäädäntövaltaa suhteessa jäsenvaltioihin. Erityisesti tulkittuna yhdessä 3 ja 11 artiklan kanssa 28 artikla merkitsisi komission toimivaltuuksien lisääntymistä.

Asetusluonnoksen 4 artiklan mukainen mahdollisuus asettaa yrityksille rekisteröintivelvollisuuksia ei ole kannatettava. Tämän tyyppiset järjestelmät eivät ole käytännössä osoittautuneet kilpailuvalvonnan kannalta tehokkaiksi. Lisäksi ne lisääisivät yritysten ja kilpailuviranomaisten hallinnollisia velvollisuuksia, eivätkä antaisi yrityksille mitään oikeuksia.

Yhteisön kilpailuoikeutta koskevat täytäntöönpanosäännökset liikennesektorilla (Ehdotuksen 33 ja 37–40 artikla)

Komission pyrkimys yhtenäistää kilpailusääntöjen soveltamista koskevia menettelysääntöjä eri aloilla on sinänsä kannatettava. Yhteisötasolla on kuitenkin vielä selvitettävä tarkemmin, ovatko erilliset liikennettä koskevat täytäntöönpanosäännöt joiltain osin perusteltuja.

