# Euroopan talous- ja sosiaalikomitean Lausunto aiheesta ”Talouden demokraattisuus sisämarkkinoilla”

(2009/C 175/04)

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 27. syyskuuta 2007 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla antaa oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

*Talouden demokraattisuus sisämarkkinoilla.*

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 6. marraskuuta 2008. Esittelijä oli María Candelas **SÁNCHEZ MIGUEL**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 3.–4. joulukuuta 2008 pitämässään 449. täysistunnossa (joulukuun 3. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 110 puolesta, 29 vastaan 22:n pidättyessä äänestämästä.

## 1. **Päätelmät**

1.1 Yksi perusedellytys sille, että unionin kansalaisten oikeuksista tulee todellisuutta on, että todellinen demokratia toteutuu sisämarkkinoilla. Vasta kun tämä ajatus hyväksytään, on mahdollista, että kaikki markkinatoimijat ymmärtävät merkityksen, joka tällä seikalla on Euroopan yhdentymiselle, ja antavat sille tukensa.

1.2 Kuluttajansuoja on ollut tähän saakka keino pyrkiä markkinaosapuolten väliseen tasapainoon, vaikka onkin totta, että unionin kilpailupolitiikan puitteissa on annettu säädöksiä, jotka vähentävät kuluttajille, työntekijöille ja yleisesti kansalaisille niin haitallisia kilpailurajoituksia.

1.3 Talouden demokraattisuus merkitsee markkinoilla sitä, että kaikkien markkinatoimijoiden välillä saavutetaan yhdenvertaisuus ja parannetaan kansalaisten elämänlaatua. Tähän päästään seuraavin tavoin:

— Kehitetään ja pannaan täytäntöön kilpailupoliittisia lainsäädäntövälineitä ja kutsutaan kuluttajat ja muut asianosaiset välttämättä mukaan alan toimivaltaisiin yhteisön laajuisiin ja valtakunnallisiin elimiin.

— Syvennetään kilpailupolitiikkaa, jotta turvataan sellaisten tahojen taloudelliset intressit, joihin kielletyt kilpailukäytänteet kohdistuvat suoraan.

1.4 Tavoitteen saavuttamiseksi on ryhdyttävä konkreettisiin toimiin, joilla vahvistetaan kaikkien sisämarkkinoille osallistuvien tahojen luottamusta ja varmistetaan se. Toimissa voitaisiin keskittyä seuraaviin seikkoihin:

— Yhdenmukaistetaan kaikki lainsäädännöt ja tehdään ne vertailukelpoisiksi ainakin sekä aineellisen että prosessioikeuden keskeisissä kysymyksissä.

— Yhdistetään markkinatoimijoiden suojelu perussopimuksissa tunnustettuihin perusoikeuksiin säätämättä välttämättä uusia menettelyitä, jotta hallinnollista taakkaa ei lisättäisi.

— Varmistetaan eri markkinatoimijoiden osallistuminen kilpailusta vastaavien elinten toimintaan sekä joustavan tietoverkoston perustaminen. Muun muassa nämä ehdotukset ETSK on toistanut useissa lausunnoissaan.

1.5 ETSK on ollut aktiivinen edistäessään tasa-arvo-oikeuksia kaikissa politiikoissa sekä kansalaisyhteiskunnan merkittävää osallistumista yhteisön ja aivan erityisesti kilpailupolitiikasta vastaavien elinten toimintaan. Komitea katsoo, että Lissabonin ohjelman tavoitteiden saavuttaminen eli entistä kilpailukykyisempi ja dynaamisempi talous edellyttää, että varmistetaan talouden demokraattisuus sisämarkkinoilla.

## 2. **Taustaa**

2.1 Lissabonin sopimuksessa, Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklassa ([1]) todetaan, että unioni tunnustaa oikeudet, vapaudet ja periaatteet, jotka esitetään Euroopan unionin perusoikeuskirjassa ([2]), jolla on sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksilla.

2.2 Perusoikeuskirjassa vahvistetaan, että muun muassa tasa-arvo, omistusoikeus, kuluttajansuoja sekä mahdollisuus käyttää yleishyödyllisiä palveluja ovat unionin perusoikeuksia, jotka vaikuttavat sisämarkkinoiden toimintaan ja toteutumiseen.

2.3 Kansalaisten tasa-arvoisuuden periaate (2 artikla) on yksi EU:n perustana olevista arvoista. Unionin demokraattisena periaatteena se on Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 9 artiklan mukaan samalla velvoite, jota unionin tulee noudattaa kaikessa toiminnassaan, sisämarkkinoilla harjoitettava taloudellinen toiminta mukaan luettuna.

