

I

(Tiedonantoja)

KOMISSIO

VALKOINEN KIRJA

EY:N PERUSTAMISSOPIMUKSEN 85 JA 86 ARTIKLAN SOVELTAMISSÄÄNTÖJEN
UUDISTAMISESTA

Komission ohjelma nro 99/027

(1999/C 132/01)

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

SISÄLTÖ

	<i>Sivu</i>
TIIVISTELMÄ	3
JOHDANTO	6
I LUKU — TAUSTAA	8
I Yritysten välisten yhteistoimintajärjestelyjen valvonta Euroopan yhteisössä	8
II Komission tehtävien lisääntyminen	9
III Järjestelmän mukauttaminen ja mukauttamisen rajat	10
A. Yksittäisten ilmoitusten määrän vähentäminen	10
B. Ilmoitusten käsittelyn nopeuttaminen	12
C. Kantelujen hajautetun käsittelyn edistäminen	13
II LUKU — UUDISTUKSEN VÄLTTÄMÄTTÖMYYS	14
I Tavoitteet	14
A. Valvonnan tehokkuuden varmistaminen	14
1. Perustamissopimuksen 85 artiklan soveltamisen kohdentaminen	14
2. Kilpailusääntöjen soveltamisen hajauttaminen	15
B. Hallinnollisen valvonnan yksinkertaistaminen	15
1. Lupajärjestelmä ei ole välttämätön	15
2. Yritysten hallinnollisten velvoitteiden keventäminen ja riittävän oikeusvarmuuden tason varmistaminen	16
II Vaihtoehdot	16
A. Hallinnollisen lupajärjestelmän kehittäminen	17
1. 85 artiklan tulkinta	17
2. 85 artiklan 3 kohdan hajautettu soveltaminen	17

3. Asetuksen N:o 17 4 artiklan 2 kohdan soveltamisalan laajentaminen	18
4. Menettelyjen yksinkertaistaminen	18
B. Siirtyminen poikkeuksen välittömään soveltamiseen perustuvaan järjestelmään (<i>exception légale</i>)	19
III LUKU — KILPAILUSÄÄNTÖJEN UUDISTAMINEN	20
I Hallinnollisesta ilmoitus- ja lupajärjestelmästä luopuminen	20
II Kilpailusääntöjen hajautettu soveltaminen	22
A. Uusi toimivaltajako	22
1. Komissio määrittelee kilpailupolitiikan	22
2. Kansallisten viranomaisten asema vahvistuu kilpailusääntöjä sovellettaessa	23
3. Kansallisten tuomioistuinten asema vahvistuu kilpailusääntöjä sovellettaessa	24
B. Kilpailusääntöjen johdonmukainen ja yhtenäinen soveltaminen	25
1. Mahdolliset ongelmat ja niiden ratkaiseminen	25
2. Tiedonvaihto ja yhteistyö	25
III Jälkikäteen tapahtuvan valvonnan vahvistaminen	26
A. Tutkintamenetelmien vahvistaminen	27
B. Kanteluiden merkitys kasvaa uudessa järjestelmässä	28
C. Seuraamukset	29
IV Siirtyminen poikkeuksen välittömään sovellettavuuteen perustuvaan järjestelmään (<i>exception légale</i>)	30
V Alakohtaiset säännöt	30
PÄÄTELMÄT	32

TIIVISTELMÄ

1. Yrityksiin sovellettavan kilpailuoikeuden alalla Euroopan yhteisön perustamissopimuksessa vahvistetaan yleiset säännöt, joita sovelletaan yritysten välisiin sopimuksiin, yritysten yhteenliittymien päätöksiin sekä yritysten yhdenmukaistettuihin menettelytapoihin (85 artikla) sekä määräävän aseman väärinkäyttöön (86 artikla). Neuvosto valtuutetaan antamaan säännöksiä näiden periaatteiden soveltamiseksi (87 artikla).
2. Vuonna 1962 neuvosto antoi asetuksen N:o 17, joka on 85 ja 86 artiklan ensimmäinen täytäntöönpanoasetus. Tässä asetuksessa vahvistetaan valvonta- ja täytäntöönpanomenettely, jota komissio on soveltanut 35 vuoden ajan ilman suurempia muutoksia.
3. Asetuksella N:o 17 luotiin järjestelmä, joka perustui 85 artiklan 1 kohtaan sisältyvän kieltoperiaatteen suoraan soveltamiseen ja sopimusten ennakoilmoituksiin 85 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun poikkeuksen saamiseksi. Komissio, kansalliset tuomioistuimet ja kilpailuviranomaiset voivat kaikki soveltaa 85 artiklan 1 kohdan määräyksiä, mutta komissiolle annettiin yksinomainen toimivalta myöntää poikkeuksia 85 artiklan 3 kohdan nojalla. Asetuksella N:o 17 luotiin siis keskitetty hallinnollinen lupajärjestelmä, jota sovellettiin kaikkiin poikkeuslupaa edellyttäviin sopimuksiin.
4. Tällainen keskitetty hallinnollinen lupajärjestelmä oli tarpeellinen ja osoittautui erittäin tehokkaaksi luotaessa "kilpailukulttuuria" Eurooppaan. On syytä muistaa, että kilpailupolitiikka ei ollut yhteisön alkuvuosina kovin laajalti tunnettua eri jäsenvaltioissa. Koska 85 artiklan 3 kohdan tulkintaan liittyi tuolloin vielä epävarmuutta ja koska yhteisön ensisijaisena tavoitteena oli kansallisten markkinoiden yhdentymisen, yhteisön kilpailusääntöjen täytäntöönpanon keskittäminen komissioon oli ainoa asianmukainen vaihtoehto. Se antoi komissiolle mahdollisuuden vakiinnuttaa 85 artiklan yhdenmukainen soveltaminen koko yhteisön alueella ja edistää markkinoiden yhdentymistä estämällä yrityksiä luomasta uudelleen niitä esteitä, joita jäsenvaltiot olivat vähitellen saaneet poistettua. Näin muodostettiin sääntökokonaisuus, jota kaikki jäsenvaltiot ja teollisuudenalat pitävät nykyisin olennaisena edellytyksenä sisämarkkinoiden moitteettomalle toiminnalle. Kilpailupolitiikan nykyistä merkitystä osoittaa, että jokaisella jäsenvaltiolla on oma kansallinen kilpailuviranomainen, joka huolehtii sekä kansallisen että yhteisön kilpailulainsäädännön (niissä valtioissa, joissa viranomainen on tähän valtuutettu) toimeenpanosta.
5. Vaikka tämä järjestelmä on toiminut erinomaisesti, se ei kuitenkaan enää sovellu 15 jäsenvaltion, 11 virallisen kielen ja yli 350 miljoonan asukkaan yhteisön tarpeisiin. Tämä johtuu sekä asetukseen N:o 17 perustuvaa järjestelmää koskevista syistä että yhteisön kehitykseen liittyvistä ulkoisista tekijöistä.
6. Tarkasteltaessa asetuksella N:o 17 luotua järjestelmää koskevia syitä voidaan todeta, että ennakoilmoituksiin ja komission yksinoikeuteen myöntää poikkeuksia perustuva keskitetty hallinnollinen lupajärjestelmä on johtanut siihen, että yritykset tekevät suuren määrän sopimuksia koskevia ilmoituksia komissiolle Brysseliin. Koska kansallisilla kilpailuviranomaisilla ja tuomioistuimilla ei ole toimivaltaa soveltaa 85 artiklan 3 kohdan määräyksiä, yritykset ovat käyttäneet tätä keskitettyä hallinnollista lupajärjestelmää paitsi oikeusvarmuuden saamiseen myös kansallisten tuomioistuinten ja kilpailuviranomaisten toiminnan estämiseen. Tämä on vaikeuttanut pyrkimyksiä edistää yhteisön kilpailusääntöjen hajautettua soveltamista. Kilpailuoikeuden tinkimätön täytäntöönpano on näin kärsinyt ja se on tehnyt tyhjäksi ponnistelut yhteisön oikeuden täytäntöönpanon hajauttamiseksi. Yhä pidemmälle yhdentyneillä yhteisön markkinoilla johdonmukaisen täytäntöönpanon ja yhteisesti sovellettavien sääntöjen puuttumisesta aiheutuu haittaa yhteisön teollisuudelle.

7. Yhteisön kehitys on ollut poikkeuksellista vuoden 1962 jälkeen. Kuuden jäsenvaltion yhteisö on muuttunut 15 jäsenvaltion unioniksi. Todennäköistä on, että se laajenee entisestään jäsenyyttä hakeneiden maiden liittyessä. Sisämarkkinat ovat puutteistaan huolimatta jo todellisuutta ja talous- ja rahaliittoon siirrytään parhaillaan.

8. Komission tehtävät ovat muuttuneet tässä uudessa toimintaympäristössä. Aluksi sen toiminnan painopisteenä oli sellaisia yritysten välisiä yhteistoimintajärjestelyjä koskevien sääntöjen laatiminen, jotka olivat suoraan markkinoiden yhdentymisen tavoitteen vastaisia. Koska lainsäädäntö ja politiikka on selkeytynyt, täytäntöönpanotehtävät voidaan nyt jakaa tasapuolisemmin kansallisten tuomioistuinten ja kilpailuviranomaisten kanssa, joiden etuna on olla lähellä kuluttajia ja heidän ongelmiaan. Komission on nyt keskityttävä enemmän tehokkaan kilpailun turvaamiseen havaitsemalla ja estämällä rajatylittäviä kartelleja ja pitämällä markkinarakenteet kilpailukykyisinä. Sen on myös vastattava yrityskeskittymien valvonnan, entisten monopolimarkkinoiden vapautumisen ja kansainvälisen yhteistyön asettamiin haasteisiin.

9. Komissio voi vastata tähän kehitykseen vain keskittämällä toimintansa kaikkein tärkeimpiin asioihin ja niille aloille, joissa se voi toimia tehokkaammin kuin kansalliset toimielimet. Tässä tarkoituksessa komissio on jo ryhtynyt erilaisiin toimenpiteisiin. Se on esimerkiksi laatinut tiedonannon merkitykseltään vähäisiä sopimuksia koskevasta de minimis-säännöstä ja antanut ryhmäpoikkeusasetuksia.

10. Nämä toimenpiteet eivät kuitenkaan riitä vastaamaan edellä mainittuihin uusiin haasteisiin. Enää ei voida ylläpitää keskitettyä täytäntöönpanojärjestelmää, joka edellyttää komission päätöstä niistä yritysten välisistä yhteistoimintajärjestelyistä, jotka täyttävät 85 artiklan 3 kohdan soveltamisedellytykset. Jotta tällainen hallinnollinen lupajärjestelmä toimisi nykyisessä ja tulevassa yhteisössä, se edellyttäisi valtavia henkilöstöresursseja ja asettaisi yrityksille suuria kustannuksia. On tärkeää muuttaa järjestelmää siten, että vapautetaan yritykset tarpeettomista hallinnollisista velvollisuuksista, mahdollistetaan komission aktiivisempi toiminta haitallisimmista kilpailusääntöjen rikkomistapauksissa ja lisätään ja edistetään sääntöjen täytäntöönpanoa kansallisella tasolla. Euroopan unioni tarvitsee tehokkaampaa ja yksinkertaisempaa valvontajärjestelmää.

11. Valkoisessa kirjassaan komissio tarkastelee useita uudistusvaihtoehtoja. Siinä ehdotetaan siirtymistä järjestelmään, joka täyttää kilpailuoikeuden johdonmukaista täytäntöönpanoa, tehokasta hajauttamista, menettelyjen yksinkertaistamista ja kilpailusääntöjen ja -politiikan yhdenmukaista soveltamista koko EU:ssa koskevat tavoitteet.

12. Ehdotettu uudistus merkitsee luopumista ilmoitus- ja lupajärjestelmästä ja sen korvaamista neuvoston asetuksella, jolla muutetaan 85 artiklan 3 kohdan poikkeusta koskeva määräys välittömästi sovellettavaksi yhteisöoikeudeksi, jolloin komissio ei enää tee poikkeuspäätöstä ennakoilmoituksen perusteella. Komissio, kansalliset kilpailuviranomaiset ja tuomioistuimet soveltaisivat kaikkia 85 artiklan määräyksiä, kuten ne nykyisin soveltavat 85 artiklan 1 kohtaa ja 86 artiklaa.

13. Uudistus antaisi komissiolle mahdollisuuden keskittää toimintansa haitallisimpien yhteisön etua koskevien rikkomistapausten torjuntaan. Se helpottaisi yhteisön kilpailusääntöjen hajautettua soveltamista kansallisissa kilpailuviranomaisissa ja tuomioistuimissa ja poistaisi yrityksiltä tarpeettomat hallinnolliset velvollisuudet ja kustannukset. Se myös kannustaisi kansallisia viranomaisia soveltamaan yhteisön kilpailusääntöjä.

14. Uudessa järjestelmässä komissio säilyttäisi johtavan asemansa yhteisön kilpailupolitiikan määrittelijänä. Se antaisi edelleen asetuksia ja tiedonantoja, joissa vahvistettaisiin

tärkeimmät 85 ja 86 artiklaa koskevat tulkintasäännöt. Komissio tekisi myös edelleen kieltopäätöksiä ja myönteisiä päätöksiä, joilla ohjailtaisiin näiden määräysten täytäntöönpanoa. Tuotantotoimintaa harjoittavat yhteisyritykset, joihin liittyy huomattavia investointeja, eivät kaavailujen mukaan kuuluisi uuden järjestelmän piiriin, vaan niihin sovellettaisiin sulautuma-asetuksessa vahvistettuja menettelysääntöjä.

15. Tällaisessa komission, kansallisten viranomaisten ja tuomioistuinten rinnakkaisen toimivallan järjestelmässä tarvitaan toimenpiteitä, joiden avulla komissio voi varmistaa sääntöjen johdonmukaisen soveltamisen koko yhteisössä. Erityisesti ehdotetaan, että komissiolla säilyisi toimivalta siirtää asian käsittely pois kansalliselta viranomaiselta ja käsitellä asia itse, jos vaarana on eriävä politiikka. Kansallisilla tuomioistuimilla pitäisi myös olla selkeä velvollisuus välttää komission päätösten kanssa ristiriitaisten päätösten antamista. Lisätoimenpiteitä selostetaan valkoisessa kirjassa.

16. Komissio kehottaa jäsenvaltioita, kaikkia muita toimielimiä sekä muita asianomaisia osapuolia toimittamaan valkoista kirjaa koskevat kommenttinsa 30.09.1999 mennessä viimeisellä sivulla mainittuun osoitteeseen.

JOHDANTO

1. Komissio on vastannut yhteisön kilpailupolitiikan kehittämistä jo vuodesta 1952 alkaen, jolloin Euroopan hiili- ja teräsyhteisö eli EHTY perustettiin. Eurooppa oli kuitenkin tuolloin varsin erilainen kuin lähestyttäessä tämän vuosisadan ja vuosituhannen loppua. EHTY:n piiristä saamiensa ensimmäisten kokemusten jälkeen komissio aloitti Euroopan talousyhteisön perustamissopimukseen perustuvan kilpailupolitiikan toteuttamisen vuonna 1962 annetulla asetuksella N:o 17. Haaste oli varsin mittava, sillä tavoitteena oli luoda lähes maanosan laajuudella sovellettava uusi yhteisöpolitiikan osa-alue. Vastaavanlaista kilpailupolitiikkaa harjoitettiin tuolloin nimittäin vain harvoissa jäsenvaltioissa. Kilpailupolitiikalla pyrittiin kahden päämäärän saavuttamiseen: kansallisten markkinoiden yhdentämiseen yhdeksi talousalueeksi ja muodostamaan kilpailusta talouden liikkeellepaneva voima.

2. Komissio on muotoillut kilpailupolitiikkaansa vähitellen päätösten ja tiedonantojen sekä myöhemmin asetusten avulla kattamaan taloutta koskevat keskeiset kysymykset. Yhteisöjen tuomioistuimella on ollut suuri merkitys politiikan muotoutumiseen. Toisinaan vahvistamalla, toisinaan kumoamalla komission päätöksiä tuomioistuin on jatkuvasti selkeyttänyt kilpailusääntöjen merkitystä kuluttajille ja yrityksille kehittyvillä yhteismarkkinoilla.

3. Ensimmäisinä vuosina tehdyn työn tulokset olivat huomattavia: laaja-alainen kilpailupolitiikka, mittava oikeuskäytäntö, selkeästi muotoillut pääperiaatteet ja täsmällisesti määritellyt yksityiskohdat. Yhteisön politiikka tarjoaa ratkaisuja nykytalouden ongelmiin, on kyse sitten yritysten välisten haitallisimpien sopimusten, yritysten yhteenliittymien päätösten tai yritysten yhdenmukaistettujen menettelytapojen (jäljempänä 'yritysten väliset yhteistoimintajärjestelyt') ehkäisystä, lisenssisopimuksista tai tavaroiden ja palvelujen jakelusta. Vuosien kuluessa yhteisön säännöstö on laajentunut yrityskeskittymien sääntelyllä, monopolisoituneiden toimialojen vapauttamisella kilpailulle, kansainvälisellä yhteistyöllä ja monilla yksittäisillä aloitteilla, joilla pyritään vastaamaan talouden asettamiin uusiin haasteisiin.

4. Vuonna 1999 kilpailupolitiikkaa sovelletaan maailmassa, joka on hyvin erilainen kuin se, jonka ensimmäisten säädöstekstien laatijat tunsivat. Viisitoista jäsenvaltiota, yhteinen raha ja sisämarkkinat, globalisoitunut talous tai laajentuminen Keski- ja Itä-Euroopan maihin ovat asioita, joita ei vuonna 1962 vielä osattu ennakoita. Myös kilpailussa on tapahtunut merkittäviä muutoksia. Komission kilpailupolitiikka kattaa kaikki taloudellisen toiminnan osa-alueet ja jokaisen jäsenvaltion soveltamalla kansallisella kilpailupolitiikalla on paikkansa yhteisön järjestelmän kanssa muodostamassa yhtenäisessä kokonaisuudessa. Vaikka tarkoituksena onkin nyt uudenaikaistaa tätä järjestelmää, se ei merkitse sitä, etteikö aikaisemmalla järjestelmällä olisi omat ansionsa. Lähes tyhjästä luotuna yhteisön kilpailupolitiikka on luonut perustan sisämarkkinoille ja turvannut Euroopan talouden dynaamisuu-den. Nyt tehtävänä on muuttaa järjestelmää siten, että voitaisiin vastata tulevaisuuden asettamiin haasteisiin.

5. Ensimmäinen perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklan täytäntöönpanoasetus, neuvoston asetus N:o 17 annettiin yli 35 vuotta sitten. Säädos laadittiin yhteisöä varten, jossa oli 170 miljoonaa asukasta, kuusi jäsenvaltiota ja neljä virallista kieltä. Sitä sovelletaan nykyisin, ilman että siihen olisi tehty suurempia muutoksia, 380 miljoonan asukkaan ja 15 jäsenvaltion yhteisöön, joiden markkinat ovat jo huomattavasti yhdentyneet. Viime vuosina Euroopan taloudelle on lisäksi ollut ominaista nopea kansainvälistyminen ja kilpailupolitiikkaa sovelletaan yhä useammin globalisoituneeseen talouteen. Voimassa olevaa lainsäädäntöä on toki mukautettu, mutta nyt näyttää siltä, että tällaisen mukauttamisen raja on

saavutettu. Uudistamisen tarve on yhä voimakkaampi, koska seuraava vuosikymmen tuo mukanaan kaksi huomattavaa haastetta kilpailupolitiikalle: talous- ja rahaliitto sekä eräitä Keski- ja Itä-Euroopan valtioita sekä Kyprosta koskeva yhteisön laajentuminen.

