

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 12/2001 rd

Statsrådets skrivelse med anledning av ett förslag till rådets förordning om genomförandet av konkurrensreglerna i artiklarna 81 och 82 i fördraget och om ändring av förordningarna (EEG) nr 1017/68, (EEG) nr 2988/74, (EEG) nr 4056/86 och (EEG) nr 3975/87

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Stora utskottet sände den 23 februari 2001 statsrådets skrivelse med anledning av ett förslag till rådets förordning om genomförandet av konkurrensreglerna i artiklarna 81 och 82 i fördraget och om ändring av förordningarna (EEG) nr 1017/68, (EEG) nr 2988/74, (EEG) nr 4056/86 och (EEG) nr 3975/87 (U 71/2000 rd) till grundlagsutskottet för utlåtande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Johanna Rihto-Kekkonen, handels- och industriministeriet
- överdirektör Matti Purasjoki, konkurrensverket
- professor (emeritus) Antero Jyränki
- juris licentiaten Petri Kuoppamäki
- professor Tuomas Ojanen.

STATSRÅDETS SKRIVELSE

Förslaget

Enligt förslaget skall systemet för tillämpning av de i artiklarna 81 och 82 i fördraget fastställda konkurrensreglerna förnyas. Syftet är att slopa systemet med förhandsanmälan och gå över till ett system med direkt tillämpning av undantaget enligt artikel 81.3. Utöver kommissionen skall också de nationella domstolarna och konkurrensmyndigheterna kunna tillämpa såväl förbudsbestämmelsen enligt artikel 81.1 i fördraget som undantaget enligt samma artikel. I artikel 3 i förordningen föreslås bestämmelser om att EG:s konkurrenslagstiftning tillämpas exklusivt i fall där en konkurrensbegränsning påverkar handeln mellan medlemsstater. Den nya förordningen av-

ses ersätta förordning nr 17 från 1962 jämte motsvarande förordningar som tillämpas inom transportsektorn.

Utöver grundläggande bestämmelser för det nya systemet (kap. I) föreslås även bestämmelser om kommissionens, medlemsstaternas konkurrensmyndigheters och nationella domstolars behörighet (kap. II), om kommissionens beslut (kap. III), om samarbete med nationella myndigheter och domstolar (kap. IV), om kommissionens och en medlemsstats myndigheters befogenheter vid utredningar (kap. V), om påföljder (kap. VI), om preskriptionstider (kap. VII), om hörande av parter och sekretess (kap. VIII) samt om gruppundantag (kap. IX).

Regeringens ståndpunkt

Regeringen anser att en decentralisering av tillämpningen av EG:s konkurrensregler och avskaffning av systemet med förhandsanmälan är mål som är värda understöd. Förslaget är dock förenat med många problem. Speciell uppmärksamhet bör fästas vid reglernas klarhet, fördelningen av befogenheter mellan EG och de nationella konkurrensmyndigheterna, säkerställande av domstolarnas oberoende och företagens rättsäkerhet. Det är viktigt att trygga balansen mellan konkurrenspolitikens effektivitet och rättssäkerheten.

Regeringen anser att kriteriet på när handeln påverkas ännu inte har en vedertagen tolkning och att det därför är en alltför oklar lagvalsregel med tanke på rättssäkerheten. Fördelningen av behörighet myndigheterna emellan bör också göras klarare.

Regeringen anser att högsta förvaltningsdomstolens och konkurrensrådets självständiga ställning och oberoende äventyras, eftersom domstolarna i artikel 6 i förslaget endast vore civila domstolar. Det medför problem med förslagets bestämmelser om samarbetet med kommissionen och de nationella konkurrensmyndigheterna och domstolarna.

Bestämmelsen i artikel 7.1 om kommissionens behörighet att besluta om företags s.k. korrigerande åtgärder av strukturell natur innebär ingrepp i egendomsskyddet. Förslaget har inte motiverats tillräckligt. Omfattningen av de korrigerande åtgärderna av strukturell natur och de sätt på vilka de genomförs bör enligt statsrådet motiveras och tillräckligt höga kriterier ställas på dem.

