



Strasbourg 11.6.2013
SWD(2013) 204 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

EU:n kilpailusääntöjen rikkomisesta johtuvat vahingonkorvauskanteet

Oheisasiakirja ehdotukseen

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI

tietyistä säännöistä, joita sovelletaan jäsenvaltioiden ja Euroopan unionin kilpailuoikeuden säännösten rikkomisen johdosta kansallisen lainsäädännön nojalla nostettuihin vahingonkorvauskanteisiin

{ COM(2013) 404 final }

{ SWD(2013) 203 final }

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

EU:n kilpailusääntöjen rikkomisesta johtuvat vahingonkorvauskanteet

Oheisasiakirja ehdotukseen

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI

tietyistä säännöistä, joita sovelletaan jäsenvaltioiden ja Euroopan unionin kilpailuoikeuden säännösten rikkomisen johdosta kansallisen lainsäädännön nojalla nostettuihin vahingonkorvauskanteisiin

1. JOHDANTO

- EU:n lainsäädäntöön perustuva oikeus vahingonkorvaukseen kilpailuoikeuden rikkomisen johdosta.** Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEUT-sopimus', 101 ja 102 artiklassa kielletään kilpailun vastaiset sopimukset ja määräävän aseman väärinkäyttö. Euroopan komissio vastaa yhdessä kansallisten kilpailuviranomaisten kanssa näiden kieltojen täytäntöönpanosta (**julkisoikeudellinen täytäntöönpano**). Samanaikaisesti perussopimuksen määräykset luovat yksityisille oikeussubjekteille oikeuksia ja velvollisuuksia, jotka kansallisten tuomioistuinten on saatettava voimaan (**yksityisoikeudellinen täytäntöönpano**). Niihin kuuluu oikeus vaatia korvausta kärsitystä haitasta, joka johtuu EU:n kilpailusääntöjen rikkomisesta. **Euroopan unionin tuomioistuin on vuodesta 2001 lähtien toistuvasti todennut oikeuskäytännössään, että EU:n lainsäädännön nojalla kaikkien on voitava hakea korvausta tällaisesta vahingosta** (Courage, C-453/99, ja Manfredi, C-295–298/04). **Yli 10 vuotta myöhemmin useimmat kilpailusääntöjen rikkomisen vuoksi vahinkoa kärsineet eivät vielääkään voi käyttää, joko yksin tai yhdessä, tehokkaasti tätä EU:n lainsäädäntöön perustuvaa oikeutta vahingonkorvaukseen.** Tämä johtuu pitkälti siitä, ettei ole olemassa asianmukaisia vahingonkorvauskanteita koskevia kansallisia sääntöjä. Siltä osin kuin tällaisia sääntöjä on olemassa, ne ovat niin erilaisia eri jäsenvaltioissa, että ne johtavat epätasapuolisiin toimintaedellytyksiin sekä kilpailuoikeuden rikkojille että lainvastaisen toiminnan uhreille.
- Julkisoikeudellinen ja yksityisoikeudellinen täytäntöönpano.** Viimeaikainen oikeuskäytäntö sekä kansallisella että EU:n tasolla on tuonut esiin myös sen, että **EU:n lainsäädäntöön perustuva oikeus korvaukseen voi joskus olla ristiriidassa komission ja kansallisten kilpailuviranomaisten harjoittaman EU:n kilpailusääntöjen julkisoikeudellisen täytäntöönpanon kanssa.** Tällaisesta tilanteesta on kyse, kun kilpailusääntöjen rikkomisen uhri pyytää saada tutustua tietoihin, jotka kilpailuviranomainen on saanut sakoista vapauttamista tai niiden lieventämisestä koskevan ohjelman nojalla (ks. jäljempänä 11 kohta). Unionin tuomioistuimen kesäkuussa 2011 (Pfleiderer, C-360/09) antaman tuomion mukaan sakoista vapauttamista tai niiden lieventämisestä mahdollisesti hakevat yritykset eivät voi tietää, paljastetaanko niiden kilpailuviranomaiselle antamat tiedot lopulta

kilpailuoikeuden rikkomisen uhrille, koska asiasta ei ole annettu EU:n sääntöjä. Tämä voi saattaa ne huonompaan asemaan mahdollisten vahingonkorvausvaateiden osalta verrattuna muihin yrityksiin, jotka eivät tehneet yhteistyötä viranomaisen kanssa. Näin ollen oikeudellinen epävarmuus saattaa haitata sakoista vapauttamista tai niiden lieventämistä koskevien ohjelmien tehokkuutta EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla ja siten myös niiden julkisoikeudellisten täytäntöönpanotoimien tehokkuutta, joilla puututaan salaisiin kartelleihin.

3. **Aloitteen tavoitteet.** Kilpailuoikeuden rikkomisesta johtuvia vahingonkorvauskanteita koskevalla aloitteella on kaksi ensisijaista tavoitetta:

i) **EU:n lainsäädäntöön perustuvan vahingonkorvausoikeuden tosiasiallisen toteutumisen varmistaminen;** ja

ii) **EU:n kilpailuoikeuden julkisoikeudellisen ja yksityisoikeudellisen täytäntöönpanon väliseen vuorovaikutukseen** liittyvien eräiden keskeisten seikkojen sääntely, jotta saavutetaan tasapaino komission ja kansallisten kilpailuviranomaisten harjoittaman täytäntöönpanon ja kansallisissa tuomioistuimissa nostettujen vahingonkorvauskanteiden välillä ja taataan siten **EU:n kilpailusääntöjen tehokas täytäntöönpano.**