6. Talous- ja rahaliitolla on väistämättä huomattavia vaikutuksia kilpailupolitiikkaan. Se johtaa ensiksikin entistä syvempään taloudelliseen yhdentymiseen ja vahvistaa pitkällä aikavälillä sisämarkkinoiden vaikutuksia myötävaikuttaen jäsenvaltioiden välisten viimeisten taloudellisten esteiden poistumiseen. Vielä nykyisin valuuttakurssivaihteluihin liittyvät riskit ja kustannukset vaikuttavat yritysten investointipäätöksiin sekä markkinoiden läpäisemiseen. Rahaliitto mahdollistaa yhteisön sisäisen kaupan kokonaiskustannusten keventämisen alentamalla liiketapahtumiin liittyviä kustannuksia, joita valuutanvaihtokustannukset vielä nykyisin rasittavat. Nämä keinot kannustavat yrityksiä kasvattamaan liiketoimintaansa ja lisäävät näin ollen kilpailua koko unionissa. Yhteisen rahan käyttö lisää hintojen läpinäkyvyyttä ja tuo näin esille jäsenvaltioiden välillä vielä esiintyvät hintaerot. Talouden toimijat voivat kasvavassa kilpailutilanteessa tuntee houkutusta protektionististen menettelytapojen soveltamiseen, jotta ne välttyisivät toimintansa mukauttamiselta uusiin olosuhteisiin ja jotta ne voisivat kompensoida heikompaa kilpailukykyään uudessa toimintaympäristössä. On vielä todettava, että eräiden jäsenvaltioiden jääminen ainakin joksikin aikaa rahaliiton ulkopuolelle voi lisätä yritysten pyrkimyksiä niiden markkinoiden eristämiseen, joilla ne toimivat.

7. Yhteisön laajentuminen edellyttää myös kilpailupolitiikan tiukentamista kartelleja ja määräävän aseman väärinkäyttöä koskeissa kysymyksissä. Etenkin valtion monopoliaseman perineiden yritysten määräävä asema on erityisen yleinen jäsenyyttä hakeneissa maissa ja monopolien haltijat voivat tuntee houkutusta käyttää asemaansa väärin kompensoidakseen heikompaa taloudellista kilpailukykyään. Suunnitelmatalouden perinne voi myös sinällään muodostaa uhkan, koska tällaisessa järjestelmässä kannustettiin tekemään sopimuksia ”kilpailijoiden” välillä. Kaikissa kilpailupolitiikan menettelysääntöjen muutosehdotuksissa on otettava huomioon se, että niiden jäsenyyttä hakeneiden maiden, joiden hallintorakenne ei vielä ole kovin hyvin mukautunut markkinatalouden käsitteisiin ja vapaaseen yritystoimintaan, on sovellettava niitä osana yhteisön säännöstöä. Laajentumisesta seuraa automaattisesti myös se, että yhteisön lainsäädännön soveltamisalaan kuuluvien yritysten välisten yhteistoimintajärjestelyjen ja määräävän aseman väärinkäyttöä koskevien asioiden määrä todennäköisesti lisääntyy. Kilpailupolitiikan säilyttäminen tehokkaana yli 20 jäsenvaltion unionissa edellyttää 85 ja 86 artiklan täytäntöönpanosääntöjen uudenaikaistamista.

8. Talouden globaalistuminen on myös haaste kilpailuviranomaisille. Vaikka tämä kehitys periaatteessa edistää kilpailua avaamalla ja yhdentämällä markkinoita yhteisöä laajemmalle alueelle, se merkitsee samalla sitä, että kilpailuviranomaiset joutuvat vastatusten sellaisten kartellien tai kilpailua rajoittavien menettelytapojen kanssa, joilla pyritään luomaan keinotekoisia esteitä maailmanmarkkinoiden eri osien välille. Tällaisesta tilanteesta voi olla kyse, jos suuryritykset tekevät vertikaalisia rajoituksia, jotka estävät pääsyn niiden markkinoille, jakavat markkinoita tai tekevät kilpailua rajoittavia sopimuksia maailmanlaajuisesti. Nämä järjestelyt ovat yleensä varsin monimutkaisia ja edellyttävät laajoja tutkimuksia ja yhteistyötä muiden kilpailuviranomaisten kanssa. Jos niitä ei sanktioida, ne ovat sitä haitallisempia taloudelle ja kuluttajille, mitä laajemman maantieteellisen alueen ne kattavat.

9. Tällaisessa yhteisön ja koko maailman kattavassa uudessa taloudellisessa ympäristössä asetuksen N:o 17 säilyttäminen sellaisena kuin se vuonna 1962 laadittiin sekä siihen sisältyvä keskitettyyn etukäteisvalvontaan perustuva hallinnollinen lupajärjestelmä eivät enää ole kilpailun tehokkaan valvonnan tavoitteen mukaisia. Tässä valkoisessa kirjassa komissio esittää asiasta näkemyksensä. Valkoisen kirjan tarkoituksena on herättää laajaa keskustelua, joka on tarpeen ennen kuin neuvostolle voidaan tehdä muodollinen ehdotus uudeksi asetukseksi.

I LUKU

TAUSTAA

I Yritysten välisten yhteistoimintajärjestelyjen valvontaa Euroopan yhteisössä

10. Paul-Henri Spaakin johtaman työryhmän laatiman kertomuksen⁽¹⁾ kilpailupolitiikkaa koskevassa luvussa korostettiin, että perustamissopimuksella olisi estettävä se, että monopoliasema tai monopolin menettelytavat vaikuttaisivat yhteismarkkinoiden perustavoitteiden toteutumiseen⁽²⁾. Kertomuksen laatijoiden mielestä monopolin käsite kattaa sekä yrityksen määrävän aseman että yritysten väliset kilpailua rajoittavat yhteistoimintajärjestelyt. Tämä lähestymistapa sisällytettiin Euroopan yhteisön perustamissopimukseen, jossa kielletään määrävässä asemassa olevia yrityksiä käyttämästä asemaansa väärin (86 artikla) ja määrätään yritysten välisiin kilpailua rajoittaviin yhteistoimintajärjestelyihin sovellettavasta yleisestä periaatteesta, jonka mukaan ne ovat kiellettyjä ja näin ollen mitättömiä (85 artikla). EY:n perustamissopimuksen 85 artiklan 1 ja 2 kohdassa siis määrätään seuraavaa: ”1. Yhteismarkkinoille soveltumattomia ja kiellettyjä ovat sellaiset yritysten väliset sopimukset, yritysten yhteenliittymien päätökset sekä yritysten yhdenmukaistetut menettelytavat, jotka ovat omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja joiden tarkoituksena on estää, rajoittaa tai vääristää kilpailua yhteismarkkinoilla (...). 2. Tämän artiklan mukaan kielletyt sopimukset ja päätökset ovat mitättömiä.”

11. On todettava, että vaikka Messinaan kokoontuneet kansalliset valtuuskunnat kannattivat kaikki kieltoperiaatteeseen pohjautuvaa järjestelmää varsinkin sen ennaltaehkäisevään vaikutukseen perustuvan tehokkuuden vuoksi, perustamissopimuksen laatijoilla oli vaikeuksia määritellä olosuhteet, joissa 85 artiklan 1 kohdassa määrättyä kieltä voitaisiin olla soveltamatta. Vaihtoehtoina oli kaksi erilaista järjestelmää, yhtäältä hallinnollinen lupajärjestelmä ja toisaalta lainsäädännössä vahvistetun poikkeuksen välittömään sovellettavuuteen perustuva järjestelmä (exception légale). Hallinnollisessa lupajärjestelmässä lainsäädännössä asetetun kiellon voi kumota vain tähän toimivaltaan saanut julkinen viranomainen tekemällä konstitu-

tiivisen kiellosta vapauttavan päätöksen. Hallinnollista lupajärjestelmää sovellettaessa katsotaan, että sopimus on mitätön, ellei toimivaltainen viranomainen hyväksy sitä. Lainsäädännössä vahvistetun poikkeuksen välittömään sovellettavuuteen perustuvassa järjestelmässä kilpailua rajoittavien sopimusten kieltä ei sovelleta sellaisiin sopimuksiin, jotka täyttävät tietyt lainsäädännössä määritellyt ehdot. Näiden ehtojen muodostama kokonaisuus tulkitaan poikkeukseksi kieltoperiaatteesta. Kilpailua rajoittavat sopimukset, jotka täyttävät lainsäädännössä asetetut ehdot, ovat siis päteviä niiden tekemisestä alkaen.

12. Perustamissopimuksen 85 artiklan 3 kohdan sanamuoto on syntynyt kompromissina lainsäädännössä vahvistetun poikkeuksen välittömään sovellettavuuteen perustuvan järjestelmän käyttöönottoa ja hallinnollista ennakkolupajärjestelmää kannattavien valtuuskuntien välillä. Hallinnollisen lupajärjestelmän puoltajat kannattivat kyseisen kohdan muotoilemista myönteiseksi ”sopimukset, päätökset ja menettelytavat voidaan julistaa päteviksi”. Sopimuksen päästiin kuitenkin kielteisestä muotoilusta, joka kuuluu seuraavasti: ”voidaan kuitenkin julistaa, että 1 kohdan määräykset eivät koske (...)”. Kielteiseen sanamuotoon päätyminen 85 artiklan 3 kohdassa merkitsi yhteisön lainsäätäjälle vapautta valita joko hallinnollinen lupajärjestelmä tai järjestelmä, joka perustuu poikkeuksen välittömään sovellettavuuteen.

13. Lopullinen valvontajärjestelmän valinta jäi siis yhteisön lainsäädäntöelinten tehtäväksi. Perustamissopimuksen 87 artiklan mukaan neuvoston tehtävänä on antaa, komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan, 85 artiklan 3 kohdan soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt. Tässä tehtävässä sen edellytetään ottavan huomioon yhtäältä tarve turvata tehokas valvonta ja toisaalta tarve yksinkertaistaa hallintoa niin paljon kuin mahdollista. Neuvosto voi järjestää valvonnan hallinnollisen ennakkolupajärjestelmän avulla tai se voi muuttaa 85 artiklan 3 kohdan poikkeusta koskevan määräyksen välittömästi sovellettavaksi yhteisöoikeudeksi, jolloin ei ole tarvetta ennalta annettavaan hallinnolliseen päätökseen.

⁽¹⁾ Messinan konferenssissa perustetun työryhmän laatima kertomus ulkoasiainministereille, 21.4.1956, s. 53–60.

⁽²⁾ Kertomuksessa todettiin, että sopimukseen sisällytettävien periaatteiden pitäisi antaa Euroopan komissiolle mahdollisuus yleisten täytäntöönpanoasetusten antamiseen, joiden tavoitteena on vahvistaa yksityiskohtaisia syrjintää koskevia sääntöjä, organisoida yrityskeskittymien valvontaa ja kieltää sellaiset yritysten väliset yhteistoimintajärjestelyt, joiden vaikutuksena olisi markkinoiden jakaminen tai hyödyksikäyttö tai tuotannon taikka teknisen kehityksen rajoittaminen (edellä mainittu Spaakin kertomus, s. 56).

14. Perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohdassa neuvosto valtuutetaan myös antamaan aiheelliset asetukset ja direktiivit 85 ja 86 artiklassa tarkoitettujen periaatteiden soveltamiseksi. Tästä syystä komissio esitti neuvostolle 28. lokakuuta 1960 asetusehdotuksen⁽³⁾. Ehdotuksen lyhyessä perusteluosassa luetellaan

⁽³⁾ Asiakirja IV/KOM(60) 158 lopullinen, 28.10.1960.

kolme sen laatimiseen keskeisesti vaikuttanutta pääperiaatetta: valvontaviranomaisten tiedonsaantikeinojen parantaminen, 85 artiklan riittävän yhdenmukaisen soveltamisen varmistaminen kuudessa jäsenmaassa sekä yritysten riittävän oikeusvarmuuden takaaminen. Näitä kolmea tavoitetta ei ollut helppo saavuttaa 1960-luvun alkupuolella vallinneissa olosuhteissa.

15. Ensiksikin tarvittavien tietojen saannin varmistaminen kansallisille ja yhteisön kilpailuviranomaisille oli ongelmallista aikana, jolloin komission yksiköillä ja nimenomaan kilpailun pääosastolla ei vielä ollut riittävää markkinatuntemusta eikä tietoa yritysten välisten sopimusten tai muiden kilpailua rajoittavien yhteistoimintajärjestelyjen luonteesta. Kilpailusääntöjen rikkomisen kohteeksi joutuneet tuskin harkitsivat tuolloin kantelun tekemistä komissiolle, vaan yhteisön kilpailuoikeuteen on vasta vähitellen ryhdytty vetoamaan. Lisäksi jäsenvaltioiden kilpailuviranomaiset, mikäli sellaisia oli, oli perustettu äskettäin ja niillä oli vähän kokemusta kilpailukysymyksistä. Kansallisten tuomioistuinten kilpailuoikeuteen liittyvä oikeuskäytäntö oli myös erittäin vähäistä.

16. Jotta varmistettaisiin komission tiedonsaanti ja yritysten oikeusvarmuus, asetuksella N:o 17 otettiin käyttöön hallinnollinen lupajärjestelmä, jonka toimenpito edellytti yleensä asian saattamista komission käsiteltäväksi ennakolta tehtävällä ilmoituksella. Asetuksessa ei ole säädetty yrityksen velvollisuudesta ilmoittaa komissiolle etukäteen yhteistoimintajärjestelyistään, mutta sellaisten yritysten, jotka toivovat niihin sovellettavan 85 artiklan 3 kohdan määräyksiä, on ilmoitettava tällaisista yhteistoimintajärjestelyistään komissiolle (lukuun ottamatta 4 artiklan 2 kohdan nojalla vapautettuja sopimuksia). Poikkeuspäätöksillä on oikeuksia perustava vaikutus ja päätöksiä voidaan soveltaa taannehtivasti ilmoituspäivästä alkaen mutta ei tätä aikaisemmasta ajankohdasta (asetuksen N:o 17 6 artiklan 1 kohta).

17. Toiseksi, myös 85 artiklan 3 kohdan määräysten tulkinnan yhdenmukainen kehittäminen edellytti aluksi jonkinasteista valvonnan keskittämistä. Keskittäminen toteutettiin myöntämällä komissiolle yksinomainen toimivalta todeta, että 85 artiklan 1 kohdan määräyksiä ei sovelleta yhteistoimintajärjestelyyn (asetuksen N:o 17 9 artiklan 1 kohta). Tätä yksinomaista toimivaltaa vahvistettiin lisäksi järjestelyllä, jonka mukaan kansallisten viranomaisten toimivalta lakkaa automaattisesti, jos yhteisö aloittaa asiassa menettelyn (asetuksen N:o 17 9 artiklan 3 kohta).

18. Kolmanneksi, yritysten oikeusvarmuutta heikensi sopimusten mitättömyys, joka perustamissopimuksen 85 artiklan 2 kohdassa määrättiin seuraamukseksi kilpailua rajoittaville yhteistoimintajärjestelyille, samoin kuin 85 artiklan yleinen sanamuoto, sillä artiklan soveltamisala ei ollut vielä täsmentynyt yhteisön oikeuskäytännön, poikkeusasetusten ja komission päätöksentekokäytännön avulla. Myöskään kansallinen kilpailulainsäädäntö, joka oli tuolloin joko vähäistä tai epäyhdenmukaista, ei juurikaan pystynyt ohjaamaan yrityksiä tai tuomioistuimia yhteisön lainsäädännön tulkittamisessa. Italiassa ja Luxemburgissa ei ollut kilpailulainsäädäntöä lainkaan. Belgia ja Alankomaat kannattivat väärinkäyttöperiaatteelle perustuvaa valvontajärjestelmää⁽⁴⁾, jonka mukaisesti lainvastaisille sopimuksille oli mahdollista määrätä seuraamuksia vasta siitä hetkestä lähtien, jolloin kilpailuviranomainen totesi rikkomisen tapahtuneen. Ainoastaan Saksan ja Ranskan lainsäädäntö perustui yhteisön lainsäädäntöä vastaavalla tavalla kieltoperiaatteeseen, mutta Saksan lainsäädännössä oli käytössä kilpailijoiden välisiä yhteistoimintajärjestelyjä koskeva hallinnollinen lupamenettely (GWB, 27.7.1957), kun Ranskan lainsäädännössä taas luotiin lainsäädännössä vahvistettuihin poikkeuksiin perustuva järjestelmä (ordonnance française n° 45-1483, 30.6.1945).

II Komission tehtävien lisääntyminen

19. Komission tehtävien ja käsiteltävien asioiden määrä on kasvanut huomattavasti sitten 1960-luvun. Tähän on vaikuttanut markkinoiden yhdentyminen, uusien jäsenvaltioiden liittyminen yhteisöön, yhteisön ulkopuolisten maiden kanssa tehdyt yhteistyösopimukset sekä talouden globalisaatiokehitys.

20. On muistettava, että yhteisön kilpailulainsäädännön soveltamisalan määrittämisessä sovelletaan perustetta, joka koskee vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Sisämarkkinoiden toteutuminen ja kansallisten markkinoiden asteittainen yhdentyminen ovat väistämättä merkinneet yhteisön lainsäädännön piiriin kuuluvien asioiden määrän lisääntymistä. Yhdentyneillä markkinoilla jopa samassa valtiossa toimivien yritysten väliset yhteistoimintajärjestelyt voivat vaikuttaa suoraan tai välillisesti, tosiasiallisesti tai potentiaalisesti yhteisön sisäiseen kauppaan ja ne voivat näin ollen kuulua yhteisön lainsäädännön soveltamisalaan.

⁽⁴⁾ Belgian lainsäädäntö (loi sur la protection contre l'abus de puissance économique, 20.5.1960 säädetty laki) ja Alankomaiden lainsäädäntö (28.6.1956 säädetty laki).

21. Uusien jäsenvaltioiden peräkkäiset liittymiset yhteisöön ovat automaattisesti laajentaneet myös komission toimivaltaa maantieteellisesti. Vuonna 1957 perustettu kuuden jäsenvaltion yhteisö käsittää nykyisin 15 ja lähitulevaisuudessa yli 20 jäsenvaltiota. Nämä laajentumiset eivät ole johtaneet olennaisiin muutoksiin asetuksessa N:o 17. Yhdistyneen kuningaskunnan, Irlannin ja Tanskan liittyminen⁽⁵⁾ johti ainoastaan 25 artiklan lisäämiseen. Kyseisessä artiklassa säädetään, että asetus tulee voimaan liittymispäivänä ja että sopimuksista, päätöksistä ja yhdenmukaistetuista menettelytavoista, jotka liittymisen myötä siirtyvät 85 artiklan soveltamisalaan, on ilmoitettava kuuden kuukauden määräajan kuluessa. Kreikan⁽⁶⁾, Espanjan ja Portugalin⁽⁷⁾ liittyessä yhteisöön todettiin ainoastaan, että aikaisempien jäsenvaltioiden liittyessä noudatettuja sääntöjä sovellettaisiin vastaavasti myös uusiin jäsenvaltioihin. Samat säännöt iteroitiin Itävallan, Ruotsin ja Suomen⁽⁸⁾ liittyessä jäseniksi, lukuun ottamatta sopimuksia, päätöksiä ja yhdenmukaistettuja menettelytapoja, jotka kuuluivat liittymispäivänä Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen 53 artiklan soveltamisalaan⁽⁹⁾.

22. Yhteisön ulkopuolisten valtioiden kanssa tehty liittymistä valmistelevat sopimukset tai pelkästään vapaakauppaa koskevat sopimukset ovat myös maantieteellisesti laajentaneet komissiolle kilpailuasioissa kuuluvaa toimivaltaa. Euroopan talousalueesta tehtyyn sopimukseen sisältyy 85 ja 86 artiklan määräyksiä vastaavia sääntöjä ja siinä annetaan komissiolle toimivalta suurimmassa osassa niistä asioista, jotka vaikuttavat sopimuksen kattaman alueen sisäiseen kauppaan.