2.4 Unionilla on puolestaan yksinomainen toimivalta sisämarkkinoiden toimintaa varten tarvittavien kilpailusääntöjen ([3]) vahvistamisessa (Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 3 artiklan 1 kohdan b alakohta).

---

([1]) Artiklanumerointi perustuu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoituun toisintoon, EUVL C 115, 9.5.2008.

([2]) Todettakoon, että perusoikeuskirjaa mukautettiin Strasbourgissa 12. joulukuuta 2007, ja mukautettu toisinto julkaistiin EUVL:n numerossa EUVL C 303, 14.12.2007. Toinen versio oli välttämätön, sillä alaviitteet oli lisätty perusoikeuskirjaan sen jälkeen, kun se oli ensimmäisen kerran hyväksytty Nizzan huippukokouksessa joulukuussa 2000.

([3]) Ks. ”Suuntaviivat horisontaalisten sulautumien arvioinnista yrityskeskittymien valvonnasta annetun neuvoston asetuksen nojalla”, EUVL C 31, 5.2.2004, s. 5.

2.4.1 Vilpilliset menettelyt ja määräävän aseman väärinkäyttö (monopolinvastaiset säännöt) ovat käytännössä yhteensopimattomia sisämarkkinoiden kanssa ja siksi kiellettyjä, koska ne muun muassa aiheuttavat vahinkoa kuluttajille, yrityksille ja muille markkinatoimijoille, kuten työntekijöille.

2.4.2 Lisäksi yrityskeskittymiä koskevien sääntöjen epäasianmukainen soveltaminen tai soveltamatta jättäminen voivat aiheuttaa vakavaa vahinkoa kuluttajille, yrityksille ja muille sisämarkkinoiden toimijoille, kuten työntekijöille.

2.4.3 Väitettyjä tehokkuusnäkökohtia arvioitaessa on tarkoituksenmukaista pitää vertailukohtana sitä, että kuluttajille ei aiheudu keskittymästä vahinkoa. Siksi tehokkuusetujen on oltava huomattavat ja synnyttävä nopeasti, ja niiden tulee hyödyttää kuluttajia niillä merkityksellisillä markkinoilla, joilla muussa tapauksessa todennäköisesti ilmaantuisi kilpailuongelmia.

2.5 Kuluttajansuojan osalta unioni käyttää jaettua toimivaltaa (Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 4 artiklan 2 kohdan f alakohta).

2.5.1 Unionin muita politiikkoja ja toimia määriteltäessä ja toteutettaessa on otettava huomioon kuluttajansuojaa koskevat vaatimukset, kuten Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen uudessa 12 artiklassa määrätään.

2.5.2 Kyse on kuluttajapolitiikkaa koskevasta horisontaalisesta lähestymistavasta, joka nimenomaisesti mainitaan yhteisön primäärioikeudessa ja jonka pohjalta sisämarkkinoiden toteuttamiseksi on ensiarvoisen tärkeää ottaa huomioon kuluttajien etu kaikilla asiaankuuluvilla poliittisilla ja taloudellisilla osa-alueilla, jotta kaikille kuluttajille varmistetaan Euroopan unionissa suojelun korkea taso.

2.5.3 Komissiolla on velvollisuus perustaa kuluttajansuojalainsäädännön lähentämistä koskevat ehdotuksensa suojelun korkeaan tasoon (Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artiklan 3 kohta). Tämän velvollisuuden nojalla unionin tulee suojata kuluttajien etuja ja varmistaa heille kuluttajansuojan korkea taso (Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 169 artikla).

2.5.4 Tähän saakka kuluttajansuojan yhdenmukaistaminen on yleisesti ottaen ([4]) perustunut "yhdenmukaistamisen vähimmäistason" periaatteeseen, jonka mukaan jäsenvaltioilla on mahdollisuus ottaa käyttöön tai pitää voimassa tiukempia suojatoimenpiteitä. Tämä on toisinaan aiheuttanut lainsäädännöllisiä ristiriitaisuuksia kuluttajansuojan ja sisämarkkinoiden toteuttamisen välillä.

2.6 Aiheesta "Kilpailu- ja kuluttajalainsäädäntö" laatimassaan lausunnossa ([5]) ETSK korostaa, että vaikka vapaasta kilpailusta hyötyvät kaikki markkinatoimijat, erityisesti kuluttajat, tärkeimmillä sääntelystä vapautetuilla aloilla vapaa kilpailu on kuitenkin ollut todella vähäistä. Tällä on ollut se vaikutus, ettei alalle ole tullut kilpailijoita ja että kuluttajien taloudellisia oikeuksia on selvästi rajoitettu.