2. KÄSITELTÄVÄT ONGELMAT

2.1. **EU:n lainsäädäntöön perustuvan vahingonkorvausoikeuden tosiasiallisen toteutumisen varmistaminen**

4. **Esteiden poistaminen tosiasiallisen korvauksen saannin tieltä.** Useimmat EU:n kilpailuoikeuden rikkomisen uhrin jäävät edelleen ilman korvausta. Kaikilla ei ole tietoa korvausoikeudesta, ja lisäksi **riskin ja saavutettavissa olevan edun suhde on prosessuaalisten esteiden ja kanteen nostamisesta aiheutuvien kustannusten vuoksi hyvin epäedullinen** niillekin uhreille, jotka haluavat hakea korvausta. Tämä heikentää EU:n kilpailusääntöjen toimintaa ja on vaikea sovittaa yhteen Euroopan unionin perusoikeuskirjassa määrätyn tehokasta oikeussuojaa koskevan oikeuden kanssa. Vuonna 2005 julkaistussa vihreässä kirjassa yhteisön kilpailuoikeuden rikkomisesta johtuvista vahingonkorvauskanteista **komissio määritteli tärkeimmät esteet, jotka haittaavat korvausoikeuden tosiasiallista toteutumista.** Se antoi vuonna 2008 **kilpailuoikeuden rikkomisesta johtuvia vahingonkorvauskanteita koskevan valkoisen kirjan, jossa esitetään useita ehdotuksia siitä, miten nämä ongelmat voitaisiin poistaa ja varmistaa tehokas yksityisoikeudellinen täytäntöönpano jäsenvaltioissa.**

5. **Julkiset kuulemiset.** Valkoisesta kirjasta järjestetyssä julkisessa kuulemisessa ja kahdessa sen jälkeen järjestetyssä julkisessa kuulemisessa kansalaisyhteiskunnan sidosryhmät ja institutionaaliset sidosryhmät, kuten **Euroopan parlamentti ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitea, totesivat olevansa tyytyväisiä ehdotettuihin toimenpiteisiin.** Lisäksi Euroopan parlamentti on nimenomaisesti kehottanut antamaan kilpailuoikeuden rikkomisesta johtuvia vahingonkorvauskanteita koskevaa EU:n lainsäädäntöä.

6. **Sidosryhmien lausunnot.** Edellä mainituissa julkisissa kuulemisissa sidosryhmät yhtyivät komission analyysiin keskeisistä esteistä, jotka ovat korvauksen tosiasiallisen saannin tiellä.

- **Mahdolliset kantajat** totesivat, että heidän on vaikea **saada haltuunsa todisteita,** joita asian toteennäyttäminen edellyttää. Kilpailuoikeuden

rikkomisen johdosta nostetut vahingonkorvauskanteet edellyttävät usein epätavallisen paljon tosiseikkoja ja taloudellisia näkökohtia koskevien kalliiden analyysien tekemistä. Ne aiheuttavat kantajille vaikeuksia, jotka liittyvät mahdollisuuteen saada käyttöön keskeisiä todisteita, jotka vastaajat usein pitävät salassa. Sidosryhmät toivat esille myös sen, ettei ole selkeitä sääntöjä, jotka koskevat **ylihinnan siirtämiseen vetoavaa puolustusta**, toisin sanoen sitä, olisiko vastaajalle annettava mahdollisuus osoittaa, että suora ostaja siirsi kartellista johtuvan korkeamman hinnan omille asiakkailleen alemmalla jakeluportaalla. Muita merkittäviä seikkoja, jotka saattavat vaikeuttaa kanteen tuloksellista käsittelyä, ovat **vanhentumisajat**, esimerkiksi silloin, kun rikkomisen toteamisen jälkeen ei ole riittävästi aikaa nostaa kannetta. Kanteesta aiheutuvat kustannukset voivat kasvaa merkittävästi, jos osapuolilta edellytetään rikkomisen toteen näyttämistä siitä huolimatta, että kansallinen kilpailuviranomainen on jo todennut sen, koska ei ole olemassa yhdenmukaisia sääntöjätällaisten rikkomista koskevien päätösten todistusarvosta. Lisäksi **kärsityn vahingon määrittäminen** on usein monimutkainen ja kallis tehtävä, mikä voi vaikuttaa asian vireillepanon todennäköisyyteen.

- Kuluttajat ja pk-yritykset kärsivät tehokkaiden **kollektiivisten oikeussuojakeinojen** puutteesta. Ne antaisivat monille kuluttajille ja yrityksille mahdollisuuden nostaa kanne yhdessä ja **jakaa oikeudenkäynnistä aiheutuvat kulut ja rasitteet**.
- Liike-elämän järjestöt suhtautuivat myönteisesti komission asettamiin tavoitteisiin, mutta varoittivat kuitenkin yleisesti muilla lainkäyttöalueilla koettujen liiallisten kanteiden riskistä ja korostivat **tarvetta suoja toimiin, joilla estetään perusteettomien kanteiden nostaminen**, erityisesti jos vaateet esitetään yhdessä.