23. Komission tehtäväkenttä on siis laajentunut huomattavasti sitten 1960-luvun ilman, että sen toimintaedellytykset olisivat muuttuneet. Kuuden jäsenvaltion yhteisölle laadittuja menettelysääntöjä sovelletaan nykyisin suuremmitta muutoksitta 15 jäsenvaltioon.

⁽⁵⁾ Ks. Tanskan kuningaskunnan, Irlannin, Norjan kuningaskunnan sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan liittymisasiakirjat (EYVL L 73, erityispainos, 27.3.1972, s. 92).

⁽⁶⁾ Ks. Helleenien tasavallan liittymisasiakirjat (EYVL L 291, 19.11.1979, s. 93).

⁽⁷⁾ Ks. Espanjan kuningaskunnan ja Portugalin tasavallan liittymisasiakirjat (EYVL L 302, 15.11.1985, s. 165).

⁽⁸⁾ Ks. Norjan kuningaskunnan, Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan liittymisasiakirjat (EYVL C 241, 29.8.1994, s. 57).

⁽⁹⁾ EYVL L 1, 3.1.1994, s. 1.

III Järjestelmän mukauttaminen ja mukauttamisen rajat

24. Asetuksen N:o 17 mukaisella hallinnollisella valvontajärjestelmällä vastattiin komission kyseisenä ajankohtana asettamiin kolmeen päätavoitteeseen (valvontaviranomaisten tiedonsaanti, kilpailusääntöjen yhdenmukainen soveltaminen yhteisössä ja yritysten oikeusvarmuus). Se mahdollisti yhtenäisen sääntökonaisuuden kehittämisen ja sen yhdenmukaisen soveltamisen Euroopan yhteisössä, mikä edisti huomattavasti sisämarkkinoiden toteutumista. Järjestelmä on nyt kuitenkin saavuttamassa kasvurajansa. Asetuksen N:o 17 hallinnolliseen lupajärjestelmään liittyvän etukäteisvalvonnan soveltaminen on johtanut siihen, että yritykset ilmoittavat systemaattisesti yhteistoimintajärjestelyistään komissiolle, joka rajallisten henkilöstöressurssiensa vuoksi havaitsi varsin pian olevansa tilanteessa, jossa sen oli käytännössä mahdotonta tehdä muodollisia päätöksiä niissä tuhansissa asioissa, jotka toimitettiin sen käsiteltäväksi. Tässä yhteydessä on syytä muistuttaa, että asetuksen N:o 17 mukaan poikkeuslupapäätöksen tekeminen edellyttää asianmukaisen tutkintamenettelyjen toteuttamisen lisäksi tiedonannon julkaisemista *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* nykyisin 11 kielellä (asetuksen N:o 17 19 artiklan 3 kohta), mahdollisuuden antamista niille, joiden etua asia koskee, esittää huomautuksensa, neuvotaantavan komitean kuulemista päätösluonnoksesta, komission antamaa päätöstä ja lopuksi päätöksen julkaisemista 11 kielellä *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä*.

25. Asetuksen N:o 17 mukaisen ennakkovalvontajärjestelmän, henkilöstöressurssien rajallisuuden ja päätösmenettelyn monimutkaisuuden yhteisvaikutuksena oli jo vuonna 1967 se, että komissio totesi sen käsiteltäväksi tulleen yhteensä 37 450 asiaa asetuksen oltua voimassa neljä vuotta. Osoittautui siis välttämättömäksi tehdä joitakin muutoksia hallinnolliseen valvontajärjestelmään, jotta rajoitettaisiin yksittäisten ilmoitusten määrää, nopeutettaisiin asioiden käsittelyä ja kannustettaisiin tietyissä tapauksissa valituksen tekijöitä kääntymään kansallisten tuomioistuinten tai viranomaisten puoleen.

A. YKSITTÄISTEN ILMOITUSTEN MÄÄRÄN VÄHENTÄMINEN

26. Komissio on vuosien varrella ryhtynyt erilaisiin toimenpiteisiin sellaisten ilmoitusten määrän vähentämiseksi, joilla haetaan puuttumattomuustodistusta tai poikkeuslupaa.

27. Ensimmäisessä 85 artiklan nojalla tekemässään muodollisessa päätöksessä⁽¹⁰⁾ komissio otti käyttöön kilpailulle aiheutuvan tuntevan vaikutuksen käsitteen, jonka avulla 85 artiklan 1 kohdan soveltamisalasta voitiin poistaa merkitykseltään vähäisemmät asiat. Yhteisöjen tuomioistuin vahvisti edellä mainitun käsitteen asiassa Völk vastaan Vervaecke antamassaan tuomiossa⁽¹¹⁾. Tähän tuomioon nojautuen komissio määritteli käsitteen vuonna 1970 annetussa vähämerkityksisiä sopimuksia koskevassa tiedonannossa⁽¹²⁾. Tiedonannon 2 kohdassa todetaan, että komissio katsoo, ettei yritysten välisten yhteistoimintajärjestelyjen kieltäminen koske sellaisia sopimuksia, joiden vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan tai kilpailuun ei ole tuntuva. Kiellettyjä ovat ainoastaan sopimukset, jotka aiheuttavat tuntuvia vaikutuksia markkinaolosuhteisiin. Tämä tiedonanto, jota on ajantasaistettu vuosina 1977⁽¹³⁾, 1986⁽¹⁴⁾ ja 1997⁽¹⁵⁾, on mahdollistanut sellaisia yritysten välisiä yhteistoimintajärjestelyjä koskevien ilmoitusten määrän vähentämisen, jotka eivät ole haitallisia kilpailulle.

28. Komissio on käyttänyt yleisiä tiedonantoja vuodesta 1962 alkaen selventämään olosuhteita, joissa tiettyjen yritysten välisten yhteistoimintajärjestelyjen tarkoituksena tai vaikutuksena ei yleensä ole kilpailun rajoittaminen ja jotka eivät tästä syystä kuulu 85 artiklan 1 kohdan määräysten soveltamisalaa. Vuonna 1962 julkaistiin kauppaedustajien kanssa tehtyjä yksinmyyntisopimuksia koskeva tiedonanto⁽¹⁶⁾, ja sen jälkeen vuonna 1968 julkaistiin yritysten yhteistoimintaan liittyviä sopimuksia, päätöksiä ja yhdenmukaistettuja menettelytapoja koskeva tiedonanto⁽¹⁷⁾. Lisäksi vuonna 1978 annettiin alihankintasopimusten arviointia 85 artiklan 1 kohdan määräysten nojalla koskeva tiedonanto⁽¹⁸⁾. Vuonna 1993 annettiin tiedonanto yhteistoiminnallisten yhteisyritysten arvioinnista 85 artiklan nojalla⁽¹⁹⁾. Nämä tiedonannot laadittiin, jotta yritykset voisivat itse arvioida, mahdollisesti oikeudellisten neuvonantajiansa avustuksella, ovatko ne yhteistoimintajärjestelyt, joihin kyseiset yritykset osallistuvat, yhteisöoikeuden mukaisia. Tiedonannot saivatkin aikaan se, että asetuksen N:o 17 2 artiklan nojalla tehtyjen puuttumattomuustodistusta koskevien hakemusten määrää on voitu jonkin verran vähentää.

⁽¹⁰⁾ Asetuksen N:o 17 2 artiklan mukaisesti esitetystä puuttumattomuuspyynnöstä 1 päivänä kesäkuuta 1964 tehty komission päätös 64/344/ETY (asia Grosfiller-Fillistorf) (EYVL L 64, 10.6.1964, s. 1426).

⁽¹¹⁾ Asia 5/69, Franz Völk v. S.P.R.L. Ets Vervaecke, tuomio 9.7.1969 (Kok. 1969, s. 295, perustelujen 7 kohta).

⁽¹²⁾ EYVL C 64, 2.6.1970, s. 1.

⁽¹³⁾ 19 päivänä joulukuuta 1977 annettu komission tiedonanto (EYVL C 313, 29.12.1977, s. 3).

⁽¹⁴⁾ EYVL C 231, 12.9.1986, s. 2.

⁽¹⁵⁾ EYVL C 372, 9.12.1997, s. 13.

⁽¹⁶⁾ EYVL L 139, 24.12.1962, s. 3921.

⁽¹⁷⁾ EYVL C 75, 29.7.1968, s. 3, oikaistu EYVL:ssä C 84, 28.8.1968, s. 14.

⁽¹⁸⁾ EYVL C 1, 3.1.1979, s. 2.

⁽¹⁹⁾ EYVL C 43, 16.2.1993, s. 2.

29. Yksittäisten poikkeuslupahakemusten rajoittamiseksi komissio antoi neuvoston valtuuttamana joukon ryhmäpoikkeusasetuksia. Perustamissopimuksen 85 artiklan 3 kohdan määräysten mukaisesti voidaan julistaa, että 85 artiklan 1 kohdan määräykset eivät koske tietynlaisten sopimusten, yritysten yhteenliittymien päätösten ja yhdenmukaistettujen menettelytapojen ryhmää. Ryhmäpoikkeus perustuu siis säännöksiin, joissa määritellään ne ominaisuudet, joita yritysten välisillä yhteistoimintajärjestelyillä on oltava, jotta niiden voitaisiin ilman etukäteistutkimusta katsoa täyttävän 3 kohdassa tarkoitettujen poikkeuksen soveltamiselle asetetut edellytykset. Perustamissopimuksen 87 artiklassa määrätään, että neuvosto antaa kaikki aiheelliset asetukset ja direktiivit 85 ja 86 artiklassa tarkoitettujen periaatteiden soveltamiseksi. Tämän perusteella neuvosto on tähän mennessä antanut kolme valtuutusasetusta, eli asetuksen N:o 19/65/ETY⁽²⁰⁾, asetuksen (ETY) N:o 2821/71⁽²¹⁾ ja asetuksen (ETY) N:o 1534/91⁽²²⁾, joissa komissio valtuutetaan julistamaan, ettei 85 artiklan 1 kohdassa määrättyä kieltoa sovelleta tiettyihin sopimusryhmiin.

30. Nykyisin on voimassa seuraavat viisi vertikaalisia sopimuksia ja tekniikkansiirtosopimuksia koskevaa ryhmäpoikkeusasetusta, jotka komissio on antanut asetuksen N:o 19/65/ETY nojalla:

— komission asetus (ETY) N:o 1983/83, annettu 22 päivänä kesäkuuta 1983, perustamissopimuksen 85 artiklan 3 kohdan soveltamisesta yksinmyyntisopimusten ryhmiin⁽²³⁾

— komission asetus (ETY) N:o 1984/83, annettu 22 päivänä kesäkuuta 1983, perustamissopimuksen 85 artiklan 3 kohdan soveltamisesta yksinostosopimusten ryhmiin⁽²⁴⁾

— komission asetus (EY) N:o 1475/95, annettu 28 päivänä kesäkuuta 1995, perustamissopimuksen 85 artiklan 3 kohdan soveltamisesta moottoriajoneuvojen jälleenmyyntiä ja huoltopalvelua koskevien sopimusten ryhmiin⁽²⁵⁾

⁽²⁰⁾ EYVL 36, s. 6.3.1965, s. 533.

⁽²¹⁾ Neuvoston asetus (ETY) N:o 2821/71 (EYVL L 285, 29.12.1971), sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (ETY) N:o 2473/72 (EYVL L 191, 29.12.1972).

⁽²²⁾ Neuvoston asetus (ETY) N:o 1534/91 (EYVL L 143, 7.6.1991, s. 1).

⁽²³⁾ EYVL L 173, 30.6.1983, sellaisena kuin se on muutettuna komission asetuksella (EY) N:o 1582/97 (EYVL L 214, 6.8.1997, s. 2).

⁽²⁴⁾ EYVL L 173, 30.7.1983, sellaisena kuin se on muutettuna komission asetuksella (EY) N:o 1582/97 (EYVL L 214, 6.8.1997, s. 2).

⁽²⁵⁾ EYVL L 145, 29.6.1995, s. 25.

- komission asetus (ETY) N:o 4087/88, annettu 30 päivänä marraskuuta 1988, perustamissopimuksen 85 artiklan 3 kohdan soveltamisesta luvakesopimusten ryhmiin⁽²⁶⁾
- komission asetus (EY) N:o 240/96, annettu 31 päivänä tammikuuta 1996, perustamissopimuksen 85 artiklan 3 kohdan soveltamisesta tekniikansiirtosopimusten ryhmiin⁽²⁷⁾

Tarkistaessaan vertikaalisia rajoituksia koskevaa politiikkaansa komissio esitti neuvostolle asetusehdotuksen asetuksen N:o 19/65/ETY muuttamisesta, jotta komissiolle myönnettäisiin riittävä toimivalta kaikki vertikaaliset sopimukset kattavan ryhmäpoikkeusasetuksen antamiseen⁽²⁸⁾.

31. Neuvoston komissiolle asetuksella (ETY) N:o 2821/71 myöntämän toimivallan avulla komissio on voinut antaa seuraavat kaksi horisontaalisia sopimuksia koskevaa ryhmäpoikkeusasetusta:

- komission asetus (ETY) N:o 417/85, annettu 19 päivänä joulukuuta 1984, perustamissopimuksen 85 artiklan 3 kohdan soveltamisesta erikoistumis-sopimusten ryhmiin⁽²⁹⁾
- komission asetus (ETY) N:o 418/85, annettu 19 päivänä joulukuuta 1984, perustamissopimuksen 85 artiklan 3 kohdan soveltamisesta tutkimus- ja kehityssopimusten ryhmiin⁽³⁰⁾.

32. Asetuksella (ETY) N:o 1534/91 komissio valtuutettiin antamaan ryhmäpoikkeusasetus, joka koskee vakuutusala: neuvoston asetus (ETY) N:o 1534/91, annettu 31 päivänä toukokuuta 1991, perustamissopimuksen 85 artiklan 3 kohdan soveltamisesta tiettyihin sopimusten, päätösten ja yhdenmukaistettujen menettelytapojen ryhmiin vakuutusallalla⁽³¹⁾.

33. Näiden ryhmäpoikkeusasetusten avulla yksittäisten poikkeuslupahakemusten määrää on voitu vähentää huomattavasti.

⁽²⁶⁾ EYVL L 359, 28.12.1988, s. 46.

⁽²⁷⁾ EYVL L 31, 9.2.1996, s. 2.

⁽²⁸⁾ EYVL C 365, 26.11.1998, s. 27.

⁽²⁹⁾ EYVL L 53, 22.2.1985, s. 1, sellaisena kuin se on muutettuna komission asetuksella (EY) N:o 2236/97 (EYVL L 306, 11.11.1997, s. 12).

⁽³⁰⁾ EYVL L 53, 22.2.1985, s. 5, sellaisena kuin se on muutettuna komission asetuksella (EY) N:o 2236/97 (EYVL L 306, 11.11.1997, s. 12).

⁽³¹⁾ EYVL L 398, 31.12.1992, s. 7.

B. ILMOITUSTEN KÄSITTELYN NOPEUTTAMINEN

34. Kuten edellä todettiin, komission tekemät muodolliset päätökset edellyttävät erityisen raskaan menettelyn noudattamista. Varsin pian osoittautuikin, että komission oli käytännössä vaikeaa soveltaa tätä menettelyä kaikkiin sen tutkittavaksi toimitettuihin tapauksiin. Lupahakemusten käsittelyn nopeuttamiseksi komission yksiköt ovat 1970-luvun alkupuolelta lähtien turvautuneet asian käsittelyn lopettamista koskevien hallinnollisten kirjeiden laatimiseen. Näiden kirjeiden avulla yritykselle voidaan tiedottaa, että komission hallussa olevien tietojen perusteella ilmoitettu yritysten välinen yhteistoimintajärjestely ei täytä 85 artiklan 1 kohdan soveltamisedellytyksiä (puuttumattomuustodistusta vastaava kirje) tai täyttää poikkeuksen myöntämiselle asetetut edellytykset (poikkeuslupaa vastaava kirje). Hallinnolliset kirjeet allekirjoittaa kilpailun pääosaston (PO IV:n) johtaja. Niiden avulla on mahdollista nopeuttaa asioiden käsittelyä varsinkin siksi, että näin vältetään yleensä asetuksen N:o 17 19 ja 21 artiklassa tarkoitettuilta julkaisutoimenpiteiltä ja neuvoo-antavan komitean muodolliselta kuulemiselta, sekä siksi, että tällöin menettelyn eri vaiheita koskevat käännösvelvoitteet vähenevät. Näiden kirjeiden käyttö on lisääntynyt erittäin nopeasti ja niitä laaditaan tällä hetkellä noin 150–200 vuodessa. Ilmoitettujen asioiden käsittelystä yli 90 prosenttia päätetään nykyisin epämuodollisesti (laaditaan hallinnollinen kirje tai asian käsittely yksinkertaisesti lopetetaan⁽³²⁾).

35. Hallinnollisten kirjeiden käyttäminen on osoittautunut hyödylliseksi ja niihin on yleensä suhtauduttu myönteisesti. Tähän käytäntöön liittyy kuitenkin kaksi pääasiallista ongelmaa. Hallinnolliset kirjeet eivät täytä sellaisia julkisuudelle ja avoimuudelle asetettuja vaatimuksia, jotka periaatteessa koskevat hallintomenettelyjä. Kirjeiden lähettämistä edeltää harvoin niiden julkaisu *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä*, jossa kolmansille annettaisiin mahdollisuus esittää huomautuksensa asetuksen N:o 17 19 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin täsmentänyt kirjeiden oikeudellista asemaa 10. heinäkuuta 1980 antamassaan tuomiossa⁽³³⁾. Tuomioistuimen mukaan kirjeet eivät ole puuttumattomuuspäätöksiä eivätkä päätöksiä perustamissopimuksen 85 artiklan 3 kohdan soveltamisesta; ne eivät sido kansallisia tuomioistuimia, joihin on vedottu kyseisten sopimusten yhteensoveltumattomuudesta 85 artiklan määräysten kanssa. Kirjeet ovat oikeudellisesti merkityksel-

⁽³²⁾ Monien asioiden käsittely lopetetaan vuosittain ilman päätöstä. Kysymys voi olla peruutetuista kanteluista tai ilmoituksista tai aiheettomiksi muuttuneista ilmoituksista, ilman päätöstä hylätyistä valituksista jne.

⁽³³⁾ Asia 99/79, SA Lancôme ja Cosparfrance Nederland BV v. Etos BV ja Albert Heyn Supermarkt BV, tuomio 10.7.1980 (Kok. 1980, s. 2511).

lisiä tosiseikkoja, jonka kansalliset tuomioistuimet ja viranomaiset ottavat yleensä huomioon.

C. KANTELUJEN HAJAUTETUN KÄSITTELYN EDISTÄMINEN

36. Asetuksen N:o 17/9 artiklan 1 kohdassa annetaan komissiolle yksinomainen toimivalta ainoastaan julistaa 85 artiklan 3 kohdan nojalla, että saman artiklan 1 kohtaa ei sovelleta. Kansalliset tuomioistuimet ja jäsenvaltioiden viranomaiset voivat soveltaa perustamissopimuksen 85 artiklan 1 kohtaa ja 86 artiklaa ja erityisesti päättää yhteisön lainsäädännön nojalla tehdyistä hakemuksista. Komissio on moneen otteeseen ilmaissut, että se toivoisi kansallisten viranomaisten ja tuomioistuinten käyttävän enemmän mahdollisuuttaan asioiden hajautettuun käsittelyyn.