Regeringen anser att bestämmelserna i artikel 20 om kommissionens befogenheter vid inspektioner i privata bostäder strider mot grundlagen.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Allmänt. Förordningen avser en ändring av systemet för genomförande av konkurrenslagstiftningen i Europeiska gemenskapen. Vid genomförande av undantagsregeln enligt artikel 81.3 i fördraget frångås förhandsanmälningssystemet och den behöriga punkten i fördraget blir direkt tillämplig (artikel 1 i förslaget). Enligt förslaget kan även de nationella konkurrensmyndigheterna och domstolarna tillämpa denna undantagsregel (artiklarna 4—6), som nu tillämpas exklusivt av kommissionen. Samtidigt föreslås en övergång till exklusiv tillämpning av EG:s konkurrenslagstiftning i fall där en åtgärd enligt artikel 81 eller missbruk av dominerande ställning enligt artikel 82 är ägnade att påverka (s.k. kriterium på handelspåverkan) handeln mellan medlemsstater (artikel 3). Revideringen har som allmänt mål att fokusera kommissionens verksamhet på allvarliga förseelser och öka samarbetet mellan kommissionen och medlemsstaternas konkurrensmyndigheter och domstolar samt på

samarbete mellan myndigheterna i de olika medlemsstaterna.

Utskottet anser att förslagets mål är värda understöd. Det är motiverat att EG:s konkurrenslagstiftning sker genom direkt tillämpning av artikel 81.3 i fördraget och att de nationella konkurrensmyndigheterna och domstolarna får ökad behörighet vid tillämpningen av konkurrensreglerna. I samband med att verkställighetssystemet ändras bör dock reglernas klarhet och rättssäkerheten för dem som berörs av konkurrensreglerna uppmärksammas i tillräckligt hög grad. Därför är det vid den fortsatta beredningen av förordningen motiverat att pröva om kriteriet på handelspåverkan enligt artikel 3 i förslaget är en tillräckligt exakt lagvalsregel. Det är likaså på sin plats att precisera reglerna om behörig myndighet.

Nationell domstol. Enligt artikel 6 i förslaget är nationella domstolar inför vilka förbudet i 81.1 i fördraget åberopas behöriga att även tillämpa undantagsregeln i artikel 81.3.

I Finland hör det till allmänna domstolar att tillämpa förbudsregeln. Rättsskipningsärenden i anknytning till tillämpningen av undantagsbestämmelsen hör däremot i det finländska domstolssystemet till konkurrensrådet i första instans och till högsta förvaltningsdomstolen i sista instans. I den fortsatta beredningen av förordningen är det skäl att fästa allvarlig uppmärksamhet vid bestämmelserna i Finlands grundlag om indelningen av domstolsväsendet i allmänna domstolar och allmänna förvaltningsdomstolar.

Samarbetet med kommissionen och nationella domstolar. Enligt artikel 15.3 i förslaget kan kommissionen av hänsyn till det allmänna gemenskapsintresset på eget initiativ lämna yttranden till medlemsstaternas domstolar i frågor gällande tillämpningen av artiklarna 81 och 82 i fördraget. Ett sådant yttrande från kommissionen binder inte den nationella domstolen och begränsar inte tillämpningen av bestämmelserna om förfarandet vid meddelande av förhandsavgöranden enligt artikel 234 i fördraget. Trots att det i viss mån är exceptionellt att föreskriva om rätt för kommissionen att på eget initiativ lämna yttranden till nationella domstolar i ärenden där domstolen är behörig, är utskottet dock av den åsikten att den föreslagna regleringen med beaktande av att yttrandet inte är bindande till sin natur inte kränker domstolens oberoende (jfr GrUU 14/1994 rd).