2.6.1 Lausunnossa painotetaan tarvetta tehostaa kuluttajille tiedottamista ja heidän kuulemistaan koskevia järjestelyjä. Euroopan kilpailuviranomaisten verkoston onkin mukautettava toimintaansa antaakseen tilaa tiedoille ja huomioille, joita valtakunnalliset tai unionin laajuiset kuluttajajärjestöt haluavat tuoda julki tehostaakseen kilpailupolitiikkoja markkinoilla ja saadakseen kuluttajien taloudelliset oikeudet tunnustetuiksi.

2.6.2 Kilpailuoikeuden rikkomisesta johtuvien vahingonkorvauskanteiden osalta ETSK on jo ilmaissut ([6]) Euroopan komission laatiman vihreän kirjan yhteydessä kannattavansa sitä, että laaditaan yhteisön suuntaviivat, joissa määriteltäisiin, milloin perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklan rikkomisesta johtuva vahingonkorvausvaatimus voidaan esittää.

2.6.3 Lisäksi ETSK on ilmoittanut kannattavansa sitä, että yhteisössä laaditaan säännöt vahingonkorvausta koskevista joukkokanteista, joita sisämarkkinoilla toimivia yhteiskunta- ja talouselämän tahoja edustavat elimet sekä etenkin kuluttajajärjestöt nostavat ([7]).

2.6.4 Komitea laatii parhaillaan lausuntoa aiheesta "Valkoinen kirja yhteisön kilpailuoikeuden rikkomisesta johtuvista vahingonkorvauskanteista" ([8]) ja viittaa lausunnon valmistumista odoteltaessa aiheen osalta sen sisältöön.

2.6.5 Käsillä olevassa lausunnossa ei näin ollen ole tarkoitus käsitellä kilpailuoikeuden rikkomisesta johtuvia yksityisiä vahingonkorvauskanteita eikä kuluttajajärjestöjen sisämarkkinoilla nostamia joukkokanteita, koska ETSK on jo esittänyt niistä kantansa, vaan siinä keskitytään talouden demokraattisuuteen sisämarkkinoilla.

## 3. Talouden demokraattisuutta sisämarkkinoilla kuvaavan käsitteen tarkasteleminen

3.1 Kilpailupolitiikalla pyritään luomaan ja turvaamaan olosuhteet, jotka mahdollistavat markkinoiden kilpailukykyisen toiminnan sekä kuluttajien että yritysten hyväksi. Siihen sisältyvät seuraavat näkökohdat:

— Tehostetaan markkinoiden kilpailuolosuhteita vääristävien käytäntöjen torjuntaa.

— Luodaan tarvittavat olosuhteet, jotka mahdollistavat sen, että kuluttajat ja kaikki ne, joilla on markkinoilla harjoittamaansa taloudelliseen toimintaan perustuvia taloudellisia oikeuksia, työntekijät mukaan luettuina, voivat osallistua aktiivisesti kilpailupolitiikkaan.

— Edistetään jatkuvaa tiedottamista sekä sitä, että kuulemisia voidaan toteuttaa joustavasti näkyvin tuloksin.

([4]) Poikkeuksena voidaan mainita direktiivi 2005/27/EY sopimattomista kaupallisista menettelyistä.

([5]) EUVL C 309, 16.12.2006, s. 1.

([6]) EUVL C 324, 30.12.2006, s. 1.

([7]) EUVL C 162, 25.6.2008, s. 1.

([8]) KOM(2008) 165 lopullinen; EUVL C 309, 16.12.2006, s. 1.

— Luodaan oikeudelliset välineet tai keinot, jotta turvataan asianmukaisesti markkinatoimijoiden yhdenvertaisuuden periaate – unohtamatta pieniä ja keskisuuria yrityksiä, jotka niin ikään hyötyvät merkittävässä määrin tästä yhteisön politiikasta –, omistusoikeus, kuluttajansuoja sekä yleishyödyllisten palveluiden saatavuus.

3.2 Tästä syystä puhutaankin tarpeesta varmistaa "talouden demokraattisuus sisämarkkinoilla". Tämä pyrkimys sisältyy implisiittisesti Lissabonin ohjelman tavoitteisiin, joilla pyritään siihen, että unionista tulee maailman kilpailukykyisin ja dynaamisin talous, joka kykenee ylläpitämään kestävää talouskasvua, luomaan uusia ja parempia työpaikkoja ja lisäämään sosiaalista yhteenkuuluvuutta ([9]).

3.3 Jotta sisämarkkinoilla varmistettaisiin talouden demokraattisuus, joka parantaa unionin kansalaisten elämänlaatua, on ensisijaisesti toimittava ja edettävä jatkossakin kolmen suuntaviivan pohjalta.