37. Yhteisöjen tuomioistuin on asiassa BRT⁽³⁴⁾ vuonna 1974 antamastaan tuomiosta alkaen katsonut, että koska 85 artiklan 1 kohdassa ja 86 artiklassa määrätty kiellot voivat jo luonteensa puolesta aiheuttaa välittömiä vaikutuksia oikeussubjektien välisiin suhteisiin, näistä artikloista on johdettavissa oikeuksia, joihin oikeussubjektit voivat vedota ja joita kansallisten tuomioistuinten on suojeltava. Jo 10 vuotta ennen komission ja kansallisten tuomioistuinten yhteistyöstä annettua tiedonantoa⁽³⁵⁾ komissio korosti XIII kilpailupolitiikkaa koskevassa kertomuksessa⁽³⁶⁾ vuonna 1983 kansallisten oikeuskeinojen merkitystä yhteisön kilpailusääntöjen rikkomisen toteamisessa. Useimmissa myöhemmissä kertomuksissa komissio on pahoitellut sitä, että asiassa on edistytty hitaasti⁽³⁷⁾. Asiassa *Delimitis* antamassaan tuomiossa⁽³⁸⁾ yhteisöjen tuomioistuin vahvisti, että kansallinen tuomioistuin voi soveltaa välittömästi 85 artiklan 1 kohtaa arvioidessaan, että kyseessä olevassa asiassa ei voida soveltaa 85 artiklan 3 kohtaa. Tuomioistuin myös tunnusti kansallisten tuomioistuinten toimivallan toteuttaa *väliaikaisia toimenpiteitä kansallisen prosessioikeuden yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti*⁽³⁹⁾ ja antaa

⁽³⁴⁾ Asia 127/73, ”BRT I”, tuomio 30.1.1974 (Kok. 1974, s. 51).

⁽³⁵⁾ Tiedonanto komission ja kansallisten tuomioistuinten välisestä yhteistyöstä sovellettaessa EY:n perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklan määräyksiä (EYVL C 39, 13.2.1993, s. 6).

⁽³⁶⁾ XIII kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus, 1983, 217 kohta.

⁽³⁷⁾ Vrt. varsinkin XV (1985, 38 kohta), XVI (1986, 40 kohta), XVII (1987, 55 kohta) ja XXI kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus (1991, 69 kohta).

⁽³⁸⁾ Asia C-234/89, *Stergios Delimitis v. Henniger Bräu AG*, tuomio 28.2.1991 (Kok. 1991, s. I-935).

⁽³⁹⁾ Edellä alaviitteessä 38 mainitussa asiassa *Delimitis* annettu tuomio, 52 perustelukappale.

tässä yhteydessä myönteinen arvio 85 artiklan 3 kohdan määräysten sovellettavuudesta. Tuomioistuin totesi lisäksi, että rajoittaakseen sitä riskiä, että kansalliset tuomioistuimet tekevät komission tekemien tai kaavailemien päätösten kanssa ristiriitaisia päätöksiä, kansalliset tuomarit voivat ottaa yhteyttä komissioon hankkiakseen siltä tarpeellisia tietoja, edellyttäen että komissio voi antaa kyseisiä tietoja. Tämän tuomion perusteella komissio antoi vuonna 1993 edellä mainitun tiedonannon komission ja kansallisten tuomioistuinten välisestä yhteistyöstä. Tiedonannolla selkeytettiin yhteistyön oikeudellista kehystä ja täsmennettiin käytännön sääntöjä, jotta kansalliset tuomioistuimet voisivat osallistua enemmän 85 ja 86 artiklan täytäntöönpanoon. Tiedonannossa määritellään erityisesti olosuhteet, joissa tuomioistuimet voivat pyytää komissiolta menettelyä, oikeudellisia seikkoja tai tosiseikkoja koskevia tietoja.

38. Samalla tavoin vuonna 1997 julkaistussa tiedonannossa komission ja kansallisten viranomaisten välisestä yhteistyöstä⁽⁴⁰⁾ täsmennetään ne periaatteet, joiden mukaan asioiden käsittely voidaan kohdentaa kansallisten kilpailuviranomaisten ja komission välillä. Tiedonannossa kehoitetaan myös yrityksiä kääntymään useammin kansallisten kilpailuviranomaisten puoleen 85 artiklan 1 kohdan ja 86 artiklan noudattamista koskevissa asioissa. Tiedonannon päätavoitteena oli komissiolle esitettävien kantelujen määrän vähentäminen niiden asioiden osalta, joita kansalliset viranomaiset voivat käsitellä tehokkaasti.

39. Edellä mainitut kaksi hajauttamiseen tähtäävää tiedonantoa ovat myös saavuttaneet toimivuutensa rajat nykyisessä sääntelyjärjestelmässä. Kantelijat epäroivät edelleen kansallisten tuomioistuinten tai kilpailuviranomaisten puoleen kääntymistä, jos he kokevat joutuneensa kärsimään yhteisön oikeuden vastaisesta toiminnasta. Kansallisen menettelyn kohteena olevilla yrityksillä on edelleen mahdollisuus ilmoittaa yhteistoimintajärjestelyistään komissiolle estääkseen kansallisten viranomaisten toiminnan. Kuten jo todettiin, komission aloittaessa asiassa menettelyn kansallisten viranomaisten toimivalta lakkaa automaattisesti (asetuksen N:o 17/9 artiklan 3 kohta) ja tuomioistuimet voivat lykätä päätöksen tekemistä asiassa odottaakseen komission ratkaisua. Tietoisena edellä mainitusta ongelmasta komissio on nimenomaisesti käsitellyt kilpailuviranomaisten kanssa tehtävää yhteistyötä koskevan tiedonannon 57 kohdassa ilmoituksia, joiden tarkoituksena on ensisijaisesti estää kansallinen menet-

⁽⁴⁰⁾ Komission tiedonanto komission ja jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten välisestä yhteistyöstä Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklan soveltamisalaan kuuluvien asioiden käsittelyssä (EYVL C 313, 15.12.1997, s. 3).

tely. Komissio totesi olevan perusteltua, ettei näitä ilmoituksia käsitellä kiireellisinä. On kuitenkin valitettavasti todettava, että yhteistyömenetelmät kansallisten viranomaisten kanssa eivät ole vielä toistaiseksi osoittautuneet niin menestyksekkäiksi kuin odotettiin, sillä komissiolla on edelleen yksinomainen toimivalta perustamissopimuksen 85 artiklan 3 kohdan soveltamiseen.

PÄÄTELMÄT

40. Komissio on siis onnistunut vähentämään ilmoitusten määrää, mutta sen on kuitenkin pitänyt tyytyä siihen, että vakavimmat kilpailunrajoitukset, joista ei yleensä ilmoiteta, ovat jääneet vähemmälle huomiolle.

Lisäksi komissio ei pysty lopettamaan kaikkien käsittelemiensä asioiden menettelyä kohtuullisessa ajassa muodollisella päätöksellä, mikä on yritysten oikeusvarmuuden kannalta haitallista. Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että tähän mennessä toteutetuilla toimenpiteillä ei päästä enää eteenpäin ja että perusteellimpien uudistusten suunnittelu on näin ollen tarpeen. Tämä on yhä välttämättömämpää, sillä kansallisten markkinoiden syvempi yhdentyminen kärjistää kilpailua rajoittavien menettelyjen vaikutuksia ja edellyttää komissiota lisäämään kaikkein haitallisimpien kilpailunrajoitusten vastaista toimintaansa. Yli 20 jäsenvaltioon laajentuneessa unionissa ei ole enää mahdollista ylläpitää Brysseliin keskittynyttä ennakkovalvontaa, joka edellyttäisi tuhansien yritysten välisten yhteistoimintajärjestelyjen yksittäistä tutkimista. Tällainen järjestelmä olisi raskas ja tehoton ja asettaisi liiallisia vaatimuksia talouden toimijoille.

II LUKU

UUDISTUKSEN VÄLTÄMÄTTÖMYYS

I Tavoitteet

41. Perustamissopimuksen 87 artiklan 2 kohdan a alakohdassa määrätään, että 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen säännösten tavoitteena on varmistaa sakoin ja uhkasakoin, että 85 artiklan 1 kohdassa ja 86 kohdassa tarkoitettuja kieltoja noudatetaan. Kyseisen kohdan b alakohdassa määrätään, että valvontajärjestelmässä on otettava huomioon yhtäältä turvata tehokas valvonta ja toisaalta tarve yksinkertaistaa hallintoa niin paljon kuin mahdollista. Tasapainon löytäminen politiikan tehokkuuden ja valvonnan yksinkertaistamisen välillä ohjaa siis valintaa eri uudistusvaihtoehtojen välillä.

42. Pyrkinessään löytämään tällaisen tasapainon ja täyttääkseen tehtävänsä toimielimenä komissiolla on mielestään oltava käytössään menettelysäännöt, jotka mahdollistavat ensiksikin sen voimavarojen keskittämisen kaikkien vakavimpien kilpailunrajoitusten vastaiseen toimintaan ja toiseksi yhteisön kilpailusääntöjen soveltamisen hajauttamisen siten, että kilpailupolitiikka säilyy silti yhtenäisenä yhteisön alueella. Komissio katsoo, että menettelysääntöjen on kevennettävä yrityksiä kuormittavia hallinnollisia velvoitteita ja varmistettava samalla yritysten riittävä oikeusvarmuuden taso.

A. VALVONNAN TEHOKKUUDEN VARMISTAMINEN

1. Perustamissopimuksen 85 artiklan soveltamisen kohdentaminen

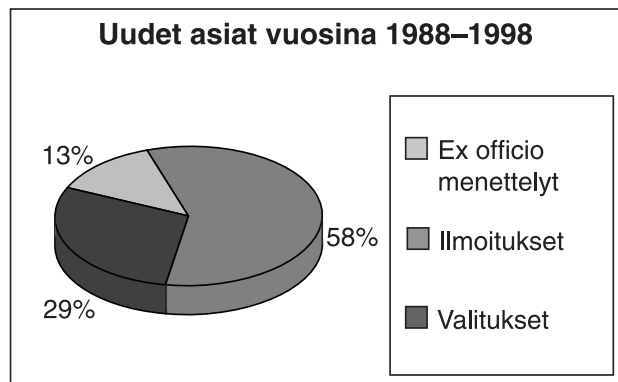
43. Jo vuonna 1961 pyydettyssä lausunnossa⁽⁴¹⁾ talous- ja sosiaalikomitea havaitsi komission asetusehdotuksessa esitettyyn pakolliseen ilmoitusjärjestelmään liittyvän riskejä. Talous- ja sosiaalikomitea totesikin 28. maaliskuuta 1961 annetussa lausunnossaan, että tällainen ilmoitusmenettely, joka voi tuki joidenkin mielestä vaikuttaa keinoilta havaita paremmin kilpailulle haitalliset yhteistoimintajärjestelyt, *uhkaa käytännössä kääntää komission huomion pois sen varsinaisesta tehtävästä aiheuttamalla sille liikaa hallinnollisia tehtäviä, jotka estävät sitä tutkimasta perusteellisesti yritysten välisiä sopimuksia ja niiden todellisia vaikutuksia*⁽⁴²⁾.

44. Talous- ja sosiaalikomitean kuvailema tilanne on itse asiassa toteutunut. Jos tarkastellaan komission toiminnasta laadittuja tuoreita tilastoja, voidaan tode-

⁽⁴¹⁾ Perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklan ensimmäistä täytäntöönpanoasetusta koskeva lausunto, 28.3.1961.

⁽⁴²⁾ Alleviivaus lisätty.

taan, että ilmoitusten määrä tekee erittäin vaikeaksi kilpailua rajoittavien menettelytapojen vastaisen aktiivisen politiikan harjoittamisen. Vuosina 1988–1998 komission omasta aloitteestaan käynnistämien menettelyjen⁽⁴³⁾ määrä oli vain 13 prosenttia kirjatusta uusista asioista. Tämä osoittaa, että komissio on vähitellen joutunut tilanteeseen, jossa se toimii pitkälti vain sille osoitettujen ilmoitusten ja valitusten perusteella. On myös todettava, että komission muodolliset päätökset muodostavat vain keskimäärin 6 prosenttia päättyneistä tapauksista.



45. Nyt vaikuttaakin tarpeelliselta kohdentaa uudelleen 85 artiklan soveltamista, jotta komissio voisi panostaa resurssiaan kartellien vastaisiin toimenpiteisiin erityisesti keskittyneillä ja vapautuvilla markkinoilla. Sen sijaan, että komissio vain toimii sille toimittujen lukuisten ilmoitusten perusteella, sen pitäisi voida tehdä aloitteita ja käynnistää omasta aloitteestaan menettelyjä sellaisia yritysten välisiä yhteistoimintajärjestelyjä tai määrävän aseman väärinkäyttöä vastaan, jotka vakavasti rajoittavat kilpailua ja uhkaavat markkinoiden yhtenäisyyttä.

2. Kilpailusääntöjen soveltamisen hajauttaminen

46. Yli 20 jäsenvaltioon laajentuneessa yhteisössä kilpailusääntöjen rikkomisen keskitetty valvonta ja ehkäiseminen olisi yhä vähemmän tehokasta ja perusteltua. Siksi on tarpeen hajauttaa sääntöjen soveltamista enemmän jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten ja kansallisten tuomioistuimien tehtäväksi. Kilpailuviranomaisilla on merkittävää etua tietyn tyyppisten asioiden käsittelemisessä tehokkaasti. Viranomaiset tuntevat yleensä hyvin paikalliset markkinat sekä kansalliset toimijat. Eräiden kansallisten kilpailuviranomaisten organisaatio kattaa koko kyseessä olevan maan alueen,

⁽⁴³⁾ Kysymys on menettelyistä, jotka on aloitettu yksinomaan komission aloitteesta rikkomisten havaitsemiseksi ja poistamiseksi.

jolloin ne voivat nopeasti järjestää tarkastuksia. Useimmilla on käytössään tarpeelliset henkilöstöresurssit⁽⁴⁴⁾ ja oikeudelliset keinot sellaisen rikkomisen lopettamiseksi, joka kohdistuu pääasiassa kyseisen maan alueelle. Kansalliset viranomaiset ovat lähempänä kantelijoita, jotka kääntyvät luontevammin kansallisen viranomaisen kuin komission puoleen. Jos kantelijat vetoavat samanaikaisesti sekä yhteisön että kansalliseen oikeuteen, jäsenvaltioiden kilpailuviranomaiset, samalla tavoin kuin kansalliset tuomioistuimet, voivat soveltaa kumpaakin lainsäädäntöä. Kansalliset tuomioistuimet soveltuvat puolestaan komissiota paremmin käsittelemään tiettyjä kanteluja. Ne voivat puuttua asioiden kulkuun nopeasti välipäätöksillä ja, toisin kuin komissio, päättää rikkomisesta kärsineille maksettavista vahingonkorvauksista.

47. Menettelysääntöjen uudenaikaistamisen pitäisi siis poistaa ne yhteisön lainsäädännön hajautetun soveltamisen esteet, jotka nykyisin aiheutuvat komission yksinomaisesta toimivallasta soveltaa 85 artiklan 3 kohdan määräyksiä. Tavoitteena on, että säännöksiä voisi soveltaa kulloisessakin asiassa tehokkain taho. Tällainen toimenpide ei kuitenkaan saisi missään tapauksessa haitata yhteisön oikeuden yhdenmukaista tulkintaa tai johtaa siihen, että samaa asiaa käsittelevät useat kansalliset viranomaiset voisivat tehdä keskenään ristiriitaisia päätöksiä.

B. HALLINNOLLISEN VALVONNAN YKSINKERTAISTAMINEN

1. Lupajärjestelmä ei ole välttämätön

48. Yritysten väliset kilpailua rajoittavat yhteistoimintajärjestelyt kieltävän järjestelmän moitteeton toiminta ei edellytä lupajärjestelmän olemassaoloa. Käytössä on myös muita järjestelmiä, jotka yhteisön oikeutta vastaavalla tavalla perustuvat periaatteeseen, jonka mukaan kilpailua rajoittavat yhteistoimintajärjestelyt ovat kiellettyjä, eikä niiden yhteydessä esiinny hallinnollista ilmoitus- ja lupamenettelyä. Kieltojärjestelmän edellytyksenä ei ole se, että kaikki yritysten väliset yhteistoimintajärjestelyt oletetaan oikeudenas-

⁽⁴⁴⁾ Vuoden 1998 alussa jäsenvaltioissa oli arviolta 1 222 virkamiestä käsittelemässä yrityskeskittyviä, yhteistoimintajärjestelyjä ja määrävän aseman väärinkäyttöä koskevia asioita verrattuna komission 153 virkamieheen. Näihin lukuihin on suhtauduttava erittäin varovaisesti ja niiden on tarkoitus olla vain suuntaa-antavia, sillä vertailu jäsenvaltioiden välillä on varsin vaikeaa. Tiedot ovat peräisin FIDEn (Fédération internationale pour le droit européen) XVIII kokouksesta, joka pidettiin Tukholmassa 3.–6. kesäkuuta 1998. National Application of Community Competition Law, J. Temple Langin laatima yleiskertomus, s. 265 (jäsenvaltiokohtaisia tietoja varten ks. kertomus).

taisiksi, vaan oikeudenvastaisiksi katsotaan ainoastaan sellaiset järjestelyt, jotka rajoittavat kilpailua tuntuvasti ja jotka eivät täytä poikkeuksen soveltamisedellytyksiä. Yritysten ei siis tarvitse hyväksyttää sopimukseensa hallintoviranomaisella. Perustamissopimuksen 85 artiklaan sisältyvää kieltoa voidaan hyvin noudattaa myös jälkikäteisvalvonnan keinoin, jonka tarkoituksena on kumota vain 85 artiklaa kokonaisuudessaan rikkovat sopimukset. Tämä on merkityksellistä erityisesti siksi, että 35 vuoden soveltamisen jälkeen säännöksestä on tullut yritysten kannalta selkeämpi ja ne pystyvät paremmin ennakoimaan sen soveltamista. Joka tapauksessa on mahdollonta ajatella, että laajentuneessa Euroopan unionissa yritysten olisi ilmoitettava tuhansia sopimuksia ja komission tehtävänä olisi niiden tutkiminen.

49. Nykyinen erottelu 85 artiklan 1 kohdan ja 3 kohdan täytäntöönpanon välillä on keinotekoinen ja vastoin 85 artiklan määräysten yhteenkuuluvuutta, jonka mukaan artiklan soveltaminen edellyttää sopimuksen kaikkien vaikutusten taloudellista analysointia⁽⁴⁵⁾.

2. Yritysten hallinnollisten velvoitteiden keventäminen ja riittävän oikeusvarmuuden tason varmistaminen

50. Kun vuonna 1962 oli tarpeen varmistaa komission tiedonsaanti ilmoitusjärjestelmän avulla, tilanne on sittemmin muuttunut perusteellisesti eikä ilmoitusvelvollisuuden ylläpitäminen ole enää yhtä perusteltua sen aiheuttaman rasituksen vuoksi. Oikeudellinen ympäristö on yksi yritysten kilpailukykyyn vaikuttavista tekijöistä ja yritysten kilpailukykyä on edistettävä mahdollisimman suuressa määrin. Nykyisin yritysten tuotanto- ja liiketoimintastrategiassa on otettava huomioon velvollisuus ilmoittaa yritysten välisistä yhteistoimintajärjestelyistä komissiolle, jotta yritykset voivat varmistua siitä, etteivät niiden hankkeet riko yhteisön kilpailusääntöjä. Tämä velvoite aiheuttaa merkittäviä kustannuksia etenkin keskiuurille yrityksille. Kilpailusääntöjen uudenaikaistamisen yhtenä tavoitteena onkin oltava se, ettei yritysten välistä yhteistyötä estetä tapauksissa, joissa yritysten vapauttaminen nykyiseen ilmoitusjärjestelmään liittyvistä velvoitteista ei uhkaa kilpailua.