7. **Epätasapuoliset toimintaedellytykset sisämarkkinoilla.** Sen lisäksi, että on olemassa erityisiä esteitä, jotka haittaavat EU:n lainsäädäntöön perustuvan korvausoikeuden tosiasiallista toteutumista, **kilpailuoikeuden rikkomisesta johtuvia vahingonkorvauskanteita koskevat kansalliset säännöt ovat edelleen hyvin erilaisia**. Tämä kirjavuus on lisääntynyt viime vuosina: se aiheuttaa asianosaisille oikeudellista epävarmuutta ja saattaa vaikeuttaa kilpailusääntöjen yksityisoikeudellista täytäntöönpanoa, erityisesti rajat ylittävissä tapauksissa. Tämä johtaa **kilpailun merkittävään vääristymiseen sisämarkkinoilla**, koska uhrien mahdollisuus saada korvausta ja rikkojien riski joutua vastuuseen vaihtelevat siitä riippuen, mihin valtioon ne ovat sijoittautuneet ja missä ne voivat nostaa kanteensa. Tästä on osoituksena se, että **kilpailuoikeuden rikkomisesta johtuvat vahingonkorvauskanteet keskittyvät tällä hetkellä kolmelle EU:n lainkäyttöalueelle: Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, Saksaan ja Alankomaihin**. Tämä osoittaa, että kantajat katsovat näissä maissa sovellettavien sääntöjen soveltuvan niiden tarkoituksiin paremmin kuin toisissa maissa sovellettavat säännöt. Sitä vastoin **muissa jäsenvaltioissa kilpailuoikeuden rikkomisen uhreille näyttää olevan vaikeampaa käyttää EU:n lainsäädäntöön perustuvaa oikeuttaan korvaukseen**. Tämä epätasainen täytäntöönpano saattaa johtaa jopa kilpailuetuun joillekin yrityksille, jotka ovat rikkoneet SEUT-sopimuksen 101 tai 102 artiklaa, ja siihen, ettei sijoittautumisoikeutta ja oikeutta tarjota tavaroita tai palveluja käytetä niissä jäsenvaltioissa, joissa oikeus korvauksen saamiseen on pantu tehokkaammin täytäntöön.

8. Nykyisen tilanteen todennäköiset kustannukset. Kilpailuoikeuden tehottoman yksityisoikeudellisen täytäntöönpanon kustannukset ovat **arviolta 23 miljardia euroa eli 0,18 prosenttia suhteessa EU:n BKT:hen vuonna 2012 – laskettuna niiden korvausten määränä, jotka uhreilta jäävät joka vuosi saamatta EU:ssa.** Tämän ongelman korjaaminen siirtäisi kilpailuoikeuden rikkomisen kustannukset uhreilta rikkojille, ja helpottaisi kilpailun vääristymisen havaitsemista. SEUT-sopimuksen 101 ja 102 artiklan täytäntöönpanon osalta suurempi todennäköisyys joutua vastuuseen laittomasta toiminnasta saisi luopumaan kilpailunvastaisesta toiminnasta (ehkäisevän vaikutuksen vahvistuminen), mistä olisi hyötyä kuluttajien hyvinvoinnille.

2.2. EU:n kilpailuoikeuden julkisoikeudellisen ja yksityisoikeudellisen täytäntöönpanon välinen vuorovaikutus

9. Määritelmät EU:n kilpailuoikeuden **julkisoikeudellinen täytäntöönpano** kuuluu komissiolle ja kansallisille kilpailuviranomaisille, joilla on toimivalta todeta EU:n kilpailuoikeuden rikkominen, määrätä siitä seuraamuksia ja estää se. **Julkisoikeudellinen täytäntöönpano** kuuluu myös tuomioistuimille, jotka tarkastelevat uudelleen kilpailuviranomaisten tekemiä päätöksiä. **Yksityisoikeudellinen täytäntöönpano** koskee samojen sääntöjen täytäntöönpanoa nostamalla kanteita kansallisissa tuomioistuimissa. **Ilman asiaa koskevaa EU:n lainsäädäntöä yksityisoikeudelliseen täytäntöönpanoon sovelletaan lähes yksinomaan kansallista siviilioikeutta.** Yksityisoikeudellinen täytäntöönpano voidaan jakaa kolmeen tapausyyppiin:

- i) EU:n kilpailuoikeuden rikkomisesta johtuvan vahingon korvaaminen (vahingonkorvauskanteet),
- ii) kehotukset lopettaa EU:n kilpailuoikeutta rikkova toiminta (väliaikaiset turvaamistoimenpiteet), ja
- iii) EU:n kilpailuoikeutta rikkovien sopimusehtojen julistaminen pätemättömiksi.

10. Julkisoikeudellisen ja yksityisoikeudellisen täytäntöönpanon täydentävyys ja vuorovaikutus. Julkisoikeudellinen ja yksityisoikeudellinen täytäntöönpano ovat toisiaan täydentäviä välineitä SEUT-sopimuksen 101 ja 102 artiklan tehokkaan soveltamisen varmistamiseksi. Yksityinen kanne on mahdollista nostaa tuomioistuimessa ilman kilpailuviranomaisen aikaisempaa päätöstä (**'itsenäiset kanteet'**). Useimmiten vahingonkorvauskanteet kuitenkin nostetaan sen jälkeen kun kilpailuviranomainen on todennut EU:n kilpailusääntöjen rikkomisen (**jatkokanteet**). Tästä johtuva julkisoikeudellisen ja yksityisoikeudellisen täytäntöönpanon välinen vuorovaikutus koskee seuraavia **keskeisiä seikkoja**:

- i) oikeus tutustua kilpailuviranomaisten hallussa oleviin tietoihin,
- ii) rikkomista koskevien päätösten sitovuus, ja
- iii) vahingonkorvauskanteiden nostamiseen sovellettavat vanhentumisajat.