3.3.1 Ensinnäkin on kehitettävä ja sovellettava kilpailupolitiikan perinteisiä välineitä, toisin sanoen monopolinvastaisia sekä keskittymiä ja valtiontukia koskevia sääntöjä, kiinnittämällä erityisesti huomiota valittuihin, sääntelystä ensisijaisesti vapautettuihin aloihin.

3.3.1.1 Edellä viitataan siis yleistä taloudellista etua koskeviin palveluihin, joiden hallinnoinnissa on hiljattain siirrytty monopolijärjestelmästä avoimiin markkinoihin. Nyt yhdellä yrityksellä on määräävä markkina-asema, mikä vaikuttaa näin ollen kilpailuun rajoittavasti uusien toimijoiden vähäisen markkinoille pääsyn johdosta.

3.3.1.2 Kuluttajien olisi toimittava tällä alalla aktiivisemmin, jotta monopolinvastaisia sääntöjä todella sovellettaisiin. Toisin sanoen nimenomaan kuluttajien tulisi oikeustoimikelpoisina toimijoina käynnistää asiaankuuluvat menettelyt havaitessaan, että monopolinvastaisia sääntöjä on mahdollisesti rikottu. Tärkeimmät keinot tähän ovat kuluttajille suunnattava tiedotus-, koulutus- ja valistustoiminta sekä epäilemättä myös se, että kuluttajat ja kuluttajajärjestöt ovat oikeustoimikelpoisia eri instansseissa ja asiaankuuluvissa menettelyissä.

3.3.2 Toiseksi on syvennettävä kilpailupolitiikkaa, joka vaikuttaa kuluttajiin ja ylipäänsä henkilöihin, jotka saavat markkinoilla harjoittamaansa taloudelliseen toimintaan perustuvia tuloja, työntekijät mukaan luettuina.

3.3.2.1 Kilpailua vääristävät käytännöt, joita kilpailusääntöjä noudattamattomat yritykset harjoittavat joko keskittyminä tai käyttämällä väärin määräävää asemaa, johtavat viime kädessä siihen, että vahinkoa kärsivien osapuolten tulot vähenevät tai kustannukset kasvavat. Tämä vaikuttaa puolestaan omistusoikeuteen, joka niillä on kyseisiin tuloihin, ja tekee heistä lainrikkomuksen uhreja.

3.3.2.2 Kilpailusääntöjen rikkomisen vaikutukset voidaan näin ollen rinnastaa kuluttajien omaisuuden eli tulojen luvattomaan haltuunottoon. Se koskee myös kaikkia sellaisia henkilöitä, jotka saavat taloudelliseen toimintaansa perustuvia tuloja, sekä yrityksiä, jotka markkinoilla toimiessaan noudattavat kilpailusääntöjä. Tämä uusi kilpailupoliittinen näkemys merkitsisi myös sitä, että pienten ja keskisuurten yritysten – jotka tunnetusti muodostavat Euroopan talouden selkärangan – asema vahvistuu.

3.3.3 Kolmanneksi on välttämättä lujitettava ja kehitettävä yhteistyötä Euroopan kilpailuviranomaisten verkoston jäsenten ja komission, jäsenvaltioiden tuomioistuinten ja komission sekä kansallisten kuluttajaviranomaisten, kansallisten kuluttajajärjestöjen ja komission välillä.

3.3.3.1 Vastavuoroisen avunannon ansiosta on mahdollista päättää aiempaa ripeämmin, kenen tutkittavaksi valitus kuuluu, sekä ratkaista asiat entistä tehokkaammin ja mahdollisimman hyvin.

## 4. Huomioita talouden demokraattisuuden käsitteeseen liittyvistä aiheista

4.1 Jotta saavutettaisiin talouden todellinen demokraattisuus, EU:n on mukautettava kilpailupolitiikkansa ja kansallisten lainsäädäntöjen lähentämiseen tähtäävät toimenpiteet eurooppalaisten kuluttajien sekä kaikkien markkinaosapuolten tarpeisiin ja odotuksiin. Tältä osin on olennaista ryhtyä konkreettisiin toimiin sellaisilla osa-alueilla, joilla varmistetaan kaikkien sisämarkkinoille osallistuvien tahojen luottamus ja vahvistetaan sitä.

4.2 *Lainsäädäntöjen yhdenmukaistaminen*

4.2.1 Mikäli lainsäädännöt eivät ole keskenään vertailukelpoisia edes aineellisen ja prosessioikeuden keskeisissä kysymyksissä, on hyvin vaikea puhua talouden todellisesta demokraattisuudesta sisämarkkinoiden yhteydessä, sellaisena kuin sisämarkkinat mainitaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa sekä erityisesti 116 artiklassa.