51. Toisaalta yritysten oikeusvarmuuden taso on nykyisin riittävä voimassa olevien selkeiden, kehitty-

neiden ja täsmennettyjen sääntöjen ansiosta. Tähän on johtanut sekä komission yli kolmikymmenvuotinen päätöksentekokäytäntö ja yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö että lukuisat muut annetut yleiset säännökset, kuten ryhmäpoikkeusasetukset, tiedonannot ja suuntaviivat. Uudistuksella on pyrittävä varmistamaan yritysten kohtuullisen oikeusvarmuuden tason säilyminen. Sääntöjen pitäisi siis olla mahdollisimman selkeitä, jotta yritykset voisivat itse arvioida yhteistoimintajärjestelyjään. Asianmukaisten ennaltaehkäisevien ja korjaavien keinojen avulla pitäisi lisäksi varmistaa, että toimivaltaiset viranomaiset (komissio, kansalliset kilpailuviranomaiset ja tuomioistuimet) soveltavat sääntöjä johdonmukaisesti.

II Vaihtoehdot

52. Yritysten yhteistoimintajärjestelyjä koskevan valvontajärjestelmän uudistamisen eri vaihtoehtoja on arvioitava valvonnan tehokkuuden ja hallinnon yksinkertaistamisen näkökulmasta. Vaihtoehtojen on myös mahdollistettava kilpailusääntöjen johdonmukainen ja yhtenäinen soveltaminen sekä yritysten kohtuullinen oikeusvarmuuden taso.

53. Säädetäessä yritysten välisiä yhteistoimintajärjestelyjä koskevasta kieltojärjestelmästä on tehtävä perustavaa laatua oleva valinta. On joko sovellettava hallinnollista lupajärjestelmää tai lainsäädännössä vahvistettuihin poikkeuksiin perustuvaa järjestelmää. Hallinnolliset lupajärjestelmät perustuvat lainsäädännössä asetettuun yritysten välisten yhteistoimintajärjestelyjen kieltoon (yhteisön lainsäädännössä 85 artiklan 1 kohta), jonka voi kumota vain asiassa toimivaltaisen julkisen viranomaisen tekemä asiaa koskevaa oikeuksia perustava päätös. Kun kilpailua rajoittavien sopimusten kiellosta on seuraamuksena tällaisten sopimusten mitättömyys, merkitsee se sitä, että yritysten väliset yhteistoimintajärjestelyt ovat mitättömiä, jos viranomaisen ei ole myöntänyt niille lupaa. Lainsäädännössä vahvistettuihin poikkeuksiin perustuvassa järjestelmässä kilpailua rajoittavien sopimusten kieltoa ei sitä vastoin sovelleta sellaisiin sopimuksiin, jotka täyttävät tietyt lainsäädännössä vahvistetut edellytykset. Näiden edellytysten kokonaisuus muodostaa poikkeuksen kieltoperiaatteeseen.

54. Edellä on kerrottu syyt, jotka vuonna 1962 johtivat lupajärjestelmän käyttöönottoon yhteisön lainsäädännössä. Komission toimintaedellytyksissä tapahtuneet muutokset ovat johtaneet valvontajärjestelmän muuttamisen tarpeen pohtimiseen. Viime vuosina on tehty erilaisia asiaa koskevia ehdotuksia: toisissa kannatetaan hallinnollista lupajärjestelmää ja pyritään sen tehostamiseen ja käsittelyn nopeuttamiseen, toisissa

⁽⁴⁵⁾ Asia 13/61, Kledingverkoopbedrijf de Geus en Uidengogerd v. Robert Bosch GmbH ym., tuomio 6.4.1962 (Kok. 1962, s. 89) ja asia 58/77, Ets. A. de Bloos SPRL v. Société en Commandite par Actions Bouyer (Kok. 1977, s. 2359).

taas tavoitellaan perusteellisempaa uudistusta ja lain-säädännössä vahvistetun poikkeuksen välitöntä sovellettavuutta.

A. HALLINNOLLISEN LUPAJÄRJESTELMÄN KEHITTÄMINEN

55. Nykyisen järjestelmän pääasiallisia puutteita ovat ensiksikin se, ettei komissio pysty keskittämään voimavarojaan vakavimpien kilpailunrajoitusten vastaiseen toimintaan, toiseksi komission kykenemättömyys tutkia sille toimitetut asiat ja tehdä niitä koskevat muodolliset päätökset kohtuullisessa ajassa ja varmistaa samalla yritysten riittävä oikeusvarmuuden taso sekä kolmanneksi esteet yhteisön kilpailusääntöjen hajautetulle soveltamiselle kansallisissa tuomioistuimissa ja kilpailuviranomaisissa. Näiden ongelmien ratkaisemiseksi on tehty monia ehdotuksia, joilla pyritään parantamaan nykyisen järjestelmän toimintaa.

1. 85 artiklan tulkinta

56. Yhtenä ehdotettuna vaihtoehtona on 85 artiklan tulkinnan muuttaminen siten, että yritysten välisen yhteistoimintajärjestelyn kielteisten ja myönteisten vaikutusten analysointi sisällytettäisiin 85 artiklan 1 kohdan mukaiseen arviointiin. Artiklan 3 kohdassa tarkoitettua poikkeuksen soveltaminen rajoitettaisiin tämänkaltaisessa järjestelmässä vain sellaisiin tapauksiin, joissa kilpailupolitiikan sovittaminen muihin yhteisön politiikkoihin katsottaisiin kilpailutekijöitä koskevan analyysin tuloksia tärkeämmäksi. Tämä merkitsisi sitä, että 85 artiklan 1 kohtaa tulkittaisiin ns. *rule of reason*-periaatteen pohjalta⁽⁴⁶⁾. Tällainen järjestely keventäisi yritysten ilmoittamisvelvollisuutta, koska niiden ei tarvitsisi ilmoittaa sopimuksia saadakseen puuttumattomuustodistuksen.

57. Komissio on jo rajoitetusti noudattanut tällaista lähestymistapaa ja se on arvioinut 85 artiklan 1 kohdan nojalla eräiden yritysten välisen yhteistoimintajärjestelyjen kilpailua edistäviä ja rajoittavia piirteitä. Yhteisöjen tuomioistuin on hyväksynyt tämän lähestymistavan⁽⁴⁷⁾. Perustamissopimuksen 85 artiklan rakenne ei kuitenkaan mahdollista tämän lähestymistä-

⁽⁴⁶⁾ Kilpailuoikeuden alalla toimivaltaisten viranomaisten tai tuomioistuinten käytäntö tarkastella yritysten välisen yhteistoimintajärjestelyn kilpailua edistäviä ja sitä haittaavia piirteitä päättäessään järjestelyn mahdollisesta kieltämisestä.

⁽⁴⁷⁾ Ks. esim. asia 258/78, L.C. Nungesser KG ja Kurt Eisele v. Euroopan yhteisöjen komissio, tuomio 8.6.1982 (Kok. 1982, s. 2015); asia 161/84, Pronuptia de Paris GmbH v. Pronuptia de Paris Irmgard Schillgalis, tuomio 28.1.1986 (Kok. 1986, s. 353).

van laajempaa soveltamista. Jos 85 artiklan 1 kohdan nojalla analysoitaisiin järjestelmällisemmin rajoittavien yhteistoimintajärjestelyjen kilpailulle hyödyllisiä ja haitallisia vaikutuksia, 85 artiklan 3 kohdan sisältö menettäisi merkityksensä. Vain perustamissopimusta tarkistamalla voitaisiin kuitenkin päätyä tällaiseen muutokseen. Olisi kuitenkin epätarkoituksenmukaista toimia siten, että 85 artiklan 3 kohta menettäisi artiklan soveltamisen kannalta merkityksensä, koska juuri tähän määräykseen itse asiassa sisältyy *rule of reason*-periaate. Lisäksi olisi riskialtista perustaa kilpailusääntöjen uudenaikaistaminen sellaisen päätöksentekokäytännön kehittymiselle, joka edellyttäisi vahvistusta yhteisön tuomioistuimilta. Tällainen lähestymistapa tekisi uudenaikaistamisen riippuvaiseksi komission käsiteltäväksi toimitetuista asioista ja sen toteuttaminen voisi kestää useita vuosia. Tämän vaihtoehdon vaarana on myös poikkeaminen 85 artiklan 3 kohdan päämäärästä. Määräyksen tarkoituksenahan oli vahvistaa sääntelypuitteet yritysten välisen yhteistoimintajärjestelyjen taloudelliselle arvioinnille, eikä suinkaan mahdollistaa kilpailusääntöjen soveltamatta jättäminen poliittisten tarkoituserien vuoksi.

2. 85 artiklan 3 kohdan hajautettu soveltaminen

58. Eräs niistä syistä, joiden vuoksi komission on vaikea kohdentaa toimintansa asioihin, joihin liittyy todellista yhteisön etua, perustuu komission monopoli-asemaan 85 artiklan 3 kohdan soveltajana. Toisinaan on ehdotettu asetuksen N:o 17 9 artiklan 1 kohdan kumoamista, jotta voitaisiin muuttaa nykyistä toimivaltajakoa ja antaa kilpailuviranomaisille mahdollisuus soveltaa 85 artiklaa täysimääräisesti tekemällä oikeuksia perustavia poikkeuslupapäätöksiä. Tästä vaihtoehdosta on kehitetty useita erilaisia muunnelmia toimivaltajaossa sovellettavien kriteerien perusteella.

59. Ensimmäinen näistä liittyy 85 artiklan 3 kohtaa koskevan täytäntöönpanovallan jakamiseen ja asioiden käsittelyn kohdentamiseen komission ja kilpailuviranomaisten välillä asian painopisteen mukaan ("*Schwerpunkttheorie*")⁽⁴⁸⁾. Tätä painopistettä määritettäessä tulisi ottaa huomioon paitsi sopimuksen tai menettelytavan aiheuttamat vaikutukset myös kilpailun tehokasta suojelua koskeva tarve. Tiettyjen yhteisön kannalta merkittävien asioiden käsittely varattaisiin kuitenkin komissiolle. Kyse olisi erityisesti asioista, jotka koskevat uutta oikeudellista ongelmaa sekä perustamissopimuksen 90 artiklan soveltamista.

⁽⁴⁸⁾ Arbeitsunterlage für die Sitzung des Arbeitskreises Kartellamt am 8. und 9. Oktober 1998: „Praxis und Perspektiven der dezentralen Anwendung des EG-Wettbewerbsrechts“ (<http://www.bundeskartellamt.de>).

60. Tämä vaihtoehto ei vähennä ilmoitusten kokonaismäärää, vaan siinä tyydytään jakamaan nykyisten ja tulevien asioiden käsittely komission ja kansallisten kilpailuviranomaisten kesken. Se ei tarjoa mahdollisuutta tehostaa toimintaa, jolla estetään kaikkein vakavimmat kilpailusääntöjen rikkomistapaukset, joista ei lähes koskaan ilmoiteta. Tällainen vaihtoehto ei olisi kovin tehokas, sillä kansallisten viranomaisten käsiteltäväksi soveltuvia ilmoituksia on melko vähän. Kansallisten viranomaisten päätöksethän ovat täytännönpanokelpoisia vain viranomaisten toimivalta-alueella, eivätkä siis mahdollista sellaisten asioiden ratkaisemista, jotka koskevat useita valtioita.

61. Ehdotettu asioiden jakoperuste vaikuttaa lisäksi liian epätasälliselta, jotta ilmoitusten selkeä jaottelu olisi mahdollista. Painopisteen käsite soveltuu hyvin kantelujen kohdentamiseen kilpailuviranomaisten välillä, mutta ilmoitusten kohdentaminen sen perusteella vaikuttaa hankalalta. Tällainen järjestelmä estäisi sitä paitsi edelleen sen, että kansalliset tuomioistuimet voisivat soveltaa yhteisön lainsäädäntöä, sillä se ei poista mihin tahansa hallinnolliseen lupajärjestelmään liittyvää viranomaisen hyväksynnästä johtuvaa estävää vaikutusta riippumatta siitä, myöntävätkö luvan kansalliset viranomaiset vai komissio.

62. Vaihtoehtoisesti toimivalta komission ja kansallisten kilpailuviranomaisten kesken voitaisiin jakaa liikevaihtoon perustuvien raja-arvojen perusteella neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 4064/89 annetun mallin mukaisesti⁽⁴⁹⁾. Raja-arvojen alapuolelle jäävissä tapauksissa kilpailuviranomaiset voisivat soveltaa joko kansallista lainsäädäntöä, kuten yrityskeskittymien kohdalla, tai yhteisön lainsäädäntöä. Asetuksessa (ETY) N:o 4064/89 vahvistetut raja-arvot määrittävät samalla yhteisön lainsäädännön ja komission yksinomaisen toimivallan soveltamisalan. Sen sijaan 85 artiklan soveltamista varten käyttöön otettavilla raja-arvoilla määriteltäisiin ainoastaan toimivaltajako ja perusteena yhteisön lainsäädännön soveltamiselle olisi vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Jos kansalliset viranomaiset soveltaisivat kansallista lainsäädäntöä, vaarana olisi oman edun kannalta suotuisimman sääntelyn löytämiseen pyrkiminen (ns. forum shopping) ja kilpailupolitiikan jälleenkansallistaminen⁽⁵⁰⁾. Tällainen tilanne oli yritysten kannalta vahingollinen. Jos kansalliset viranomaiset soveltaisivat yhteisön lainsäädäntöä ja heillä olisi toimivalta tehdä oikeuksia perustavia poikkeuslupapäätöksiä, huomattavana vaarana olisi yhteisön oikeuden epäyhdenmukainen soveltaminen, varsinkin tapauksissa, joissa samasta asiasta olisi tehty useampi ilmoitus eri kansal-

lisille viranomaisille. Tämä vaihtoehto merkitsisi sitä, että kaikkien kilpailuviranomaisten olisi otettava käyttöön ilmoituksiin perustuva menettely. Tällaisen menettelyn käyttöönotto voisi kuitenkin osoittautua vaikeaksi erityisesti uusille jäsenvaltioille, joiden hallintoviranomaiset eivät ehkä ole varautuneet tällaisen tehtävän suorittamiseen.

3. Asetuksen N:o 17 4 artiklan 2 kohdan soveltamisalan laajentaminen

63. Asetuksen N:o 17 4 artiklan 2 kohdassa vapautetaan eräät sopimukset poikkeuslupan myöntämisen edellytyksenä olevasta ennakoilmoitusvelvollisuudesta. Näin ollen niihin ei sovelleta asetuksen 6 artiklan 1 kohdan säännöksiä, joiden mukaisesti poikkeuslupapäätöksen voimaantulopäivä ei saa olla ilmoituspäivää aikaisempi. Tämän säännöksen tarkoituksena on vähentää sellaisten sopimuksista tehtyjen ilmoitusten määrää, jotka aiheuttavat pääasiallisia vaikutuksia vain yhdessä jäsenvaltiossa.

64. Yhtenä vaihtoehtona voisi olla nykyisin voimassa olevan asetuksen N:o 17 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen ilmoitusvelvollisuudesta vapauttamisen laajempi soveltaminen. Tästä muutoksesta asianomaisille yrityksille aiheutuva etu perustuisi siihen, että vaikka ilmoitus tehtäisiin myöhässä, komissio voisi tutkia, vastaako sopimus 85 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuja edellytyksiä, ja jos se vastaa, komissio voisi tehdä poikkeuslupapäätöksen, jonka voimaantulo alkaa sopimuksen tekopäivästä. Näin ollen yritysten oikeusvarmuus vahvistuisi, sillä muutos poistaisi sopimusten automaattisen mitättömyyden, joka koskee nykyisin sellaisia 85 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja sopimuksia, joita ei ole ilmoitettu. Tällainen muutos ei merkitisi kuitenkaan komission valvonnan löyhentymistä, sillä 4 artiklan 2 kohta ei estä sellaisten 85 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen sopimusten kieltämistä, jotka eivät täytä 85 artiklan 3 kohdan soveltamiselle asetettuja edellytyksiä.

65. Tämä vaihtoehto merkitsee kuitenkin vain osittaista parannusta tilanteeseen, sillä se rajoittaa komission mahdollisuuksia kohdentaa toimintansa kaikkein haitallisimpien kilpailunrajoitusten valvontaan, koska komission yksinoikeus myöntää poikkeuksia säilyy. Näin ollen hajauttaminen ei siis olisi mahdollista.

4. Menettelyjen yksinkertaistaminen

66. Eräs syy komission vaikeuksiin saattaa asetuksen N:o 17 mukaisesti sille toimitettujen asioiden

⁽⁴⁹⁾ Yrityskeskittymien valvonnasta 21 päivänä joulukuuta 1989 annettu neuvoston asetus (ETY) (ETY) N:o 4064/89 (EYVL L 395, 30.12.1989, s. 1, oikaistu EYVL:ssä L 257, 21.9.1990, s. 13), sellaisena kuin se on muutettuna neuvoston asetuksella (EY) N:o 1310/97 (EYVL L 180, 9.7.1997, s. 1).

⁽⁵⁰⁾ Ks. tästä Euroopan parlamentin lausunto XXVI kilpailupolitiikkaa koskevasta kertomuksesta (1996).

käsittely päätökseen muodollisella päätöksellä on kyseisellä asetuksella käyttöön otettujen menettelyjen monimutkaisuus. Toisinaan on ehdotettu näiden menettelyjen keventämistä, jotta komissio voisi käsitellä asioita nopeammin ja parantaa yritysten oikeusvarmuutta. Tällaisina kevennyksinä on ehdotettu muun muassa sitä, että luovutettaisiin 19 artiklan 3 kohdan mukaisten julkaisujen sekä päätösten kääntämisestä kaikille virallisille kielille ja yksinkertaistettaisiin neuvoo-antavan komitean kuulemista. Riippumatta siitä, miten menettelyjä ehdotettaisiin yksinkertaistettavan ja millä tavoin tällaisiin ehdotuksiin tulisi suhtautua, ne eivät vähennä ilmoitettujen asioiden määrää eikä niissä siis anneta komissiolle mahdollisuutta keskittyä vakaviin kilpailunrajoituksiin, joista ilmoittaminen on erittäin harvinaista. Tällaisella vaihtoehdolla voisi olla jopa tavoitellun vastainen vaikutus, jos kaikkien ilmoitusten käsittelyssä tehtäisiin päätös ja yrityksiä näin ollen kannustettaisiin ilmoitusten tekemiseen.

67. Yksi tämän vaihtoehdon muunnelmista olisi vastustamismenettelyjen yleisempi soveltaminen. Nykyisin eräiden ryhmäpoikkeusasetusten yhteydessä sovelletaan vastustamismenettelyä. Kyseisen menettelyn mukaisesti komissiolle voidaan ilmoittaa sopimukset, jotka sisältävät kilpailunrajoituksia, joita ei kyseisessä poikkeusasetuksessa ole nimenomaisesti sallittu mutta ei myöskään nimenomaisesti kielletty. Jos komissio ei vastusta poikkeusta kuuden kuukauden määräajan kuluessa, ryhmäpoikkeuksen katsotaan soveltuneen sopimukseen⁽⁵¹⁾. On ehdotettu tämän menettelyn yleistämistä koskemaan kaikkia yritysten välisiä yhteistoimintajärjestelyjä.

68. Tällä vaihtoehdolla on kuitenkin erittäin kielteisiä vaikutuksia. Kuten vihreässä kirjassa Euroopan yhteisön kilpailupolitiikan vertikaalisista rajoituksista⁽⁵²⁾ korostettiin, tällaisen menettelyn yleistämisellä olisi erittäin keskittävä vaikutus ja se kannustaisi yrityksiä ilmoittamaan yhteistoimintajärjestelyistään komissiolle. Se ei siis mahdollistaisi kilpailusääntöjen hajautettua soveltamista. Komissiolla ei myöskään ole tarvittavia resursseja tutkia suurta määrää asioita täl-

laisissa menettelyissä ja yrityksille aiheutuvat ilmoituskustannukset säilyisivät korkeina. Tämä vaihtoehto ei siis mahdollistaisi komission keskittymistä kaikkein vakavimpien kilpailunrajoitusten vastaiseen toimintaan.