11. Keskeinen kysymys: sakoista vapauttamista tai niiden lieventämistä koskevaan menettelyyn liittyvien asiakirjojen esittämisvelvollisuus. Salaisten kartellien havaitsemiseksi ja niistä rankaisemiseksi **kilpailuviranomaiset tarjoavat kilpailusääntöjen rikkojille** vapautusta sakoista tai lievennystä niihin **vastineeksi yhteistyöstä.** Nämä **'sakoista vapauttamista tai niiden lieventämistä koskevat ohjelmat'** ovat hyvin tehokas väline täytäntöönpanoviranomaisten käsissä. Saman rikkomisen uhrit saattavat tarvita rikkojien vapaaehtoisesti toimittamia tietoja

käyttääkseen niitä todisteena korvauksen saamiseksi. Unionin tuomioistuimen **hiljattain käsittelemässä asiassa Pfeiderer** osapuolet, jotka halusivat nostaa vahingonkorvauskanteen, olivat pyytäneet Saksan kilpailuviranomaiselta asiakirjoja, jotka liittyivät sakoista vapauttamista tai niiden lieventämistä koskevaan menettelyyn. Saksan kansallinen tuomioistuin kysyi unionin tuomioistuimelta, oliko sakoista vapauttamista tai niiden lieventämistä koskevaan menettelyyn liittyvien tietojen luovuttaminen ristiriidassa EU:n lainsäädännön kanssa. Vuonna 2011 antamassaan tuomiossa **unionin tuomioistuin totesi, että koska asiasta ei ole EU:n lainsäädäntöä, kansallisen tuomioistuimen on päätettävä tapauskohtaisesti ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti edellytyksistä, joiden täyttyessä sakoista vapauttamista tai niiden lieventämistä koskevaan menettelyyn liittyvien tietojen luovuttaminen kilpailusääntöjen rikkomisesta vahinkoa kärsineille on sallittava tai evättävä.** Tämän tuomion jälkeen oli paljon epävarmuutta siitä, mitä asiakirjaluokkia esittämisvelvollisuus koskee. **Sen lisäksi, että tällaisesta epävarmuudesta on haittaa vahingonkorvauskanteiden osapuolille, se voi erityisesti estää kartellin osapuolia tekemästä yhteistyötä** komission ja kansallisten kilpailuviranomaisten kanssa sakoista vapauttamista tai niiden lieventämistä koskevien ohjelmien puitteissa ja **vaikuttaa kielteisesti kartellien vastaiseen toimintaan, joka perustuu pitkälti sakoista vapauttamista tai niiden lieventämistä koskeviin hakemuksiin.** Kartellivalvonnan heikkeneminen vähentäisi kilpailuoikeuden julkisoikeudellisen täytäntöönpanon ennaltaehkäisevää vaikutusta.

12. Samanlaisia ongelmia liittyy **sovintomenettelyihin**, joissa osapuolet myöntävät osallisuutensa kartelliin, minkä vastineeksi sovelletaan yksinkertaistettua menettelyä ja lievennetään sakkoja. Epävarmuus siitä, onko tällaisia menettelyjä koskevat kilpailuviranomaisen asiakirja-aineistoon sisältyvät asiakirjat toimitettava niitä pyytävälle osapuolille, voi estää yrityksiä tekemästä yhteistyötä kilpailuviranomaisten kanssa sovintomenettelyssä. Lisäksi kilpailuviranomaisen asiakirja-aineistoon sisältyvien asiakirjojen esittäminen meneillään olevan tutkimuksen aikana voisi vaarantaa tutkimuksen ja näin ollen kilpailuviranomaisten valmiudet määrätä seuraamuksia EU:n kilpailuoikeuden rikkomisesta.

3. KÄYTETTÄVISSÄ OLEVAT VAIHTOEHDOT

13. **Vaihtoehtojen määrittäminen.** Edellä kuvattujen ongelmien korjaamiseksi, SEUT-sopimuksen 101 ja 102 artiklan rikkomisen vuoksi vahinkoa kärsineillä korvaukseen olevan oikeuden tosiasiallisen toteutumisen edistämiseksi ja julkisoikeudellisen ja yksityisoikeudellisen täytäntöönpanon optimaalisen tasapainon saavuttamiseksi tarkasteltiin **neljää eri toimintavaihtoehtoa.** Ne valittiin valkoista kirjaa varten tehdyn arvioinnin perusteella, josta esitetään tiivistelmä vaikutusten arviointia koskevan raportin liitteessä. **Niitä toimenpiteitä, jotka suljettiin pois jo valkoisessa kirjassa kustannusten ja hyötyjen välisen epäsuhdan vuoksi, ei ole otettu uudelleen harkittaviksi.** Kaksi esimerkkiä näistä pois jätetyistä vaihtoehtoista ovat moninkertaiset (rankaisevat) vahingonkorvaukset ja laajat tutkintamenettelyt todisteiden hankkimiseksi ennen oikeudenkäyntiä. Lisäksi **kaikkiin EU:n toimia koskeviin vaihtoehtoihin (vaihtoehdot 2, 3 ja 4) sisältyy ei-sitova oikeudellinen kehys kilpailuoikeuden rikkomisesta johtuvan vahingonkorvauksen suuruuden määrittämiseksi.** Sekä valkoista kirjaa koskevassa julkisessa kuulemisessa että ohjeasiakirjan luonnoksen julkaisemisesta vuonna 2011 seuranneessa kuulemisessa sidosryhmät kannattivat lähes yksimielisesti tällaisia ei-sitovia ohjeita, jotka koskevat

yhtä vahingonkorvausoikeudenkäynnin asianosaisten kannalta vaikeinta ja kalleinta seikkaa.