Enligt artikel 16 i förslaget skall medlemsstaternas konkurrensmyndigheter och domstolar göra "alla ansträngningar" för att undvika beslut som står i strid med kommissionens beslut. Utskottet menar att det i den fortsatta beredningen är skäl att försöka klarlägga att bestämmelsen inte syftar till att begränsa den grundläggande behörigheten för en oberoende domstol i en medlemsstat att tillämpa gemenskapsrätten i den form som kommer till uttryck i EG-domstolens rättspraxis.

Kommissionens befogenheter vid inspektioner. Enligt artikel 20.2 b har kommissionens inspektörer befogenhet att bereda sig tillträde till företags medarbetares bostäder, om det kan misstän-

kas att affärshandlingar förvaras där. Om de av kommissionen bemyndigade tjänstemännen vill använda sig av befogenheterna är ett förhandsbeslut av domstol obligatoriskt (artikel 20.7). Förslaget måste bedömas utgående från det i 10 § grundlagen tryggade skyddet för hemfrid. Skydd för hemfrid behandlas också i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (artikel 7).

Vars och ens hemfrid är tryggad i 10 § 1 mom. grundlagen. Enligt 3 mom. i samma paragraf kan genom lag bestämmas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna skall kunna tryggas eller för att brott skall kunna utredas. Grundlagsutskottet har i sin utlåtandep Praxis ansett att en åtgärd som ingriper i hemfriden kan godkännas "för att brott skall kunna utredas" om åtgärden i bestämmelsen kopplas till att det finns en konkret och specificerad anledning att misstänka att brott mot lagen har begåtts eller kommer att begås (GrUU 19/2000 rd). Förslaget innehåller ingen sådan bestämmelse och harmonierar därför inte med bestämmelserna om skydd för hemfrid i grundlagen. Utskottet tar även fasta på att det i förordningen inte föreslagits några bestämmelser om förfarandet vid inspektion som ingriper i hemfriden.

Kommissionens åtgärder för att få slut på överträdelser av konkurrensreglerna. Enligt artikel 7.1 i förslaget kan kommissionen ålägga ett företag att sluta överträda bestämmelserna i artiklarna 81 och 82 i fördraget samt ställa sådana villkor för företagen som behövs för att få slut på överträdelserna, inklusive korrigerande åtgärder av strukturell natur. I åtgärderna kan till exempel ingå åläggande att avyttra vissa tillgångar. Förslaget bör till denna del bedömas utgående från egendomsskyddet som tryggas i 15 § grundlagen. Egendomsskyddet räknas till de grundläggande fri- och rättigheterna och därmed också till de allmänna rättsprinciperna i EG-rätten och har nämnts i artikel 17 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (se GrUU 5/2001 rd).

GrUU 12/2001 rd — U 71/2000 rd

Överträdelse av konkurrensrättsreglerna är enligt utskottet i sig en godtagbar motivering till att ålägga företaget begränsningar som gäller dess tillgångar. Villkoren för åläggande av begränsningar bör dock bestämmas mera exakt än vad som föreslagits. Det väsentliga innehållet i de begränsningsåtgärder som avses bli tillgripna bör likaså framgå av förordningen. Vid regleringen bör tillräcklig uppmärksamhet också fästas vid kravet på att begränsningsåtgärder skall vara nödvändiga med avseende på syftet att sä-

kerställa att konkurrensreglerna följs. Begränsningarna får inte heller vara osakligt stränga i strid med proportionalitetsprincipen.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att utskottet omfattar regeringens ståndpunkt i ärendet.

Helsingfors den 20 mars 2001

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml
medl. Klaus Hellberg /sd
Esko Helle /vänst
Gunnar Jansson /sv
Jouni Lehtimäki /saml
Pekka Nousiainen /cent
Heli Paasio /sd

Osmo Puhakka /cent
Pekka Ravi /saml
Markku Rossi /cent
Petri Salo /saml
Arto Seppälä /sd
Ilkka Taipale /sd
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var
utskottsrådet Sami Manninen.