B. SIIRTYMINEN POIKKEUKSEN VÄLITTÖMÄÄN SOVELTAMISEEN PERUSTUVAAN JÄRJESTELMÄÄN (EXCEPTION LÉGALE)

69. Perustamissopimuksen mukaisessa kieltojärjestelmässä myös toinen uudistusvaihtoehto olisi mahdollinen. Tämä vaihtoehto merkitsisi lainsäädännössä vahvistettuihin poikkeuksiin perustuvaan järjestelmään siirtymistä, jolloin yritysten välisten yhteistoimintajärjestelyjen jälkikäteisvalvonta olisi mahdollista. Siirtyminen tällaiseen järjestelmään edellyttää neuvoston 87 artiklan nojalla antamaa asetusta, jossa säädetään, että kaikki kansalliset viranomaiset ja tuomioistuimet, joiden tehtävänä on soveltaa 85 artiklan 1 kohtaa, voivat samanaikaisesti soveltaa artiklan 3 kohtaa. Tällöin 85 artikla muodostuisi yhtenäinen sääntö, jolla vahvistettaisiin kieltoperiaate, ja poikkeuksesta, jolla lievennettäisiin kieltoperiaatteen tiukkuutta. Perustamissopimuksen 85 artiklasta muodostuisi kokonaisuudessaan välittömästi sovellettavissa oleva säännös, johon oikeussubjektit voisivat vedota tuomioistuimissa tai toimivaltaisissa viranomaisissa. Tästä tulkinnasta seuraisi se, että sellaiset 85 artiklan 1 kohdassa kielletyt yritysten väliset yhteistoimintajärjestelyt, jotka täyttävät 85 artiklan 3 kohdassa asetetut edellytykset, olisivat lainmukaisia niiden tekemisestä lähtien ja ilman ennakoita annettua päätöstä. Vastaavasti kilpailua rajoittavat yhteistoimintajärjestelyt olisivat oikeudenvastaisia, jos ne eivät täyttäisi 85 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuja edellytyksiä. Tämä uusi sääntely ei enää edellyttäisi ilmoitusten tekemistä sopimusten pätevyuden vahvistamiseksi. Näin ollen 85 artiklan täytäntöönpanojärjestelmästä tulisi kokonaisuudessaan yhdenmukainen nykyisen 85 artiklan 1 kohdan ja 86 artiklan täytäntöönpanojärjestelmän kanssa.

70. Tällaisen järjestelmän sisällyttäminen yhteisön oikeuteen on mahdollista yhteisön kilpailuoikeudessa vuodesta 1962 tapahtuneen kehityksen ansiosta. Kilpailupolitiikan sääntelyä on huomattavasti vahvistettu ja vertikaalisten rajoitusten sekä horisontaalisten yhteistyösopimusten alalla parhaillaan toteutettavat uudistukset edesauttavat kilpailulainsäädännön yksinkertaistamista ja täsmentämistä entisestään. Kun vuonna 1960 perustellusti epäiltiin 85 artiklan poikkeuksen soveltamisedellytyksiä, komission päätöksenteokäytäntö, yhteisöjen tuomioistuimen ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen oikeuskäytäntö sekä eri-

⁽⁵¹⁾ Kyseessä ovat komission asetus (ETY) N:o 4087/88, annettu 30 päivänä marraskuuta 1988, perustamissopimuksen 85 artiklan 3 kohdan soveltamisesta luvakesopimusten ryhmiin (EYVL L 359, 28.12.1988, s. 46); komission asetus (ETY) N:o 417/85, annettu 19 päivänä joulukuuta 1984, perustamissopimuksen 85 artiklan 3 kohdan soveltamisesta erikoistumissopimusten ryhmiin (EYVL L 53, 22.2.1985, s. 1); komission asetus (ETY) N:o 418/85, annettu 19 päivänä joulukuuta 1984, perustamissopimuksen 85 artiklan 3 kohdan soveltamisesta tutkimus- ja kehityssopimusten ryhmiin (EYVL L 53, 22.2.1985, s. 5).

⁽⁵²⁾ Asiakirja KOM(96) 721 lopull., 22.1.1997.

laiset ryhmäpoikkeusasetukset ja yleiset tiedonannot ovat mahdollistaneet poikkeuksen edellytysten täsmällisemmän määrittelyn. Lisäksi kansalliset viranomaiset ja tuomioistuimet sekä yritykset ja niiden oikeudelliset neuvonantajat ovat vähitellen perehtyneet yhä paremmin yritysten välisiä yhteistoimintajärjestelyjä koskevaan yhteisön lainsäädäntöön. Tämä kehitys mahdollistaa nyt sellaisten ongelmien ratkaisemisen, jotka asetuksen N:o 17 antamisen aikaan estivät jälkikäteisvalvontaan perustuvan järjestelmän käyttöönoton ja jotka perustuivat pääasiassa epävarmuuteen 85 artiklan 3 kohdassa säädetyn poikkeuksen täsmällisestä soveltamisalasta.

71. Vertikaalisten rajoitusten sekä horisontaalisten yhteistyösopimusten alalla parhaillaan toteutettavilla uudistuksilla yksinkertaistetaan lainsäädäntöä ja täsmennetään 85 artiklan 1 ja 3 kohdan soveltamisalaa. Yksinkertaistaminen tapahtuu siten, että komissio pyrkii antamaan uudentyyppisen ryhmäpoikkeusasetuksen, joka ei enää perustu lähestymistapaan, jonka mukaan poikkeus rajataan tiettyihin asetuksessa määriteltyihin sopimuksiin ja sopimusehtoihin. Uudenlaisen ryhmäpoikkeusasetuksen tarkoituksena on vahvistaa yleinen poikkeus, joka koskee tietyn ryhmän kaikkia sopimuksia ja kaikkia sopimusehtoja, lukuun ottamatta luetteloa erityisesti kielletyistä rajoituksista (kielletyt sopimusehdot ns. *black clauses*) ja yhtäältä tiettyjä soveltamisedellytyksiä sekä toisaalta yleisen poikkeuksen antaman hyödyn rajoittamista markkinaosuuteen perustuvan raja-arvon avulla. Tämä poikkeusten myöntämismenetelmä mahdollistaa oikeusvarmuuden takaamisen useammille sopimusryhmille ja yritysten suuremman sopimuksetekovapauden, mutta säilyttää kuitenkin tehokkaan kilpailun suojan merkittävää markkinavoimaa edustavien yritysten välillä tehtyjä sopimuksia vastaan. Uudentyyppiset asetukset yksinkertaistavat näin ollen suurimpaan osaan yrityksiä sovellettavia sääntöjä. Tiedonannoissa pyritään

myös täsmentämään 85 artiklan soveltamisedellytykset niiden tapausten osalta, joita ryhmäpoikkeusasetukset eivät kata.

72. Poikkeuksen välittömään sovellettavuuteen perustuvan järjestelmän ja jälkikäteisvalvonnan avulla voitaisiin vastata niihin haasteisiin, joita tulevat vuosikymmenet asettavat kilpailupolitiikalle. Tällaisessa järjestelmässä mikä tahansa hallintoviranomainen tai tuomioistuin, jolla on tarvittava toimivalta, voisi tehdä kokonaisvaltaisen analyysin käsiteltäväkseen toimitusta yritysten välisestä yhteistoimintajärjestelystä arvioimalla sekä kilpailua rajoittavia vaikutuksia 85 artiklan 1 kohdan perusteella että mahdollista taloudellista hyötyä 85 artiklan 3 kohdan perusteella. Poikkeuksen välittömään sovellettavuuteen perustuvan järjestelmän hyväksyminen merkitsisi näin ollen asetuksen N:o 17 9 artiklan 1 kohdan nojalla komissiolle myönnetyn 85 artiklan 3 kohdan soveltamista koskevan yksinomaisen toimivallan poistumista. Tämä helpottaisi kilpailusääntöjen hajautettua soveltamista. Järjestelmä mahdollistaisi myös yritysten ilmoituksiin liittyvän hallinnollisen velvoitteen poistumista, koska ilmoituksia ei enää tarvittaisi sen varmistamiseksi, että 85 artiklan 3 kohdan soveltamisedellytykset täyttävät yritysten väliset yhteistoimintajärjestelyt voidaan lainmukaisesti panna täytäntöön. Komissio voisi ilmoitusten käsittelystä vapaututtuaan puolestaan keskittyä kaikkein vakavimpien kilpailusääntöjen rikkomisen torjumiseen.

73. Poikkeuksen välittömään sovellettavuuteen perustuvassa järjestelmässä perustamissopimuksen 85 artiklan soveltaminen vastaisi 86 artiklan soveltamista, jonka osalta komissiolta, kansallisilla viranomaisilla ja tuomioistuimilla on jo rinnakkainen ja yhtäläinen toimivalta.

III LUKU

KILPAILUSÄÄNTÖJEN UUDISTAMINEN

74. Edellä esitetyn perusteella komissio katsoo, että poikkeuksen välittömään sovellettavuuteen perustuva järjestelmä vaikuttaa parhaalta keinolta saavuttaa ne tavoitteet, jotka liittyvät komission voimavarojen keskittämiseen, kilpailusääntöjen hajautettuun soveltamiseen ja yrityksiä kuormittavien hallinnollisten velvoitteiden keventämiseen.

75. Tässä valkoisessa kirjassa ehdotettu uudistus eli siirtyminen poikkeuksen välittömään sovellettavuuteen perustuvan järjestelmän käyttöön perustuu seuraaviin kolmeen pääkohtaan: hallinnollisesta ilmoitus- ja lupajärjestelmästä luopumiseen, kilpailusääntöjen hajautettuun soveltamiseen ja jälkikäteisvalvonnan lisää-

miseen. Uudistuksessa on omaksuttu puhtaasti taloudellinen lähestymistapa 85 artiklan soveltamiseen.

I Hallinnollisesta ilmoitus- ja lupajärjestelmästä luopuminen

76. Asetuksella N:o 17 käyttöön otettu ilmoitusjärjestelmä on antanut komissiolle mahdollisuuden kehittää johdonmukaista päätöksentekokäytäntöä ja varmistaa sääntöjen yhdenmukainen soveltaminen kaikissa yhteisön jäsenvaltioissa. Tähän järjestelmään liittyy kuitenkin ongelmia, joiden vuoksi järjestelmän soveltamista tarkastellaan nyt uudelleen. Yrityksille,

jotka haluavat hyödyntää perustamissopimuksen 85 artiklan 3 kohdan määräyksiä, kuuluva velvollisuus ilmoittaa yhteistoimintajärjestelyistään komissiolle häiritsee merkittävällä tavalla yritysten liiketoimintastrategian toteuttamista ja on huomattava kustannustekijä. Ilmoitusten laatiminen ja niiden liitteeksi edellytettävien tietojen kerääminen vaativat yrityksiltä paljon työtä ja aiheuttavat niille huomattavasti kustannuksia riippumatta siitä, tekevätkö ne tämän itse vai antavatko toimeksiannon ulkopuolisille oikeudellisille neuvonantajille. Poikkeuksen välittömään sovellettavuuteen perustuvassa järjestelmässä yritykset vapautuvat ilmoitusvelvollisuudesta ja ne saavat tuomioistuimissa käyttöönsä uuden puolustautumiskeinon sopimustensa täytäntöönpanossa, sillä ne voivat vedota 85 artiklan 3 kohdan soveltamiseen.

77. Vaikka ilmoitusjärjestelmä olikin käyttökelpoinen niin kauan kuin 85 artiklan ja varsinkin 85 artiklan 3 kohdan soveltamiseen liittyi epävarmuutta, järjestelmä ei enää mahdollista kilpailusääntöjen vakavimpien kilpailusääntöjen rikkomisen havaitsemista eikä näin ollen perustamissopimuksen 87 artiklan mukaisen tehokkaan valvonnan varmistamista. Tästä osoituksena on se, että ilmoitukset johtavat äärimmäisen harvoin kieltäviin päätöksiin⁽⁵³⁾ ja että komissio on vain poikkeuksellisesti soveltanut asetuksen N:o 17/15 artiklan 6 kohtaa, jonka nojalla se voi kumota ilmoituksen tehneiden yritysten sakkoimmunitetin. Sovellettaessa jälkikäteisvalvontaa yritysten on itse arvioitava voimassa olevan lainsäädännön ja oikeuskäytännön perusteella, ovatko niiden yhteistoimintajärjestelyt yhteisön lainsäädännön mukaisia. Tämä keventää yrityksiä koskevia hallinnollisia velvoitteita, mutta samalla niille siirtyy suurempi vastuu.

78. Uudessa täytäntöönpanojärjestelmässä yritysten oikeusvarmuus säilyy globaalisti riittävällä tasolla, josakin suhteessa se jopa vahvistuu. Yritys ei näin ole riippuvainen komission tekemästä hallintopäätöksestä, vaan se voi välittömästi hakea sopimuksensa toimeenpanoa kansallisissa tuomioistuimissa sopimuksen teko hetkestä lähtien, mikäli 85 artiklan 3 kohdan edellytykset täyttyvät. Yritysten välisiin yhteistoimintajärjestelyihin ei liity minkäänlaista olettamusta niiden mitättömyydestä 85 artiklan nojalla, mitättömyys on seurauksena ainoastaan silloin kun kiellon soveltamista koskevat edellytykset täyttyvät. Yli 40 vuoden mittainen perussopimuksen kyseisten määräysten soveltaminen on selkeyttänyt soveltamisedellytyksiä, erityisesti oikeuskäytännön ja komission päätöskäytännön kautta ja yritykset ovat niistä hyvin tietoisia. Lisäksi komissio kaavaillee entistä laaja-alaisempia ryhmäpoikkeusasetuksen antamista. Markkinaosuuteen perustuvien raja-arvojen käyttäminen mahdollistaa sen, että komissio

⁽⁵³⁾ Niiden yli 35 vuoden aikana, joina asetusta N:o 17 on sovellettu, on tehty vain 9 päätöstä, joissa ilmoitettu sopimus kielletään (tapaukset, joista ei ole valitettu).

välttää nykyisten asetusten joustamattomuuden (*straight-jacket*-vaikutuksen) sekä kattaa suuren osan sopimuksista, ja erityisesti sellaiset, joissa on osapuolina pieniä ja keskisuuria yrityksiä. Komissio aikoo antaa myös suuntaviivoja ja yksittäisiä päätöksiä, joilla selkeytetään artiklan 85 1 kohdan ja 3 kohdan soveltamista ryhmäpoikkeusten soveltamisalan ulkopuolella. Komissio omaksuu 85 artiklan 1 kohdan soveltamisessa entistä talouspainotteisemman lähestymistavan, mikä rajoittaa määräyksen soveltamisalaa yrityksiin, joilla on tietty markkinavoima. Lisäksi tehostetaan yhteisön kilpailuoikeuden soveltamista kansallisissa viranomaisissa ja tuomioistuimissa. Tämä tulee lisäämään kansallisen lainsäädännön ja yhteisön lainsäädännön lähentymistä, mikä yksinkertaistaa yritysten liikestrategian määrittämistä. Tarkoituksena on edelleen ottaa käyttöön ennaltaehkäiseviä ja korjaavia keinoja, joilla varmistetaan yhteisön lainsäädännön yhtenäinen ja johdonmukainen soveltaminen kansallisten viranomaisten ja tuomioistuinten toimesta.

79. Poikkeuksen välittömään sovellettavuuteen perustuvaa järjestelmää on tarkoitus soveltaa kaikkiin nykyisiin 85 artiklan soveltamisalaan kuuluviin yritysten välisiin yhteistoimintajärjestelyihin. Vaikuttaa kuitenkin asianmukaiselta ylläpitää ennakkovalvontaa edelleen tuotantotoimintaa harjoittaviin yhteisyrityksiin, jotka eivät hoida kaikkea itsenäiselle taloudelliselle yksikölle kuuluvaa toimintaa. Tällaisiin toimiin liittyy tavallisesti huomattavia investointeja ja pitkälle vietyä toiminnan integrointia, mikä tekee niiden purkamisesta hankalaa, jos kilpailuviranomainen ei hyväksykään järjestelyä. Voidaan siis ajatella, että näiden yhteisyritysten osalta valvonta olisi tehokkaampaa, jos sovellettaisiin pakollista ennakkoilmoitusjärjestelmää.

80. Jotta yrityksille ei asetettaisi tarpeettomia hallinnollisia velvoitteita, ennakkovalvonnan piiriin kuulisivat vain sellaiset tuotantotoimintaa harjoittavat yhteisyritykset, joissa edellytetään tietyn vähimmäispääoman sijoittamista yhteisyritykseen. Ennakkovalvontaa sovellettaisiin vain, jos tällaisiin yhteisyrityksiin ei voitaisi soveltaa jonkin ryhmäpoikkeusasetuksen säännöksiä.

81. Erityisen menettelyn luominen yhtä yhteistoimintamuotoa varten ei vaikuta asianmukaiselta. Asetuksella (ETY) N:o 4064/89 vahvistetut menettelyt soveltuvat nopean ja tehokkaan ennakkovalvonnan harjoittamiseen. Tästä syystä onkin kaavailtu asetuksen soveltamisalan laajentamista koskemaan kaikkia tuotantotoimintaa harjoittavia yhteisyrityksiä, jotka eivät hoida kaikkea itsenäiselle taloudelliselle yksikölle kuuluvaa toimintaa, ja tällaisten yhteisyritysten tarkastelua sekä määräävän aseman (asetus (ETY) N:o 4064/89 2 artiklan 3 kohta) että 85 artiklan määräysten (asetus (ETY) N:o 4064/89 2 artiklan 4 kohta) valossa.

II Kilpailusääntöjen hajautettu soveltaminen

82. Asetuksen N:o 17 mukainen järjestelmä perustuu 85 artiklan 3 kohdan määräysten keskitettyyn soveltamiseen. Asetuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaisesti komissiolla on yksinomainen toimivalta myöntää kilpailua rajoittavalle sopimukselle poikkeus. Poikkeuksen välittömään sovellettavuuteen perustuvan järjestelmän soveltaminen mahdollistaa tämän toimivalta-ajan muuttamisen siten, että kilpailuviranomaiset ja tuomioistuimet voivat myös arvioida niiden käsiteltäväksi toimitettuja yritysten välisiä yhteistoimintajärjestelyjä 85 artiklan kaikkien määräysten nojalla.

A. UUSI TOIMIVALTAJAKO

1. *Komissio määrittelee kilpailupolitiikan*

83. On tärkeää, että hajauttamisesta ei seuraa epäyhtenäisyyttä yhteisön kilpailulainsäädännön soveltamisessa. Tästä syystä kilpailupolitiikka on myös jatkossa määriteltävä yhteisön tasolla sekä lainsäädäntöä laatimalla että yksittäisiä päätöksiä tekemällä. Komissiolla on perustamissopimusten täytäntöönpanon valvojana ja yhteisön edun turvaajana, yhteisöjen tuomioistuimen valvonnassa, erityinen tehtävä yhteisön oikeuden täytäntöönpanossa ja kilpailusääntöjen yhdenmukaisen soveltamisen varmistamisessa.

84. Poikkeuksen välittömään sovellettavuuteen perustuvassa järjestelmässä oikeudellisen sääntelyn puitteilla on olennainen merkitys. Sääntöjä on sovellettava riittävän ennakoitavalla ja johdonmukaisella tavalla, jotta talouden toimijat voivat arvioida yhteistoimintajärjestelyjensä lainmukaisuutta. Komissiolla säilyy yksinoikeus erilaisten säädöstehtien (asetukset, tiedonannot, suuntaviivat jne.) laadinnassa ja ehdotusten tekemisessä, eikä se epäile käyttä tätä mahdollisuutta hyödykseen varmistaakseen kilpailusääntöjen johdonmukaisen ja yhtenäisen soveltamisen.