14. **Vaihtoehto 1 – ei EU:n toimia (perusskenaario)**. Kertomuksen ensimmäinen vaihtoehto on perusskenaario, johon ei sisälly toimia EU:n tasolla. Sen yhteydessä tarkasteltiin nykyistä tilannetta ja odotettavissa olevaa kehitystä ilman EU:n toimia (prospektiivinen analyysi).
15. **Vaihtoehto 2 – valkoiseen kirjaan perustuva sitova säädös (mukaan lukien erityiset kollektiiviset oikeussuojakeinot)**. Toinen toimintavaihtoehto on **oikeudellisesti sitova väline**, joka sisältää komission valkoisessa kirjassa esittämät toimenpiteet, kuten **erityisesti kilpailun alalla sovellettava kollektiivisten oikeussuojakeinojen järjestelmä**, jonka ansiosta kuluttajat ja pk-yritykset voisivat nostaa kanteita yhdessä. Tällaisen välineen olisi sisällettävä: tiettyjen todisteluokkien oikeasuhteista **esittämismvelvollisuutta** koskevat säännöt; sakoista vapautettujen yritysten **rajoitettu vastuu**; rikkomista koskevien kansallisten kilpailuviranomaisten lopullisten päätösten **sitovuus**; **ylihinnan siirtämiseen** vetoava puolustus, jonka avulla rikkoja voi osoittaa, että kantaja on siirtänyt lainvastaisen ylihinnan omille asiakkailleen; siirtämisen laajuuden toteennäyttämisen tekeminen helpommaksi välillisille ostajille; ja erityinen **vanhentumisaika**, jota sovelletaan kilpailuoikeuden rikkomisen johdosta nostettaviin vahingonkorvauskanteisiin.
16. **Vaihtoehto 3 – julkisoikeudellisen ja yksityisoikeudellisen täytäntöönpanon välisen vuorovaikutuksen sääntely**. Kolmantena vaihtoehtona on sitova väline, jolla osittain tarkistetaan valkoisessa kirjassa esitettyjä vaihtoehtoja viimeaikaisen kansallisen ja EU:n tason kehityksen huomioon ottamiseksi kahdella tavalla: viittaamalla erilliseen **kollektiivisiä oikeussuojakeinoja koskevaan horisontaaliseen EU:n lähestymistapaan** alakohtaisen sääntelyn sijasta; ja ottamalla käyttöön **rajoituksia, jotka koskevat mahdollisuutta tutustua todisteisiin** ja joilla pyritään säilyttämään julkisoikeudellisten täytäntöönpanovälineiden tehokkuus. Yhteistä näille kahdelle laajamittaiselle muutokselle on se, että ne pienentävät jossain määrin hyötyjä, jotka liittyvät vaihtoehdossa 2 edistettyyn korvauksen tosiasialliseen saantiin, jotta voitaisiin ajaa muita tavoitteita, eli eräiden sidosryhmien ja Euroopan parlamentin ehdottamaa horisontaalista lähestymistapaa kollektiivisiin oikeussuojakeinoihin ja erityisesti julkisoikeudellisen täytäntöönpanon parempaa suojelemista tuomioistuimen antama tuomio huomioon ottaen. **Vaihtoehto on näin ollen suunniteltu erityisesti sen arvioimiseksi, ovatko oikeudenkäyntikustannusten väheneminen ja/tai julkisoikeudellisen ja yksityisoikeudellisen täytäntöönpanon paras mahdollinen tasapaino riittävä vastine korvauksen tosiasialliseen saantiin liittyvien hyötyjen menetykselle.** Tarkemmin sanottuna vaihtoehto 3 eroaa vaihtoehdosta 2 seuraavien seikkojen osalta:
 - **Julkisoikeudellisten täytäntöönpanovälineiden suojelun osalta** vaihtoehto 2 suojaa vain sakoista vapauttamista tai niiden lieventämistä koskevaan menettelyyn liittyviä yrityslausuntoja esittämismvelvollisuudelta vahingonkorvauskanteiden yhteydessä. Vaihtoehdossa 3 esittämismvelvollisuudelta suojataan lisäksi sovintoehdotukset ja rajoitetaan tietojen esittämismvelvollisuutta kilpailuviranomaisten tutkinnan aikana. Suunniteltu julkisoikeudellisten täytäntöönpanovälineiden suojeleminen ei tekisi kilpailusääntöjen rikkomisen vuoksi vahinkoa kärsineille liian vaikeaksi saada korvaus kärsimästään vahingosta, koska suojeleminen on rajoitettua. Näin ollen suojeleminen on sopusoinnussa tehokasta oikeussuojaa koskevan yksilön oikeuden kanssa, sellaisena kuin se on vahvistettu Euroopan unionin perusoikeuskirjassa.