4.2.1.1 Todellisista sisämarkkinoista voidaan puhua ainoastaan silloin, kun kuluttajat voivat riittävän turvallisesti ja luottavaisesti tehdä ostoksia missä tahansa Euroopan unionin alueella ja voivat olla varmoja siitä, että heidän taloudelliset oikeutensa suojataan yhdenvertaisesti ja tehokkaasti yritysten taholta mahdollisesti kohdistuvien loukkausten varalta. Tavaroiden ja palveluiden rajatylittävä liikkuvuus antaa kuluttajille mahdollisuuden etsiä edullisia tarjouksia sekä innovatiivisia tuotteita ja palveluita, minkä ansiosta he voivat tehdä parhaimmat valinnat. Näin ollen on ensisijaisen tärkeää kyetä minimoimaan kuluttajansuojasääntöjen erot kaikkialla EU:ssa.

([9]) Feirassa vuonna 2000 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmät.

4.2.2 Vaikka jäsenvaltiot ovat vähitellen antaneet 101 ja 102 artiklaa (entiset 81 ja 82 artikla) vastaavia kansallisia säännöksiä, jäsenvaltioiden kilpailulainsäädäntöjen välillä on vielä merkittäviä eroja. Eroja voidaan havaita sekä määräävän aseman, väärinkäytön ja taloudellisen riippuvuuden käsitteiden aineellisoikeudellisissa määritelmissä että kuluttajien menettelyllisissä oikeuksissa, kuluttajajärjestöjen roolin tunnustamisessa sekä kuluttajajärjestöjen ja kansallisten kilpailuviranomaisten välisissä suhteissa.

4.2.2.1 Yhdenmukaistamisen vähimmäistason periaate, jota sovelletaan kansallisia lainsäädäntöjä yhdenmukaistettaessa, on tarkoituksenmukaisin keino yhdistää sisämarkkinoille ja kuluttajansuojalle asetetut tavoitteet. Verrattuna sitä vastoin alkuperämaan periaatteeseen ja muunlaisiin kuluttajasuojasääntöjen vastavuoroista tunnustamista koskeviin sisämarkkinalausekkeisiin kyseinen periaate on yhteensopimaton kuluttajansuojan korkean tason kanssa.

4.2.2.2 Kuluttajansuojan korkean tason saavuttamiseksi sekä yhteisön viimeisimpien, vuosia 2002–2006 ja 2007–2013 koskevien kuluttajapoliittisten strategioiden mukaisesti olisi järkevää edetä kohti periaatteiden, määritelmien ja tiettyjen menetelmällisten näkökohtien kaltaisten, erittäin keskeisinä pidettyjen yksittäisten seikkojen täydellistä yhdenmukaistamista.

4.2.3 Kilpailusääntöjen rikkomisen uhrien on saatava todellinen ja täysimääräinen korvaus niin, että sääntöjen rikkojien epäoikeudenmukainen rikastuminen estetään. Tässä tarkoituksessa voitaisiin soveltaa esimerkiksi seuraavanlaisia keinoja:

— Otetaan käyttöön menettelyitä, joiden avulla viranomaiset voivat takavarikoida aiheettomasti saadut edut. Takaisinperityt laittomasti hankitut varat tulisi suunnata yleistä etua palveleviin tarkoituksiin, joista on etukäteen säädetty kansallisessa lainsäädännössä, ja käyttää ne ensisijaisesti uhreja tukevien julkisten toimenpiteiden rahoittamiseen. Kansallisissa toimenpiteissä tulisi tällöin noudattaa yhdenvertaisuuden ja tehokkuuden periaatteita Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen määräämissä puitteissa.

— Säädetään hallinnollisista tai rikosoikeudellisista pakkokeinoista, jotka ovat tehokkaita, varoittavia ja suhteellisia, sellaisia vakavampia rikkomuksia varten, jotka vaikuttavat sisämarkkinoiden toimintaan ja toteutumiseen. Laittomuutta koskevan määritelmän tulisi kattaa alat, joissa unionilla on yksinomainen toimivalta, jotta varmistetaan yhteisön oikeuden mahdollisimman tehokas soveltaminen määrittelemällä rikoksille tietyt yhteiset vähimmäiskriteerit ([10]). Lissabonin sopimuksessa määrätään mahdollisuudesta antaa rikosten ja rikosoikeudellisten seuraamusten määrittelyä koskevia vähimmäissääntöjä yhteispäätösmenettelyllä erityisen vakavien, luonteeltaan rajatylittävien rikosten alalla (Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 83 artiklan 1 kohta).