85. Tärkeimpiä säädöstehtejä ovat ryhmäpoikkeusasetukset. Koska lainsäädännöllä on suuri painoarvo uudessa järjestelmässä, yritysten oikeusvarmuus edellyttää, että poikkeuksen saanutta sopimusta ei voida

kieltää kansallisella lainsäädännöllä. Tässä tarkoituksessa voitaisiin hyödyntää 87 artiklan 2 kohdan e alakohtassa vahvistettua mahdollisuutta määrätä säännöksellä siitä, ettei kansallisessa lainsäädännössä saa kieltää tai muuttaa yhteisön asetuksella poikkeuksen saaneiden sopimusten vaikutuksia. Eräät jäsenvaltiot ovat jo sisällyttäneet tämän periaatteen lainsäädäntönsä. Belgiassa 5. elokuuta 1991 säädetyin lain 91/2790 mukaan yhteisön myöntämä poikkeus estää Belgian viranomaisten toiminnan ja poikkeuksen saaneita sopimuksia ei tarvitse enää ilmoittaa kansallisen lainsäädännön mukaan. Tanskan asianomaisessa laissa tehdään mahdottomaksi sellaisten yritysten välisten yhteistoimintajärjestelyjen kieltäminen, joihin sovelletaan yhteisön ryhmäpoikkeusasetuksen säännöksiä. Espanjan ja Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntöön sisältyy vastaavanlaisia säännöksiä.

86. Komissio aikoo myös laatia lisää tiedonantoja ja suuntaviivoja, joiden avulla selvitetään sen noudattamaa politiikkaa ja ohjataan yhteisön kilpailusääntöjen soveltamista kansallisissa toimielimissä. Tiedonannot ja suuntaviivat sopivat erityisen hyvin taloudellista toimintaa koskevien sääntöjen tulkittamiseen, sillä niiden avulla voidaan ottaa paremmin huomioon kaikki ne arviointiperusteet, jotka ovat merkityksellisiä tutkittaessa kilpailusääntöjä. Vaikka tiedonannot ja suuntaviivat eivät sido kansallisia toimielimiä, niiden arvo ja vaikutus yhteisön oikeuden johdonmukaiselle soveltamiselle perustuvat siihen, että komissio tekee yksittäisiä päätöksiä, joissa vahvistetaan näissä teksteissä esitetty lähestymistapa. Mikäli yhteisöjen tuomioistuin vahvistaa nämä päätökset, tiedonannot ja suuntaviivat muodostavat osan säännöistä, joita kansallisten toimielinten on sovellettava.

87. Myös uudessa järjestelmässä komissio harjoittaa kilpailupolitiikkaa tekemällä yksittäisiä kieltopäätöksiä, joiden merkitys kasvaa nykyisestä. Koska komission toiminta on keskittynyt kaikkein vakavimpien kilpailunrajoitusten torjuntaan, yksittäisten kieltopäätösten määrä lisääntyy todennäköisesti huomattavasti.

88. Vaikka komissio ei voisi enää tehdä poikkeuspäätöksiä 85 artiklan 3 kohdan nojalla kuten nykyisin, sille olisi tarpeen myöntää toimivalta myös yksittäisten myönteisten päätösten tekemiseen. Kun kyseessä olevaan toimenpiteeseen liittyy uudenlaisia ongelmia, voi olla tarpeen antaa markkinoille tietoa siitä, millä tavalla komissio kohtelee tiettyjä kilpailunrajoituksia. Tällaisia myönteisiä päätöksiä tehtäisiin siis vain poikkeuksellisesti ja vain jos yleinen etu sitä vaatii.

89. Lainsäädännössä vahvistetun poikkeuksen välittömään sovellettavuuteen perustuvassa järjestelmässä komission myönteiset päätökset rajoittuisivat sen toteamiseen, että yritysten välinen yhteistoimintajärjestely on 85 artiklan mukainen, koska se ei joko kuulu 85 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan tai se täyttää 85 artiklan 3 kohdan soveltamisedellytykset. Nämä päätökset olisivat luonteeltaan toteavia ja niillä olisi nykyisiä puuttumattomuustodistuksia koskevia päätöksiä vastaava oikeudellinen asema.

90. Menettelyssä, joka muuten saattaisi päättyä kieltopäätökseen, voi esiintyä myös tilanne, jossa yritykset antavat komissiolle sitoumuksia, joilla voidaan poistaa yhteistoimintajärjestelyn aiheuttamia kielteisiä vaikutuksia. On siis asianmukaista, että komissio voi saattaa tällaiset sitoumukset velvoittaviksi, jotta yritykset voidaan määrätä noudattamaan sitoumuksiaan ja jotta sopimuspuolet ja kolmannet voivat tarvittaessa vedota niihin kansallisissa toimielimissä. Tarkoituksena onkin, että tulevassa 85 ja 86 artiklan täytäntöönpanoasetuksessa vahvistetaan uudentyypisen yksittäisen päätöksen muoto, jota koskevat yleiset julkaisuvelvoitteet. Komissio voisi tällaisessa päätöksessä vahvistaa yritysten antamat sitoumukset ja saattaa ne näin velvoittaviksi. Näin olisi mahdollista saattaa päätökseen aloitettu menettely ja varmistaa, että yritykset noudattavat sitoumuksia. Tällaisesta muutoksesta seuraa, että asetuksen seuraamusjärjestelmään liitetään säännös, joka mahdollistaa sakkojen ja uhkasakkojen määräämisen, jos yritykset eivät noudata sitoumuksia.

2. *Kansallisten viranomaisten asema vahvistuu kilpailusääntöjä sovellettaessa*

91. Jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten ja komission toiminta kilpailuasioissa perustuu taloudellisen toiminnan sääntöihin. Niiden tehtävänä ei ole, toisin kuin kansallisten tuomioistuinten, ratkaista osapuolten välisiä riita-asioita, vaan ylläpitää sellaista järjestelmää, jolla varmistetaan, ettei kilpailu vääristy. Tähän asti komission ja kansallisten kilpailuviranomaisten välinen yhteistyö on perustunut käytännöllisiin syihin ja säilynyt rajallisena, koska vain komissiolla on ollut toimivalta soveltaa 85 artiklan 3 kohtaa. Nyt kun yhteisön kilpailusääntöjä on sovellettu 35 vuotta, on tarpeen hyödyntää paremmin kansallisten viranomaisten ja komission mahdollisuuksia täydentää toistensa toimintaa ja kannustaa viranomaisista muodostuneen verkon soveltamaan kilpailusääntöjä noudattamalla yhteisiä periaatteita ja tekemällä tiivistä yhteistyötä.

92. Tällaisen viranomaisten muodostaman yhteistyöverkon optimaalinen toiminta edellyttää seuraavan-

laisia toimenpiteitä: a) komission yksinoikeudesta myöntää poikkeuksia on luovuttava, b) viranomaisille on myönnettävä oikeus evätä yhteisön ryhmäpoikkeusasetuksessa myönnetty etu ja c) kansallisille sekä yhteisön viranomaisille on annettava mahdollisuus toimittaa toiselle viranomaiselle luottamukselliset asiakirjat ja tiedot, joita voidaan käyttää tutkittaessa tapauksia, joissa yhteisön kilpailusääntöjä on rikottu.

93. Poikkeuksen välittömään sovellettavuuteen perustuvassa järjestelmässä kansalliset viranomaiset voivat itse arvioida, täyttääkö jokin sopimus 85 artiklan 3 kohdan soveltamisedellytykset, eikä viranomaisten enää tarvitse siirtää asiaa komissiolle. Viranomaiset voivat aloittaa yhteisön lainsäädännön soveltamista koskevat tutkimukset kantelun perusteella tai omasta aloitteestaan, eikä niiden toimia enää estä se, että yritysten välinen yhteistoimintajärjestelyn osapuolten tekemä ilmoitus on komission käsiteltävänä.

94. Jotta kansallisten viranomaisten tehtäviä voitaisiin näin tehostaa, on tarpeen muuttaa asetusta N:o 17, jotta voidaan kumota poikkeuksen myöntämistä koskeva komission yksinoikeus ja vahvistaa selkeästi, että 85 artiklan soveltamista koskevan asian käsiteltäväkseen saaneen viranomaisen on aina tutkittava, täytyvätkö edellytykset poikkeuksen myöntämiselle. Jotta tällä uudistuksella voitaisiin todella edistää kilpailusääntöjen hajautettua soveltamista, on tarpeen, että ne 7 jäsenvaltiota, jotka eivät vielä ole sitä tehneet, myöntävät kilpailuviranomaisilleen toimivallan soveltaa yhteisön lainsäädäntöä.

95. Kun komissio luopuu yksinoikeudestaan myöntää poikkeuksia, siitä seuraa johdonmukaisesti, että kansallisille viranomaisille tulisi antaa mahdollisuus evätä ryhmäpoikkeuksen soveltamista koitua etu kansallisilla markkinoilla, jos kyseiset markkinat tai niiden osa muodostavat erilliset markkinat. Jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisilla on erityisen hyvät mahdollisuudet arvioida alueellaan sitä, täyttävätkö ryhmäpoikkeusasetuksessa tarkoitettut sopimukset tietyssä tapauksessa 85 artiklan 3 kohdan soveltamisedellytykset, ja mikäli eivät, niihin ei voida siis soveltaa ryhmäpoikkeusta. Tämä mahdollisuus todettiin jo yhteisön kilpailusääntöjen soveltamisesta vertikaalisiin rajoituksiin annetussa komission tiedonannossa⁽⁵⁴⁾ ja se voitaisiin yleistää 85 ja 86 artiklan uuden täytäntöönpanoasetuksen yhteydessä.

⁽⁵⁴⁾ EYVL C 365, 26.11.1998, s. 3.

96. Voi olla, että kansallisten viranomaisten on vaikea käsitellä valituksia, jotka edellyttävät tutkimuksia useissa jäsenvaltioissa. Toisaalta komissio voi joutua käsittelemään asiaa, jonka vaikutukset keskittyvät pääasiassa yhden jäsenvaltion alueelle. Tällaisissa tilanteissa tehokkain ratkaisu olisi se, että kyseistä asiaa käsittelevä viranomainen siirtäisi asian viranomaiselle, jolla on parhaat mahdollisuudet sen käsittelyyn. Tämä edellyttää sitä, että viranomainen, jolle asian käsittely siirretään, voi käyttää suoraan todisteina kaikkia asiaan liittyviä asiakirjoja. Nykyisin asetuksen N:o 17 20 artikla estää kilpailuviranomaisia käyttämästä komission toimittamia tietoja todisteina⁽⁵⁵⁾.

97. Perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklan uuden täytäntöönpanoasetuksen pitäisi siis mahdollistaa se, että todetessaan tietyllä asialla olevan pääasiassa kansallisia vaikutuksia komissio voisi siirtää kaikki asiaa koskevat asiakirjat, mukaan lukien luottamukselliset asiakirjat, sen jäsenvaltion kansallisen viranomaisen käsiteltäväksi, jonka alueella kyseisestä menettelytapaista aiheutuu vaikutuksia. Tällöin kansallisen viranomaisen pitäisi voida jatkaa tutkimuksia hyödyntämällä suoraan todisteina siirrettyjä tietoja. Jos taas kansallinen viranomainen tutkimuksia tehdessään tulee siihen johtopäätökseen, että asia on yhteisön laajuinen ja vaatii komission toimenpiteitä, viranomaisten pitäisi voida siirtää asia komissiolle vastaavalla tavalla kuin EFTAn valvontaviranomainen⁽⁵⁶⁾ voi tehdä tällä hetkellä. Ainoa rajoitus, joka on säilytettävä, koskee alun perin suoritettavan tutkimuksen tarkoitusta. Tietoja saa käyttää ainoastaan siihen tarkoitukseen, jota varten ne on hankittu, ja 85 ja 86 artiklan soveltamiseen sekä tarvittaessa kansallisen kilpailulainsäädännön soveltamiseen riippumatta siitä, mikä viranomainen tutkimukset toteuttaa.

98. Vastineeksi tälle tietojen käyttömahdollisuuksia koskevalle laajenukselle uuteen asetukseen olisi sisällytettävä kansallisia viranomaisia ja komissiota koskeva kielto määrätä päällekkäisiä seuraamuksia tai erillisiä sitoumuksia yrityksille.

⁽⁵⁵⁾ Asia C-67/91, Dirección General de Defensa de la Competencia v. Asociación Española de Banca Privada (AEB) ym., tuomio 16.7.1992 (Kok. 1992, s. I-1420, perustelujen 37 ja sitä seuraavat kohdat).

⁽⁵⁶⁾ Pöytäkirja 23 valvontaviranomaisten välisestä yhteistyöstä (Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen 58 artikla) (EYVL L 1, 3.1.1994, s. 186).

3. *Kansallisten tuomioistuinten asema vahvistuu kilpailusääntöjä sovellettaessa*

99. Kansalliset tuomioistuimet ovat kansalaisia lähellä ja niillä on perustamissopimuksen synnystä lähtien ollut erityinen merkitys välittömästi yhteisön oikeuteen perustuvien subjektiivisten oikeuksien suojelejoina⁽⁵⁷⁾. Yhteisöjen tuomioistuin on tunnustanut kansallisten tuomioistuinten välttämättömyyden yhteisön oikeuden ja kilpailuoikeuden tehokkaalle täytäntöönpanolle. Kansalliset tuomioistuimet soveltavat 85 artiklaa kolmenlaisissa menettelyissä: sopimusvelvoitteita koskevilla asioissa (sopimuspuolten väliset riita-asiat), muita kuin sopimukseen perustuvia velvoitteita koskevilla asioissa (yhden tai useamman sopimuspuolen ja kolmannen väliset riita-asiat) ja käsitellessään väliaikaisia toimenpiteitä koskevia vaatimuksia.

100. Asetukseen N:o 17 kirjatun poikkeuksen myöntämistä koskevan komission yksinoikeuden vuoksi kansalliset tuomioistuimet eivät voi soveltaa 85 artiklan 3 kohtaa ja myöntää poikkeuksia. Koska niillä ei ole toimivaltaa soveltaa kyseistä määräystä, yritykset voivat käytännössä keskeyttää asian tutkimisen tuomioistuimessa ilmoittamalla asian komissiolle. Tämä ilmiö on pääasiallinen este kansallisten tuomioistuinten kilpailusääntöjen soveltamiselle. Välittömästi sovellettavan poikkeuksen järjestelmässä yritykset voivat vedota 85 artiklan 3 kohdan soveltamiseen tuomioistuimissa, mikä antaa yrityksille uuden oikeusperusteen mahdollistaa sellaisten kilpailurajoitusten toimeenpano, jotka täyttävät 85 artiklan 3 kohdan soveltamisedellytykset. Näin ollen yritysten oikeusvarmuus lisääntyisi. Kantelijat voivat puolestaan saada korvauksensa nopeammin, jos ne joutuvat kärsimään yritysten välisistä oikeudenvastaisista yhteistoimintajärjestelyistä. Tässä yhteydessä on muistettava, että kansallisten tuomioistuinten päätökset tulevat oikeusvoimaisiksi, jollei asiaa ratkaista toisin muutoksenhakutuomioistuimissa. Kaikkien jäsenvaltioiden tuomioistuimet tunnustavat tuomioistuinten päätökset Brysselin⁽⁵⁸⁾ ja Luganon⁽⁵⁹⁾ yleissopimusten nojalla.

⁽⁵⁷⁾ Asia 26/62, Van Gend ja Loos v. Alankomaiden veroviranomaiset, tuomio 5.2.1963 (Kok. 1963, s. 3) ja edellä alaviitteessä 34 mainittu asia BRT v. SABAM.

⁽⁵⁸⁾ Tuomioistuimen toimivaltaa sekä tuomioiden täytäntöönpanoa yksityisoikeuden alalla koskeva Brysselin yleissopimus (EYVL L 299, 31.12.1972, s. 32), sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna vuoden 1997 liittymissopimuksella (EYVL C 15, 15.1.1997, s. 1).

⁽⁵⁹⁾ Tuomioistuimen toimivaltaa sekä tuomioiden täytäntöönpanoa yksityisoikeuden alalla koskeva Luganon yleissopimus (EYVL L 319, 25.11.1988, s. 9).

B. KILPAILUSÄÄNTÖJEN JOHDONMUKAINEN JA YHTENÄINEN SOVELTAMINEN

1. *Mahdolliset ongelmat ja niiden ratkaiseminen*

101. Kilpailusääntöjen hajautettu soveltaminen ja hallinnollisesta lupajärjestelmästä luopuminen eivät saa vaikuttaa kilpailuolosuhteiden säilymiseen yhtenäisinä koko yhteisössä. Yhteisön oikeuden ensisijaisuuden periaate estää sen, että kansallisen oikeuden soveltaminen voisi vaikeuttaa yhteisön oikeuden täysimääräistä ja yhdenmukaista soveltamista ja tai sen täytäntöönpanosäädösten tehokkuutta⁽⁶⁰⁾. Jos sen sijaan useampi toimielin (komissio, kansalliset viranomaiset ja tuomioistuimet) soveltaa yhteisön lainsäädäntöä samanaikaisesti, vaarana on seuraavanlaisten ongelmien syntyminen:

(1) Kansallinen viranomainen tai tuomioistuin tekee myönteisen päätöksen (hylkäämällä vaatimuksen sillä perusteella, että sopimus ei kuulu 85 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan tai täyttää 85 artiklan 3 kohdan soveltamisedellytykset taikka tekee kilpailua rajoittavan sopimuksen toimeenpanoa koskevan päätöksen) yritysten välisestä kilpailua rajoittavasta yhteistoimintajärjestelystä, jonka komissio on kieltänyt.

(2) Kansallinen viranomainen kieltää sopimuksen tai tuomioistuin ei myönnä oikeutta toimeenpanna sopimusta, jonka osalta komissio on tehnyt myönteisen päätöksen (yhteistoimintajärjestelyä koskevan kantelun hylkääminen tai tuomioistuimen tekemä myönteinen päätös).

102. Ensiksikin on korostettava, että 85 artiklan 1 kohdan ja 86 artiklan osalta yhteisön kilpailusääntöjä on sovellettu rinnakkain jo vuodesta 1962 eikä ongelmia ole juurikaan aiheutunut. Ongelmien ratkaisemiseksi ehdotetaan seuraavien periaatteiden noudattamista:

(1) Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut asiassa *Delimitis*⁽⁶¹⁾ antamassaan tuomiossa, että kun komissio on aloittanut menettelyn tai tehnyt lopulliseksi muodostuneen päätöksen, kansallisen tuomarin velvollisuutena on välttää ristiriitaisten päätösten antamista tarvittaessa lykkäämällä menettelyään pyytääkseen tietoja komissiolta tai esittämällä perustamissopimuksen 177 artiklassa tarkoitetun ennakkoratkaisupyynnön. Tätä periaatetta voidaan analogisesti soveltaa kansallisiin kilpailuviranomaisiin. Ne eivät kuitenkaan voi esittää ennakkoratkaisupyynnöitä 177 artiklan nojalla.

⁽⁶⁰⁾ Ks. asia 14/68, *Walt Wilhelm*, tuomio 13.2.1969 (Kok. 1969, s. 1.)

⁽⁶¹⁾ Ks. edellä alaviitteessä 38 mainittu tuomio.

