

TALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 4/2001 vp

Valtioneuvoston kirjelmä 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)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 4 päivänä joulukuuta 2000 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän EY:n kilpailusääntöjen täytäntöönpanoasetuksen uudistamisesta (U 71/2000 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että talousvaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Kristian Tammivuori ja ylitar kastaja Johanna Rihto-Kekkonen, kauppa- ja teollisuusministeriö
- hallintoneuvos Heikki Kanninen, korkein hallinto-oikeus
- ylijohtaja Matti Purasjoki, Kilpailuvirasto
- pääsihteeri Petri Kuoppamäki, kilpailuneuvosto
- johtaja Pentti Mäkinen, Keskuskauppakamari
- osastopäällikkö Antti Maijala, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto TT
- Manager Riku Eksymä, Metsäteollisuus ry.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

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.

Uudistuksen toteuttaminen edellyttää 21.2.1962 annetun, perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklan (nykyisin 81 ja 82 artikla) ensimmäisen täytäntöönpanoasetuksen N:o 17 uudistamista. Yhteisön kilpailusääntöjen soveltamis-

sa 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. Ennakoilmoituksiin perustuvasta hallinnollisesta lupajärjestelmästä luovuttaisiin ja 81 artiklaa so-

vellettaisiin 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 puuttumattomuustodistuksia. Näin ollen yritykset eivät myöskään voisi saada sakkoimmunitteettia siltä varalta, että sopimuksen todetaan rajoittavan kilpailua.

Valtioneuvoston kanta

Komission ehdotuksen tavoitteet EY:n kilpailusääntöjen soveltamisen hajauttamiseksi ja ennakkoilmoitusjärjestelmästä luopumiseksi ovat kannatettavia. Nyt julkaistu asetusehdotus 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 ehdotuksen pääasiallisena sisältönä voidaan todeta seuraavaa:

Valtioneuvosto pitää ehdotuksen 1 artiklan mukaisia tavoitteita kannatettavina. On kuitenkin tärkeää, että ehdotuksessa turvataan tasapaino kilpailupolitiikan tehokkuuden ja oikeusturvan välillä. Ehdotuksen 3 artikla merkitsisi muutosta nykyiseen järjestelmään. Valtioneuvosto katsoo, 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. Ehdotuksen mukaan myös kansalliset kilpailuviranomaiset ja tuomioistuimet voisivat soveltaa perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklaa kokonaisuudessaan. Tämä ehdotus, jolla pyritään lisää-

mään EY:n kilpailuoikeuden soveltamista, on kannatettava. 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.

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. Komission tavoite lisätä kansallisten tuomioistuinten mahdollisuuksia soveltaa yhteisön kilpailuoikeutta on sinänsä kannatettava. Komission jaottelu kilpailuviranomaiset/tuomioistuimet ei kuitenkaan sovellu Suomen hallinto-oikeudelliseen järjestelmään. Komission ehdotusta mahdollistaa luottamuksellisten tietojen vaihto komission ja kansallisten kilpailuviranomaisten ja eri jäsenmaiden kansallisten kilpailuviranomaisten välillä voidaan pitää kilpailuvalvonnan tehokkuuden kannalta perusteltuna. Tehokas ja yhtenäinen kilpailuvalvonta yhteisön alueella edellyttää, että komissiolla on riittävän laajat tutkintavaltuudet perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklojen nojalla tehtävien tutkimusten osalta.

Osapuolten, kantelijoiden ja muiden kolmansien kuulemista koskevan artiklan sisällyttäminen asetusehdotukseen on tarpeen ja kannatettavaa. Artiklatekstistä tulisi käydä selkeämmin ilmi kuulemismenettelyyn liittyvät yritysten oikeudet. Ehdotus menettelysääntöjen rikkomisesta määrättyjen sakkojen ja uhkasakkojen korottamisesta on myös perusteltu. Voimassaolevan täytäntöönpanoasetuksen mukaiset sakkotasot on vahvistettu vuonna 1962, joten ne eivät ole enää tehokkaita. Asetusluonnoksen 4 artiklan mukainen mahdollisuus asettaa yrityksille rekisteröintivelvollisuuksia ei ole kannatettava.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Komission ehdotuksen tavoitteena on tehostaa ja yhtenäistää yhteisön kilpailusääntöjen valvontaa ja samalla vähentää ennakoilmoitusvelvollisuuden aiheuttamaa rasitusta yrityksille. Keskitetty valvonta on jo nyt tukkinut komission käsittelykoneiston ja laajentumisen mukanaan tuomaa lisätyötä olisi mahdotonta hallita. Tosiasiallisesti EY:n voimassaoleva kilpailulainsäädäntö ei enää pysty vastaamaan muuttuneeseen eurooppalaiseen eikä maailmanlaajuiseen kilpailutilanteeseen sen enempää sisällön kuin menetelytapojenkaan osalta. Valiokunta pitää kilpailusääntöjen uudistamista tervetulleena ja siten valvonnan hajauttamista ja tarpeettoman byrokratian karsimista kannatettavana tavoitteena, mutta toteaa, että nyt annettu ehdotus ei vastaa täysin tavoitteita ja edellyttää siten tarkennuksia. Ongelmia liittyy säännösten selkeyteen ja oikeusvarmuuteen, EY:n ja kansallisten viranomaisten väliseen työnjakoon ja tuomioistuinten riippumattomuuteen. Yritysten oikeusturva edellyttää, että säännökset ovat yksiselitteisiä ja että kansallisten kilpailuviranomaisten ja komission työnjako on riittävän selkeä. Ehdotuksen toteutuminen esitettyssä muodossa ei hajauttaisi tarkoitettulla tavalla kilpailusääntöjen soveltamista vaan päinvastoin keskittäisi toimivaltaa edelleen komissiolle. Ehdotus saattaisi nykyisellään lisäksi johtaa kansallisten kilpailusääntöjen syrjäytymiseen.