— Seuraamusten tunnetuksi tekeminen saattaa olla tehokas keino, jos otetaan käyttöön tietolähteitä (esimerkiksi tietokantoja lainrikkojista), joihin yleisöllä on pääsy. Kilpailunvastaisia käytäntöjä koskevilla seuraamuksilla on varoittava vaikutus mahdollisiin lainrikkojiin. Mikäli seuraamuksia langetetaan, päätösten tunnetuksi tekemisellä viestitään lainrikkomuksen uhreille asian tärkeydestä ja lisätään osaltaan kansalaisten tietoisuutta kilpailua suojelevista toimenpiteistä.

— Joka tapauksessa edellä mainitut toimenpiteet täydentävät vahingonkorvaustoimia, joita, kuten edellä todetaan, ei käsitellä tässä lausunnossa, vaan aiheesta "Valkoinen kirja yhteisön kilpailuoikeuden rikkomisesta johtuvista vahingonkorvauskanteista" laadittavassa lausunnossa, joka annettaneen lähitulevaisuudessa.

4.2.3.1 Vahingonkorvausten tehostamiseksi olisi aiheellista pohtia, tulisiko jäsenvaltioiden tuomioistuimet valtuuttaa päättämään hallinnollisten sakkojen lopullisesta käyttötarkoituksesta ja sisällyttämään ne siviiliprosessiin, jossa arvioidaan lainrikkomuksen uhreille annettavaa korvausta.

4.2.4 Sisämarkkinoiden sääntelyyn vaikuttavissa lainsäädäntöuudistuksissa olisi pyrittävä huomioimaan muun muassa se, miten lainsäädäntöjen täysimääräinen yhdenmukaistaminen toteutettaisiin tietyissä tapauksissa asianmukaisesti niin, että samalla vältetään kuluttajansuojan kaventuminen joissakin jäsenvaltioissa.

4.3 *Vaikutukset perusoikeuksiin*

4.3.1 Sisämarkkinasääntöjen rikkominen vaikuttaa joukkoon unionin perusoikeuksia. Niistä voidaan mainita yhdenvertaisuuden periaate (perusoikeuskirjan 20 artikla), omistusoikeus (perusoikeuskirjan 17 artikla), kuluttajansuoja (perusoikeuskirjan 38 artikla) sekä mahdollisuus käyttää yleishyödyllisiä palveluja (perusoikeuskirjan 36 artikla). Perusoikeuksien turvaaminen on myös unionin toimielinten ja muiden elinten velvollisuus. Eräät perusoikeuksista – erityisesti yhdenvertaisuuden periaate tai epätasa-arvoisen kohtelun kielto – ovat saaneet lainsäädännöllisen muodon myös kilpailualalla kaikkien talouselämän tahojen toimintaa ohjaavana keskeisenä periaatteena sekä suhteessa kilpailijoihin että kuluttajiin ([11]).

4.3.2 Tämä nostaa esiin seuraavat kysymykset:

— Onko kyseisiä oikeuksia suojeltava loukkaamiselta erityisin keinoin?

— Mikä keino olisi tarkoituksenmukainen yhteisön oikeuden puitteissa?

— Olisiko aiheellista, että perusoikeuskirjan 17, 20 ja 38 artiklan nojalla kyseiset oikeudet – kuluttajien, yritysten ja kaikkien henkilöiden, joilla on markkinoilla harjoittamaansa taloudelliseen toimintaan perustuvia taloudellisia oikeuksia, työntekijät mukaan luettuina – siirretään osaksi positiivista oikeutta vapaata kilpailua koskevien yhteisön sääntöjen erityissäännöksiksi?

([10]) Tässä yhteydessä ks. komission ehdotus ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin (KOM(2007) 51 lopullinen) sekä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö asioissa C-176/03 ja C-440/05.

([11]) Ks. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 artiklan 1 kohdan d alakohta ja 102 artiklan c kohta.

4.3.3 Suojelun korkean tason varmistamista voitaisiin tarkastella keinona panna perusoikeudet täytäntöön ja turvata ne markkinoilla, sillä erityiskeinon tai yhtenäisen menettelyn käyttöönotto merkitsisi hallinnollisen taakan kasvua. ETSK katsoo, että olisi tarkoituksenmukaisempaa hyödyntää jo olemassa olevia välineitä vahvistamalla kuluttajajärjestöjen oikeustoimikelpoisuutta. Olisi toivottavaa edistää asianmukaisten politiikkojen ja toimien avulla sitä, että EU:n ja jäsenvaltioiden erityissääntöihin etenkin tietyillä aloilla – keskeisten tavaroiden ja palvelujen hankinta, kilpailun turvaaminen, sopimattomat menettelyt – sisällytetään erityislausekkeita, joissa tunnustetaan kuluttajien tai muiden taloudellisia oikeuksia nauttivien henkilöiden, työntekijät mukaan luettuina, oikeudet ja oikeustoimikelpoisuus. Tämä tukisi myös kansalaisille tiedottamista ja kansalaisten tietoisuuden lisäämistä. Kuten jo edellä todetaan, komitea pitää tätä erittäin tärkeänä.