- **Kilpailuoikeuden rikkomisesta johtuvan vahingon määrittämisen** osalta vaihtoehdossa 3 – toisin kuin vaihtoehdossa 2 – säädetään kumottavissa olevasta olettamasta, joka koskee ylihinnasta kartelliasioissa aiheutuvaa vahinkoa. Tämä oletama perustuu ulkoisen tutkimuksen tuloksiin, joiden mukaan **93 prosenttia tarkastelluista kartelleista johti vahingon aiheutumiseen**. Tämä toimenpide on otettu käyttöön, jotta voitaisiin pienentää vaikutusta, joka kantajiin kohdistuu sen vuoksi, että niillä on rajallisemmat mahdollisuudet saada tietyn tyyppisiä todisteita, jotka saattaisivat olla hyödyllisiä kartellin aiheuttaman vahingon toteen näyttämiseksi. Samasta syystä vaihtoehto 3 sisältää säännön, jonka mukaan vaadittu todisteiden määrä ei saa tehdä kantajalle käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi käyttää oikeuttaan vahingonkorvaukseen. Tässä vaihtoehdossa ehdotetaan, että jäsenvaltioiden olisi sallittava tuomarin arvioida vahingon suuruus.
- **Kollektiivisten oikeussuojakeinojen** osalta vaihtoehto 3 ei sisällä kilpailun alalla toteutettavia erityisiä toimenpiteitä. Vaikka EU:n kilpailuoikeuden täytäntöönpanon erityispiirteet ja erityisten sääntöjen mahdollisuus tunnustetaan, tämä vaihtoehto perustuu erilliseen, mutta **horisontaaliseen kollektiivisia oikeussuojakeinoja koskevaan lähestymistapaan**, jossa annetaan soveltamisalaltaan laajempia aloitteita.
- Lopuksi vaihtoehto 3 sisältää **sovitteluun perustuvia riitojenratkaisutoimia**, joiden tarkoituksena on tasapainottaa erityisten kollektiivisten oikeussuojakeinojen puutetta helpottamalla osapuolten muita kustannustehokkaita menettelytapoja. Näillä toimenpiteillä poistettaisiin olemassa olevat esteet hakea tuomioistuimen ulkopuolisessa menettelyssä sovintoratkaisua EU:n kilpailuoikeuden rikkomisesta johtuvan vahingon korvaamiseksi.

17. **Vaihtoehto 4 – ei-sitova EU:n aloite.** Neljäs vaihtoehto (vaihtoehto 4) on ei-sitova väline, jolla jäsenvaltioille suositellaan vaihtoehdossa 3 ehdotettujen toimenpiteiden toteuttamista.

4. PARHAAKSI ARVIOITU VAIHTOEHTO

18. **Neljän toimintavaihtoehdon vaikutusta on arvioitu suhteessa seuraaviin hyötyihin ja kustannuksiin:**

- Toimintavaihtoehdot saavat paremmat arviot, jos ne
 - (1) takaavat täysimääräisen korvauksen saamisen koko vahingosta;
 - (2) suojelevat tehokkaasti julkisoikeudellista täytäntöönpanoa ja saattavat sen tasapainoon vahingonkorvauskanteiden kanssa SEUT-sopimuksen 101 ja 102 artiklan yleisessä täytäntöönpanossa;
 - (3) parantavat tietämystä, täytäntöönpanoa, ennaltaehkäisyä ja oikeusvarmuutta;
 - (4) parantavat oikeussuojan saatavuutta;
 - (5) tehostavat oikeusjärjestelmän käyttöä, muun muassa estämällä oikeudenkäyntien väärinkäyttöä ja perusteettomien kanteiden nostamista;
 - (6) edistävät entistä tasapuolisempia toimintaedellytyksiä Euroopassa niin kuluttajille kuin yrityksillekin;
 - (7) vaikuttavat myönteisesti kuluttajien hyvinvointiin ja pk-yrityksiin; ja

- (8) edistävät talouskasvua ja innovointia.
- Kustannusten osalta raportissa tarkastellaan vaikutusta
- (1) oikeudenkäyntikuluihin;
 - (2) hallinnollisiin rasitteisiin;
 - (3) virhekustannuksiin (eli mahdollisuuteen, että kansallinen tuomioistuin tekee väärän päätöksen); ja
 - (4) kustannuksiin, jotka liittyvät ehdotettujen toimenpiteiden saattamiseen osaksi kansallista oikeusjärjestelmää.
19. Raportissa todetaan neljän vaihtoehtoisen toimintalinjan kustannusten ja hyötyjen arvioinnin jälkeen, että vaihtoehto 3 saavuttaa parhaiten asetetut tavoitteet pienimmillä mahdollisilla kustannuksilla. Seuraavassa esitetään yksinkertaistettu katsaus arviointiin sekä tärkeimmät raportissa selitetyt havainnot.

Taulukko (vaikutustenarviointiraportti): Yhteenveto toimintavaihtoehtojen 1–4 vaikutuksista

Saavutetut hyödyt/ratkaistu ongelma	Vaikutus verrattuna perusskenaarioon (0 – + + +)			
	Vaihtoehto 1	Vaihtoehto 2	Vaihtoehto 3	Vaihtoehto 4
1. Täysi korvaus	0	+++	++	0 / +
2. Tehokkaan julkisoikeudellisen täytäntöönpanon suojele	0	++	+++	0 / +
3. Parempi tietämys, ennaltaehkäisy, täytäntöönpano ja oikeusvarmuus	0	+++	+++	0 / +
4. Oikeussuoja	0	+++	+++	0 / +
5. Oikeusjärjestelmän tehokas käyttö	0	+++	++	0 / +
6. Tasapuolisemmat toimintaedellytykset	0	+++	+++	0 / +
7. Myönteinen vaikutus pk-yritysten ja kuluttajien kannalta	0	+++	++	0 / +
8. Talouskasvun ja innovoinnin edistäminen	0	++	++	0
Kustannukset	Vaikutus verrattuna perusskenaarioon (0 – - - -)			
	Vaihtoehto 1	Vaihtoehto 2	Vaihtoehto 3	Vaihtoehto 4
1. Oikeudenkäyntikulut	0	--	-	0 / --
2. Hallinnollinen rasitus	0	--	-	0 / --
3. Virhekustannukset	0	-	0 / --	0 / --
4. Täytäntöönpanokustannukset	0	--	-	0 / --