Valiokunta katsoo, että ehdotuksen mukaista kansallisten kilpailuviranomaisten ja komission työnjakoa tulee selkeyttää. Ennakoilmoitusmenettelystä luopuminen siirtää vastuuta yrityksille, sillä ne eivät voisi jatkossa saada poikkeuslupia tai puuttumattomuustodistuksia eivätkä näin ollen sakkoimmunitteettia. Tämä edellyttää yksiselitteisiä sääntöjä, joiden yhdenmukaiseen tulkintaan yritykset voivat luottaa kaikissa jäsenvaltioissa. Esitettyyn kauppakriteeriin perustuva lainvalintasäännöstä yhteisön ja kansallisen lainsäädännön välillä tulee tarkentaa. Yhteisön oikeuskäytäntö osoittaa, kuinka paljon tulkinanvaraa nykyisissä kilpailusäännöissä on ja

kuinka vaikea on määritellä, vaikuttaako yritysten välinen sopimus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Kilpailupolitiikan toimivuudella on ratkaiseva merkitys sisämarkkinoiden kehittämisessä, mutta sitä varten ei tule kuitenkaan luoda muusta oikeudenkäytöstä poikkeavaa järjestelmää. Jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten toimintakykyyn tulee luottaa myös kilpailuasioissa.

Ehdotuksen mukainen lainvalinta ei ole ennakoitavissa ja johtaisi kansallisten kilpailusääntöjen merkityksen vähenemiseen. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden kilpailuviranomaiset ja tuomioistuimet saisivat oikeuden soveltaa yhteisön kilpailusääntöjä. Tämä on valiokunnan mielestä kannatettavaa, sillä markkinoita koskeva tieto on usein paremmin jäsenvaltioiden viranomaisten saatavilla. Tältäkin osin tulee kuitenkin pystyä takaamaan yhdenmukainen soveltaminen eri jäsenvaltioissa. Yhteisön kilpailuoikeuden suora soveltaminen asettaa jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisille ja erityisesti tuomioistuimille uusia vaatimuksia. Kansallisten tuomioistuinten päätösten kilpailuoikeudellinen taso ja yhdenmukaisuus EY-oikeuden kanssa turvataan parhaiten panostamalla kilpailuoikeudelliseen lainkäyttöön. Tämä edellyttää erikoisalan asiantuntemusta ja riittäviä resursseja tuomioistuinlaitokselta.

Komissiolle ehdotetut uudet lainsäädäntövaltuudet ryhmäpoikkeusasetusten ja yritykselle asetettavien rekisteröintivelvoitteiden osalta lisääisivät yritysten hallinnollisia velvoitteita. Valiokunta pitää ehdotusta tältä osin yleisen byrokratian vähentämistavoitteen vastaisena.

Sakkosääntöjen osalta valiokunta yhtyy valtioneuvoston käsitykseen, että nykyinen järjestelmä on ajastaan jälkeenjäänyt ja tehoton. Sakkojen maksamista tulisi voida vaatia miltä tahansa kilpailua rajoittavaan toimintaa osallistuneelta yhteenliittymään kuuluvalta yritykseltä.

Kansallisten tuomioistuinten toimivallan ja riippumattomuuden osalta sekä komission tarkastusvaltuuksien ja kilpailusääntöjen rikkomisen lopettamiseksi tarkoitettujen toimenpiteiden

TaVL 4/2001 vp — U 71/2000 vp

osalta valiokunta viittaa perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 12/2001 vp).

Valiokunta toivoo lisäksi sisämarkkinoiden tehokkaan toiminnan varmistamiseksi ja eurooppalaisten yritysten kilpailukyvyn säilyttämiseksi ripeää edistymistä yhteisön kilpailusääntöjen uudistamisessa kokonaisuudessaan.

Lausunto

Lausuntonaan talousvaliokunta kunnioittavasti ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 29 päivänä maaliskuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Leena Luhtanen /sd
vpj. Mari Kiviniemi /kesk
jäs. Klaus Hellberg /sd
Susanna Huovinen /sd
Mikko Immonen /vas
Reijo Kallio /sd
Marja-Leena Kemppainen /skl
Kalervo Kummola /kok

Pekka Kuosmanen /kok
Mika Lintilä /kesk
Olli Nepponen /kok
Antti Rantakangas /kesk
Mauri Salo /kesk
Juhani Sjöblom /kok
vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kirsi Pimiä.