4.4 *Eri markkinatoimijoiden osallistuminen*

4.4.1 Lissabonin sopimuksessa, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 15 artiklassa todetaan, että unionin toimielimet, elimet ja laitokset toimivat mahdollisimman avoimesti edistääkseen hyvää hallintotapaa ja varmistaakseen kansalaisyhteiskunnan osallistumisen. Avoimuus on keskeinen edellytys, jotta kansalaiset hyväksyvät yhteisön politiikat.

4.4.2 Osallistumista on kehitettävä luomalla joustavia ja tehokkaita viestintämekanismeja komission sekä kilpailuviranomaisten ja kuluttajajärjestöjen välillä, jotta voidaan toimia rajatylittävien rikkomusten ennaltaehkäisemiseksi jo niiden alkuvaiheessa. Tämä edellyttäisi seuraavien kysymysten ratkaisemista:

— Minkälaisin toimenpitein yhteistyötä voitaisiin parantaa?

— Miten tehostetaan ennaltaehkäisyä koskevaa näkökohtaa?

Euroopan parlamentti ehdottaa ([12]), että perustetaan Euroopan kuluttaja-asiamiehen virka, ja kannattaa ajatusta siitä, että Euroopan komissio nimittää kuluttaja-asioiden yhteyshenkilöitä. Tässä yhteydessä olisi aiheellista pohtia, perustetaanko erityiselin, joka vastaisi Euroopan kuluttaja-asiamiehen tehtävistä, vai laajennettaisiinko ennemminkin jo olemassa olevan Euroopan oikeusasiamiehen toimivaltuuksia. Jotta kuluttajansuojan korkea taso varmistettaisiin kilpailupolitiikassa käyttämällä välineitä kohtuullisesti ja hyödyntämällä nykyisiä resursseja mahdollisimman hyvin, komitea katsoo, että periaatteessa riittäisi, että nimitettäisiin kuluttaja-asioiden yhteyshenkilö ([13]) niihin komission yksiköihin, jotka ovat kuluttajapolitiikan kannalta erityisen keskeisiä.

4.4.3 Komission lienee tarpeen uudistaa rikkomisesta johtuvaa hallinnollista menettelyä oikeustoimien osalta niin, että luottamuksellisuuden periaatetta sovelletaan kaikilta osin tasapuolisesti. Ongelma voitaisiin ratkaista soveltamalla Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 artiklan periaatteita, jotka turvaavat oikeuden tutustua asiaa koskeviin asiakirjoihin, kuulluksi tulemisen, päätösten perustelun ja muutoksenhakuoikeuden.

4.4.4 Olisi parannettava kuulemisprosessin vähimmäisvaatimuksista annettavaa palautetta velvoittamalla kukin pääosasto laatimaan kaikkia eikä yksinomaan strategisia ehdotuksia koskevista konsultoinneista vaikutustenarviointi, – kuten ETSK on muistuttanut ([14]). Lisäksi komission tulisi tarkastella kaikille unionin kansalaisille tärkeitä kysymyksiä, joita ovat esimerkiksi kuulemisissa käytettävät kielet, kysymysten puolueettomuus sekä vastausten antamisen määräajat.

4.4.5 Yksi ratkaistava kysymys koskee keskustelua roolista, joka kuluttajajärjestöillä ja muilla edustuselimillä voi olla sen jälkeen, kun on hyväksytty niiden oikeustoimikelpoisuus koko vahingonkorvausprosessissa. Asia on ratkaistava tarkoituksenmukaisen säädöksen avulla sen jälkeen, kun keskustelu aiheesta "Valkoinen kirja yhteisön kilpailuoikeuden rikkomisesta johtuvista vahingonkorvauskanteista" on saatu päätökseen.

4.4.6 Yksi keskeinen näkökohta on lisätä kansalaisten tietoisuutta heidän kilpailupolitiikkaan osallistumisensa merkityksestä. Kansalaisten ei tule pitää kartellien kaltaisia, tiettyjen yritysten harjoittamia kiellettyjä käytäntöjä seikkoina, joihin ei voida puuttua tai jotka voidaan ratkaista yksinomaan korkealla poliittisella tai taloudellisella tasolla, vaan toimintana, jolla on vakavia sosiaalisia seurauksia ja joka vaarantaa uhrien omistusoikeuden ja toisinaan loukkaa sitä. Edellä mainituista syistä asiasta olisi keskusteltava ja etsittävä ratkaisuja, jotta löydetään soveltuvimmat keinot valistaa eurooppalaisia kuluttajia, jotta he tuntisivat tällaisten laittomien käytäntöjen seuraukset. Tämä merkitsee ennen kaikkea sitä, että jatkossakin olisi kannustettava Euroopan kuluttajakeskusten verkoston toimintaa sen kaikissa eri muodoissa. On olennaisen tärkeää panostaa myös vastaisuudessa siihen, että keskuksia avataan ainakin kunkin jäsenvaltion kaikkiin

([12]) Euroopan parlamentin jäsenen Lasse Lehtisen laatima mietintö kuluttajapoliittisesta strategiasta vuosiksi 2007–2013.