20. ***Etusija EU:n sitoville toimille.*** Etusijalle asetettiin vaihtoehdot, joissa harkitaan EU:n tason toimia. Tämä johtuu siitä, että
- EU:n kilpailusääntöjen julkisoikeudellisen ja yksityisoikeudellisen täytäntöönpanon välisen vuorovaikutuksen optimoinnin osalta ollaan yhä laajemmin yksimielisiä siitä, että tätä asiaa on parempi käsitellä EU:n tasolla, erityisesti komission ja kansallisten kilpailuviranomaisten välisten läheisten yhteyksien vuoksi;

- EU:n kilpailuoikeuden rikkomisen vuoksi vahinkoa kärsineiden korvauksen saantia koskevien prosessiedellytysten osalta voidaan todeta, että viime vuosien aikana saatu kokemus on osoittanut, että ilman EU:n lainsäädäntöä vain erittäin harvat jäsenvaltiot antavat lainsäädäntöaloitteita tällä alalla. Jos jotain on tehty, kyseiset toimet koskevat vain joitakin komission vihreässä ja valkoisessa kirjassaan yksilöimiä esteitä, ja nämä aloitteet ovat tehneet oikeudellisesta tilanteesta entistä kirjavamman.
21. Ilman EU:n toimia kilpailuoikeuden rikkomisesta johtuvia vahingonkorvauskanteita koskevien kansallisten lainsäädäntöjen tämänhetkinen kirjavuus säilyisi. Tämä heikentäisi vahingonkorvauskanteiden tehokkuutta. Se tarkoittaisi myös sitä, että sisämarkkinat pysyisivät pirstaloituneina oikeussuojan tason osalta, ja saattaisi johtaa asianosaiselle edullisimman oikeuspaikan etsimiseen (josta on yleensä haittaa pk-yrityksille ja kuluttajille, joiden liikkuvuus on rajallisempaa). Se voi myös johtaa monimutkaisempiin ja siten kalliimpiin prosesseihin, erityisesti rajat ylittävissä tapauksissa. Sen vuoksi perusskenaario eli vaihtoehto 1 (ei EU:n toimia) on voitu sulkea pois. EU:n sitovien toimien asettaminen etusijalle oikeudellisesti sitomattomien välineiden sijaan on vastaavasti johtanut vaihtoehdon 4 poissulkemiseen.
22. **Etusijalle asetetaan erillinen, mutta horisontaalinen, lähestymistapa kollektiivisiin oikeussuojakeinoihin.** Julkisen kuulemisen ja erityisesti Euroopan parlamentin 2. helmikuuta 2012 antaman päätöslauselman perusteella horisontaalinen lähestymistapa näyttää tällä hetkellä tarkoituksenmukaisemmalta kuin erityisesti kilpailun alaa koskeva ratkaisu. Tämä johtuu pääasiassa siitä, että kilpailuoikeus ei ole ainoa EU:n lainsäädännön ala, jolla usein ilmenee laajamittaisia vahinkoja ja jolla kuluttajien ja pk-yritysten on vaikea saada korvausta kärsimästään vahingosta. Samantyyppisiä ongelmia (korkeat oikeudenkäyntikulut verrattuna henkilökohtaiseen vahinkoon) esiintyy myös muilla oikeudenaloilla, esimerkiksi kuluttajaoikeuden tai ympäristöoikeuden aloilla. Kollektiivisiä oikeussuojakeinoja koskevat peruserätykset voivat olla pitkälti samat kaikilla näillä oikeudenaloilla. Horisontaalinen aloite voi myös lisätä johdonmukaisuutta aloilla, joilla kollektiiviset oikeussuojakeinot katsotaan tarpeellisiksi. Siltä osin kuin erityisiä kilpailuoikeuteen liittyviä säännöksiä pidetään tarpeellisina, ne voitaisiin antaa horisontaalisen välineen erillisessä luvussa tai myöhemmin annettavassa erillisessä säädöksessä.
23. **Etusijalle asetetaan tasapainoisempi julkisoikeudellisen ja yksityisoikeudellisen täytäntöönpanon järjestelmä.** Vaihtoehto 2 ja 3 täyttävät molemmat suurelta osin kilpailuoikeuden rikkomisesta johtuvia vahingonkorvauskanteita koskevan aloitteen tavoitteet, sillä molemmat puuttuvat pääasiallisiin esteisiin, jotka tällä hetkellä haittaavat kilpailuoikeuden rikkomisen vuoksi vahinkoa kärsineiden tehokasta korvauksien saantia ja perustuvat eurooppalaisiin oikeusperinteisiin. Molemmat vaihtoehdot suojaavat myös oikeudenkäyntien väärinkäytöltä ja perusteettomien kanteiden nostamiselta. Sen vuoksi ne vaikuttavat myönteisesti perusoikeuksiin kuuluvaan tehokasta oikeussuojaa koskevaan oikeuteen, josta määrätään EU:n perusoikeuskirjassa.
24. **Vaihtoehto 2 on hieman voimakkaampi siltä osin kuin on kyse sen varmistamisesta, että koko vahingosta saadaan täysimääräinen korvaus. Vaihtoehto 3 tarjoaa kuitenkin tasapainoisemman järjestelmän.** Se parantaa yleisesti ottaen mahdollisuuksia tutustua todisteisiin, mutta samalla se tarjoaa paremman suojan tehokkaalle julkisoikeudelliselle täytäntöönpanolle suojelemalla useampia kilpailuviranomaisten asiakirja-aineistoon sisältyviä asiakirjoja. Vaikka

vaihtoehto täyttää tämän tavoitteen suojatoimenpiteiden käyttöönoton avulla, se merkitsee parannusta tietojen epäsymmetrian poistamisessa, jonka sidosryhmät toivat esille julkisessa kuulemisessa. Ylihinnan olemassaoloa kartellien tapauksessa koskevan kumottavissa olevan oletaman käyttöönotto ja mahdollisuus arvioida vahingon suuruus lisäävät todennäköisyyttä, että vahingosta saadaan korvaus.