([13]) Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 153 artiklan 2 kohdassa määrätään seuraavaa: "Kuluttajansuojaa koskevat vaatimukset otetaan huomioon yhteisön muita politiikkoja ja muuta toimintaa määriteltäessä ja toteutettaessa." Tämä velvollisuus koskee unionin toimielinten kaikkia virkamiehiä. Kuluttaja-asioiden yhteyshenkilö voisi tehtävässään omalta osaltaan valistaa muita virkamiehiä ja muistuttaa heitä heidän sitoumuksistaan kansalaisiin nähden heidän päivittäisessä työssään.

([14]) Ks. "Vihreä kirja – Euroopan avoimuusaloite", EUVL C 324, 30.12.2006.

tärkeimpiin kaupunkeihin ja että järjestetään sekä yleisiä että tietyille osa-alueille erityisesti suunnattuja tiedotuskampanjoja, joiden avulla on mahdollista nopeasti ja yksinkertaisesti saattaa kansalaisten tietoon heidän oikeutensa kuluttajina sekä keskukset tai elimet, joiden puoleen heidän tulee kääntyä tehdäkseen valituksen tai kysyäkseen neuvoa.

4.5 *Yleishyödylliset palvelut*

4.5.1 Yhteisön toiminnan oikeusperustana yleishyödyllisten palveluiden osalta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 14 artikla ja pöytäkirja (N:o 26). Jotta niille turvattaisiin korkea laatu- ja turvallisuustaso sekä kohtuuhintaisuus, yhdenvertainen kohtelu sekä yhtäläisen saatavuuden ja käyttäjien oikeuksien edistäminen, olisi aiheellista esittää seuraavat kysymykset ja löytää niihin ratkaisu:

— Miten säännölliset arvioinnit tulisi toteuttaa yhteisön tasolla?

— Mihin toimenpiteisiin tulisi ryhtyä äskettäin vapautetuilla aloilla ilmenneiden kilpailuvääristymien johdosta?

— Miten onnistuttaisiin siinä, että nimenomaan kuluttajat hyötyvät markkinoiden avaamisprosesseista?

4.5.2 Yleisesti ottaen avoimuuden puute yleishyödyllisiä palveluita hallinnoitaessa sekä teollisuusasiakkailta ja kuluttajilta perityt perusteettomat hinnat merkitsevät sitä, että edellä mainitut kysymykset on välttämättä ratkaistava.

4.6 *Kilpailupolitiikan rooli sisämarkkinoilla*

4.6.1 Sisämarkkinoiden toimintaa varten tarvittavien kilpailusääntöjen vahvistaminen kuuluu unionin yksinomaiseen toimivaltaan.

4.6.2 Kilpailupolitiikalla on varmistettava, että kuluttajilla on saatavillaan hinnaltaan, laadultaan ja monipuolisuudeltaan parhaimmat vaihtoehdot etenkin kun kyse on elintarvikkeiden, asunnon, koulutuksen, terveydenhuollon, energian, liikenteen ja televiestinnän kaltaisista perushyödykkeistä ja -palveluista, joiden tulee olla kuluttajien saatavilla entistä huokeammin.

4.6.3 Markkinoiden tehokkuuden ohella perimmäisenä tavoitteena on kuitenkin parantaa kuluttajien elämänlaatua ja elintasoa. Jotta siihen päästäisiin, kuluttajien aktiivinen osallistuminen on vahvistettava lainsäädäntöpuittein sen sijaan, että kuluttajista tehtäisiin hyvinvointikäsitteen passiivisia toimijoita.

4.6.3.1 Siksi nykyisiä säädöspuitteita on kehitettävä niin, että sääntöjen tulkintaa suunnataan uudelleen tai kilpailupolitiikkaa varten perustetaan uusia oikeustahoja. Lisäksi olisi aiheellista harkita sitä, että otetaan käyttöön uusia oikeudellisia toimenpiteitä, joilla täydennetään tai korvataan nykyisiä toimenpiteitä.

Bryssel 3. joulukuuta 2008

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean puheenjohtaja*
Mario SEPI

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean pääsihteeri*
Martin WESTLAKE