25. Muiden toimenpiteiden osalta, kuten ylihinnan siirtämiseen vetoava puolustus, vanhentumisajat ja kansallisten kilpailuviranomaisten päätösten sitova vaikutus, vaihtoehdot 3 ja 2 eivät eroa toisistaan. Niissä maissa, joissa on voimassa vastaavia säännöksiä, ne toimivat huomattavana kannustimena kantajille. Jos niitä sovellettaisiin kaikkialla EU:ssa, ne parantaisivat EU:n kilpailuoikeuden rikkomisen vuoksi vahinkoa kärsineiden tosiasiallisia mahdollisuuksia saada korvaus ja auttaisivat saavuttamaan ehdotetun direktiivin tavoitteet (korvaus, oikeussuojan saatavuus ja tasapuolisempien toimintaedellytysten varmistaminen). Erityisesti kansallisten kilpailuviranomaisten päätösten sitovuus varmistaa oikeusjärjestelmän tehokkaamman käytön.
26. **Kustannukset.** Kustannusten osalta vaihtoehto 3 on parempi kuin vaihtoehto 2. Kumottavissa oleva oletama, joka liittyy vahingon määrittämiseen, ja sovitteluun perustuvan riitojenratkaisun helpottaminen vähentävät oikeudenkäyntikuluja. Lisäksi virhekustannukset ja täytäntöönpanokustannukset ovat vaihtoehdossa 3 pienemmät. Tämä johtuu lähinnä siitä, että vaihtoehtoon 3 ei sisälly alakohtaisten kollektiivisten oikeussuojakeinojen käyttöönottoa. Lisäksi julkisoikeudellisen täytäntöönpanon suojelun lisääminen vaihtoehdossa 3 vähentäisi hallinnollista rasitetta.

5. PÄÄTELMÄT

27. **Vaihtoehto 3 arvioitiin parhaaksi vaihtoehdoksi kilpailuoikeuden rikkomisesta johtuvia vahingonkorvauskanteita koskevan aloitteen tavoitteiden saavuttamiseksi.**

Tiivistelmä parhaaksi arvioidun vaihtoehdon sisällöstä.

Täysi korvaus	Kaikki vahinkoa kärsineet osapuolet (sekä suorat että välilliset ostajat) voivat vaatia täyttä korvausta SEUT-sopimuksen 101 tai 102 artiklan rikkomisesta aiheutuneesta vahingosta. Täyteen korvaukseen sisältyy korvaus varsinaisesta tappiosta ja saamatta jääneestä voitosta sekä korot.
Velvollisuus esittää todisteita	Parhaaksi arvioidussa vaihtoehdossa säädetään velvollisuudesta esittää tietyt todisteluokat vahingonkorvauskanteen osapuolten välillä. Lisäksi siinä säädetään suojatoimenpiteistä, jotka koskevat velvollisuutta esittää kilpailuviranomaisen asiakirja-aineistoon sisältyviä asiakirjoja.
Sakoista vapautetun yrityksen rajoitettu vastuu	Jotta komission ja kansallisten kilpailuviranomaisten määräämistä sakoista vapauttamista tai niiden lieventämistä koskevat ohjelmat olisivat edelleen houkuttelevia, sakoista vapautetun yrityksen vastuu rajoitetaan sen osuuteen aiheutuneesta vahingosta. Sakoista vapautetun yrityksen olisi edelleen oltava täysimääräisesti vastuuvollinen, jos vahinkoa kärsineet osapuolet eivät voi saada korvausta muilta rikkomiseen osallistuneilta yrityksiltä.

Kansallisten kilpailuviranomaisten päätösten sitovuus	Kansallisten kilpailuviranomaisten EU:n kilpailusääntöjen rikkomisen toteamisesta tekemät päätökset sitovat vahingonkorvauskanteita käsitteleviä kansallisia tuomioistuimia.
Vanhentumisajat	Vanhentumisajat eivät saisi heikentää oikeutta täyteen korvaukseen. Lisäksi uhrien olisi käytännössä voitava nostaa vahingonkorvauskanne kilpailuviranomaisen lopullisen päätöksen jälkeen.
Ylihinnan siirtäminen	Vastaaja voi puolustautua suoran ostajan kannetta vastaan vetoamalla ylihinnan siirtämiseen. Jotta välillisten ostajien olisi helpompi nostaa kanteita, ylihinnan välillisten ostajien tasolle siirtämisen toteen näyttäminen on tehty helpommaksi.
Vahinko-olettama	Kartellien vuoksi vahinkoa kärsineet voivat turvautua kumottavissa olevaan olettamahan, jonka mukaan kartelli johtaa vahinkoon ylihinnan muodossa. Lisäksi kärsityn vahingon määrittämistä koskevat kansallisen lainsäädännön vaatimukset eivät saa tehdä kantajalle käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi saada korvausta.
Sovitteluun perustuva riitojenratkaisu	Sovitteluun perustuvaa riitojenratkaisua helpotetaan, koska se voi olla nopeampi ja edullisempi vaihtoehto oikeudenkäynnille.