(2) Kun kansallinen viranomainen tekee lopulliseksi muodostuneen myönteisen päätöksen tai tuomioistuin antaa lopulliseksi muodostuneen ”myönteisen” tuomion (esim. kanteen hylkääminen sillä perusteella, että yhteistoimintajärjestely täyttää 85 artiklan 3 kohdan edellytykset), komissio voi kuitenkin tulla väliin ja kieltää sopimuksen, jollei lainvoimaisuuden periaate estä tätä osapuolten välisissä riita-asioissa, joista on annettu tuomioistuimessa lopullinen tuomio.

(3) Kun kansallinen viranomainen tai tuomioistuin tekee päätöksen, jossa vahvistetaan lopullinen kielteinen kanta yritysten väliseen yhteistoimintajärjestelyyn, komissio katsoo yleensä, että sen ei tulisi muutoin kuin 177 artiklan ennakkoratkaisumenettelyä noudattaen esiintyä asiassa väliintulijana, mikäli ennakkoratkaisua koskeva pyyntö on tehty.

(4) Kunnes kansallinen päätös tai tuomio on lopullinen, komissio voi milloin tahansa tehdä vastakaisen päätöksen. Tässä tapauksessa muutoksenhaku tuomioistuinta sitoo velvollisuus välttää ristiriitaisten päätösten tekemistä.

103. Edellä mainittujen periaatteiden soveltamisella pitäisi mahdollistaa niiden ongelmien ratkaiseminen, joita voi esiintyä yhteisön kilpailulainsäädäntöä soveltavien eri toimielinten välillä. Voi myöskin käydä välttämättömäksi vahvistaa periaatetta, jonka mukaan kansallisen tai yhteisön kilpailulainsäädännön soveltamisen kansallisten viranomaisten tai tuomioistuimien toimesta tulee olla yhdenmukaista komission yhteisöjen tuomioistuimen valvonnassa soveltaman yhteisön kilpailulainsäädännön kanssa. On kuitenkin suotavaa kehittää sellaisia keinoja, joilla ennaltaehkäistään tällaisten ongelmien syntymistä.

2. *Tiedonvaihto ja yhteistyö*

104. Yhteisön lainsäädäntöön sisältyy jo kaksi määräystä, joilla turvataan sääntöjen johdonmukainen soveltaminen ja kilpailupolitiikan yhdenmukaisuus: perustamissopimuksen 169 ja 177 artikla. Perustamissopimuksen 169 artikla antaa mahdollisuuden siihen, että komissio voi saattaa yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi tapaukset, joissa jäsenvaltiot ovat rikkooneet yhteisön sääntöjä. Perustamissopimuksen 177 artikla velvoittaa puolestaan ylimmän oikeusasteen tuomioistuimet, joilla on yhteisön lainsäädännön tulkitsemista koskevia kysymyksiä, esittämään ennakkoratkaisupyynnön Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelle. Nämä kaksi menettelyä ovat tehokkaita, mutta

ne voivat osoittautua erittäin hitaiksi pyrittäessä säilyttämään tai palauttamaan kilpailupolitiikan yhdenmukaisuus, mikä edellyttää päivittäistä yhteistyötä viranomaisten välillä. Tästä syystä on tarpeen ottaa käyttöön joustavia ja nopeita tiedonvälitys- ja yhteistyökeinoja kilpailuviranomaisten, tuomioistuinten ja komission välillä.

105. Kilpailuviranomaisten osalta on ehdotettu, että uudistetussa asetuksessa N:o 17 säädetään jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten velvollisuudesta tiedottaa komissiolle tapauksista, joissa 85 ja 86 artiklaa sovelletaan, mikä vastaa nykyisin voimassa olevan asetuksen 10 artiklassa komissiolle asetettua tiedonantovelvollisuutta⁽⁶²⁾. Komissiota tulisi tiedottaa menettelyä aloitettaessa sekä ennen sen päättämistä. Komissiolle pitäisi myös ilmoittaa tapauksista, joissa viranomainen aikoo evätä poikkeuksen. Näiden tietojen ja kansallisten viranomaisten kanssa mahdollisesti tapahtuvan näkemystenvaihdon tulisi varmistaa kilpailupolitiikan johdonmukaisuus ilman, että yhteisön oikeuden soveltamista koskeissa ristiriitatilanteissa olisi tarvetta käyttää voimakkaampia ongelmanratkaisumenetelmiä. Komissiolla säilyy kuitenkin mahdollisuus siirtää asian käsittely pois kansalliselta kilpailuviranomaiselta soveltamalla nykyisen asetuksen N:o 17 9 artiklan 3 kohtaa vastaavaa menettelyä. Yhteisön oikeuden ja kansallisen oikeuden nojalla käynnistettyjen menettelyjen yhdenmukaisuuden varmistamiseksi kansallisille viranomaisille olisi myös säädettävä velvollisuus tiedottaa komissiolle sellaisista oma-aloitteisesti tai komission pyynnöstä aloittamistaan menettelyistä, joissa sovelletaan kansallista oikeutta ja jotka voivat vaikuttaa yhteisön menettelyihin.

106. On ilmeistä, että komission ja jäsenvaltioiden välisessä tiedonvaihdossa kilpailunrajoituksia ja määräävää markkina-asemaa käsittelevän neuvoo-antavan komitean merkitys lisääntyy. Siitä muodostuu merkittävimpiä tapauksia pohtiva keskustelufoorumi riippumatta siitä, minkä viranomaisen käsittelemästä asiasta on kyse. Näin ollen sitä kuullaan jatkossa samoin edellytyksin kuin nyt eli käsiteltäessä komission lainsäädäntöhankkeita ja päätösehdotuksia. Tämän lisäksi komissiolle voitaisiin antaa mahdollisuus lisätä omasta aloitteestaan tai jäsenvaltion pyynnöstä komitean kokouksen esityslistalle asia, jossa jäsenvaltion kilpailuviranomainen soveltaa yhteisön oikeutta, jotta komi-

tea voisi antaa asiasta lausunnon. Euroopan unionin jäsenyyttä edeltävässä vaiheessa, komissio paneutuu erityisen huolellisesti kilpailun syntymisen myötävaikuttamiseen jäsenyyttä hakeneissa maissa sekä avustaa näiden maiden kilpailuviranomaisia.

107. Jotta sääntöjen yhdenmukainen tulkinta säilytettäisiin sovellettaessa niitä hajautetusti ja jotta kansallisia tuomioistuimia voitaisiin tukea niiden toiminnassa, on tarpeen ottaa käyttöön yhteistyömenetelmiä komission ja tuomioistuinten välillä. Ensiksikin on olennaista, että komissio saa tietoja menettelyistä, joissa tuomioistuimet soveltavat 85 ja 86 artiklaa. Tämä on tarpeen, jotta voidaan vähentää mahdollisia tulkintaongelmia tai lainsäädännössä esiintyviä puutteita. Tarkoituksena onkin sisällyttää asetukseen tuomarille asetettava tiedonantovelvollisuus. Vastaava velvollisuus on jo nyt voimassa esimerkiksi Saksan lainsäädännössä⁽⁶³⁾. Toisaalta olisi tarpeellista antaa komissiolle mahdollisuus toimia väliintulijana (*amicus curiae*) sellaisissa oikeudenkäyntimenettelyissä, joista komissio on tietoinen tuomioistuimen sille toimittamien tietojen perusteella, jos asiaa käsittelevä tuomari tämän hyväksyy. Tällainen väliintulo voisi tehokkaasti edistää säännösten yhdenmukaista soveltamista. Näin ollen on tarkoitus sisällyttää tätä koskeva säännös muutettuun asetukseen N:o 17. Samoin on tarkoitus sisällyttää uudistettuun asetukseen N:o 17 ne edellä mainitussa komission ja kansallisten tuomioistuinten välistä yhteistyötä koskevassa tiedonannossa vahvistetut säännöt, jotka koskevat tuomioistuinten mahdollisuutta pyytää menettelyn aikana komissiolta menettelyllisiin, oikeudellisiin tai taloudellisiin kysymyksiin liittyviä tietoja. Eräissä jäsenmaissa on lisäksi jo olemassa yhteistyömenettelyjä kilpailuoikeudellisia kysymyksiä käsittelevien kansallisten tuomioistuimen ja kansallisten kilpailuviranomaisen välillä (esim. Saksassa *Bundeskartellamtin* mahdollisuus väliintuloon ja Ranskassa *Conseil de la Concurrence*lla oleva mahdollisuus antaa asiantuntijalausuntoja).

III Jätekäteen tapahtuvan valvonnan vahvistaminen

108. Poikkeuksen välittömään soveltamiseen perustuvan järjestelmän käyttöönoton luonnollinen ja väistämätön seuraus on kilpailusääntöjen noudattamisen jälkikäteishallinnon vahvistaminen. Ehdotetussa

⁽⁶²⁾ Saksalaisen kilpailunrajoituksia koskevan lain (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen) 50 §:n 3 momentissa, sellaisena kuin se on muutettuna kuudennella tarkistuksella (tuli voimaan 1.1.1999), säädetään jo velvollisuudesta tiedottaa komissiolle yhteisön oikeuden soveltamisesta, jotta komissio voi ilmaista näkemyksensä.

⁽⁶³⁾ Saksalaisen kilpailunrajoituksia koskevan lain 96 ja 90 § velvoittavat tuomioistuimet ilmoittamaan kilpailuviranomaisille (Bundeskartellamt) menettelyistä, joissa sovelletaan yhteisön oikeutta.

uudistuksessa on vahvistettava komission tutkintavaltuuksia, helpotettava kantelun tekemistä ja kehitettävä seuraamusjärjestelmää.

A. TUTKINTAMENETELMIEN VAHVISTAMINEN

109. Jotta komissio pystyisi toimimaan tehokkaasti salaisia kilpailun rajoituksia vastaan, ei riitä, että se kohdistaa voimavarojaan kanteluiden tutkimiseen ja omasta aloitteestaan tapahtuviin menettelyihin. Komission tutkintavaltuuksia on myös lisättävä.

110. Komission halutessa toteuttaa 14 artiklan 3 kohdan mukaisia tarkastuksia sitä avustavat kansalliset kilpailuviranomaiset tarvitsevat tällä hetkellä useimmissa jäsenvaltioissa⁽⁶⁴⁾ tuomioistuimen myöntämän valtuutuksen siltä varalta, että yritys vastustaa tarkastusta⁽⁶⁵⁾. Tapauksissa, joissa on mukana useita yrityksiä, tarkastukset on useimmiten toteutettava samanaikaisesti eri jäsenvaltioissa ja valtuutusta on siten haettava usealta tuomioistuimelta, joiden toimivalta rajoittuu tarkastusta koskevan päätöksen laillisuuden sekä sen varmistamiseen, että suunnitellut tarkastukset eivät ole mielivaltaisia eivätkä kohtuuttomia⁽⁶⁶⁾.

111. Tarkastusten samanaikaisuuden ja yhdenmukaisuuden takaamiseksi ja niiden kohteena oleville yrityksille annettavien menettelyllisten takeiden vahvistamiseksi on olemassa useita vaihtoehtoja. Oikeudellinen valvonta voidaan ensinnäkin keskittää siirtämällä se yhteisön tasolle jommankumman yhteisöjen tuomioistuimen tehtäväksi. Tämä ratkaisu turvaisi tarkastusten kohteena olevan yrityksen oikeudet, minkä lisäksi se yksinkertaistaisi huomattavasti tarkastusmenettelyitä ja ratkaisisi lopullisesti epäyhtenäisyyteen ja samanaikaisuuden puutteeseen liittyvät ongelmat. Toinen

mahdollinen vaihtoehto on yhdenmukaistaa ja yksinkertaistaa jäsenvaltioiden kansallista prosessioikeutta siten, että taataan määräysten nopea ja samanaikainen antaminen niissä jäsenvaltioissa, joissa ne ovat tarpeen. Jälkimmäinen vaihtoehto on huomattavasti hankalampi toteuttaa ja se edellyttäisi perusteellisia muutoksia eräiden jäsenvaltioiden prosessioikeuteen.

112. Komission valtuuttamien virkamiesten oikeus tehdä tarkastusten yhteydessä yrityksen edustajille tai työntekijöille suullisia kysymyksiä, joilla ei ole suoraa yhteyttä yrityksen tiloista löydettyihin asiakirjoihin, on toisinaan ollut kiistanalainen ja virheellisten tietojen antamisesta seuraavia hallinnollisia seuraamuksia koskeva säännöstö onkin tämän osalta puutteellinen.

113. Tämän vuoksi onkin tarkoitus muuttaa asetuksen N:o 17 14 artiklaa siten, että siitä käy yksiselitteisesti ilmi, että tarkastuksen yhteydessä komission valtuuttamilla virkamiehillä on oikeus esittää yrityksen edustajille ja työntekijöille suullisia kysymyksiä, jos kysymykset ovat oikeutettuja ja suhteessa tarkastuksen päämäärään nähden, ja vaatia kysymyksiin täydellisiä ja tarkkoja vastauksia. Käyttöön voitaisiin lisäksi ottaa täydentävä säännös, jossa tarkennetaan, että valtuutetuilla virkamiehillä on oikeus laatia tarkastusten yhteydessä annetuista vastauksista pöytäkirjoja. Pöytäkirjat liitettäisiin tapauksen asiakirja-aineistoon ja niitä voitaisiin käyttää menettelyn myöhemmässä vaiheessa. Tämän uuden säännöksen seurauksena virheellisten tietojen antamista koskevia seuraamuksia voitaisiin soveltaa tarkastuksen aikana annettuihin vastauksiin.

114. Tutkintamenetelmien vahvistamiseksi komissiolle olisi lisäksi annettava oikeus kutsua jokainen henkilö, jolla se uskoo olevan tutkinnan kannalta hyödyllisiä tietoja, komission tiloihin kuultavaksi ja laatia tämän vastauksista pöytäkirja⁽⁶⁷⁾. Tätä mahdollisuutta olisi voitava soveltaa menettelyn kohteena oleviin yrityksiin: kyseessä olisi eräänlainen 14 artiklan täydennys, joka mahdollistaisi sellaisten henkilöiden kuulustelun, jotka eivät olleet paikalla yrityksessä tehdyn tarkastuksen aikana. Sitä voitaisiin soveltaa myös kantelun tekijöihin tai kolmansiin.

⁽⁶⁴⁾ Belgia, Tanska, Ranska, Saksa, Kreikka, Irlanti, Luxemburg, Portugal, Espanja ja Yhdistynyt kuningaskunta.

⁽⁶⁵⁾ Tämä käytäntö perustuu Hoechstiä koskevassa asiassa annettuun tuomioon (yhdistetyt asiat 46/87 ja 227/88, Hoechst v. Euroopan yhteisöjen komissio, tuomio 21.9.1989, Kok. 1989, s. 2859), jossa katsotaan kansallisen oikeuden tehtäväksi määrittää sopivat menettelysäännöt yritysten oikeuksien takaamiseksi.

⁽⁶⁶⁾ Yhdistetyt asiat 46/87 ja 227/88, Hoechst AG v. Euroopan yhteisöjen komissio, tuomio 21.9.1989 (Kok. 1989, s. 2859, 35 kohta).

⁽⁶⁷⁾ Useimpien jäsenvaltioiden kilpailulainsäädäntö antaa viranomaisille oikeuden kutsua kuultavaksi henkilöitä, joilla uskotaan olevan tutkimuksen kannalta hyödyllisiä tietoja. Tämä pitää paikkansa erityisesti Belgian, Ranskan ja Saksan oikeusjärjestelmän osalta.

115. Poikkeuksen välittömään sovellettavuuteen perustuvassa järjestelmässä rikkomisen havaitseminen perustuu suurelta osin markkinoiden tarkkailuun. Mahdollisuutta tehdä alakohtaisia tutkimuksia ei juurikaan ole käytetty vuoden 1962 jälkeen, mutta uudessa järjestelmässä sen merkitys kasvaa. Siten alakohtaisia tutkimuksia koskeva nykyinen säännös on säilytettävä.

116. Kokemukset ovat osoittaneet, että komission yrityksille 11 artiklan nojalla osoittamat tietojensaanti-pyyntö eivät aiheuta suurempia vaikeuksia. Yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut useaan otteeseen periaatteen, jonka mukaan yritysten on vastattava kysymyksiin. Se on poikennut tästä periaatteesta ainoastaan syyttävien kysymysten osalta⁽⁶⁸⁾. Virheellisistä tai epätäydellisistä vastauksista aiheutuvat seuraamusmenettelyt ovat tehokkaita. Ainoa tässä yhteydessä huomioon otettava seikka koskee 11 artiklan 4 kohtaa, jossa säädetään, että velvollisuus pyydettyjen tietojen antamiseen on yritysten omistajilla tai heidän edustajillaan sekä oikeushenkilöiden, yhtiöiden tai oikeuskelpoisuutta vailla olevien yhteenliittymien osalta henkilöillä, joilla lain tai sääntöjen mukaan on kelpoisuus edustaa niitä. Tällainen sääntö rajoittaa kuitenkin asianmukaisesti valtuutettujen asianajajien/lakimiesten mahdollisuutta vastata asiakkaitensa puolesta, vaikka käytännössä komission tietopyyntöihin annettavien vastausten laatiminen on kuitenkin usein heidän tehtävänsä. Tämän vuoksi ehdotetaan 11 artiklan muuttamista siten, että asianmukaisesti valtuutetut asianajat/lakimiehet voivat asiakkaidensa niin halutessa vastata heidän puolestaan.

B. KANTELUIDEN MERKITYS KASVAA UUDESSA JÄRJESTELMÄSSÄ

117. Virallisten kanteluiden osuus komission tutkimista uusista tapauksista on tällä hetkellä lähes 30 prosenttia, ja epävirallista tietä saadut tiedot ovat perusteena useimpiin komission omasta aloitteestaan aloittamiin menettelyihin. Komissiolle tällä tavalla toimitetut tiedot ovat erittäin arvokkaita kilpailusääntöjen rikkomisen havaitsemiseksi. Tämän vuoksi on varmistettava, että jokainen luonnollinen henkilö ja oikeushenkilö, joka havaitsee mahdollisesti perustamissopimuksen 85 tai 86 artiklassa tarkoitettua kilpailunvas-

taisen menettelyn ja jonka oikeutettua etua asia koskee, voi jatkossakin tehdä asiasta kantelun komissiolle.

118. Komission keskittäessä toimintansa vakavimpien rikkomusten torjumiseen kanteluiden merkitys kasvaa entisestään. Tämän vuoksi uuden järjestelmän on helpotettava kanteluiden tekemistä. Erilaisilla toimenpiteillä voitaisiin rohkaista rikkomisen kohteena olevia kääntymään komission puoleen. Tällaisia toimenpiteitä voisivat erityisesti olla komission julkaisema kanteluja koskeva tiedonanto, määräaikojen asettaminen kantelun käsittelylle, kantelun hylkäämistä koskevien menettelyiden yksinkertaistaminen ja väliaikaistoimenpiteitä koskevien säännösten antaminen.

119. Komission on entistä paremmin tiedotettava mahdollisille kantelijoille toimintaansa koskevista menettelyistä. Koska oikeuskäytännössä on nyt tunnustettu komission oikeus päättää tärkeysjärjestyksestä, jolla se käsittelee kilpailusääntöjen rikkomista edellyttäen, että kyseessä on riittävä yhteisön etu⁽⁶⁹⁾, on syytä tarkentaa tätä seikkaa tiedonannolla, jotta kantelijoiden olisi helpompi ratkaista, osoittaako kantelu kansalliselle vai yhteisön toimielimelle. Kanteluita koskevassa tiedonannossa olisi lisäksi selvitettävä, mihin kantelijat voivat odottaa komission toiminnan johtavan: määräykseen lopettaa kyseinen toiminta niin sopimuspuoliin kuin kolmansinkin nähden ilman vahingonkorvauksia ja korkoja. Tiedonannossa olisi myös neuvottava kantelijoita hakemuksensa laatimisessa ja ilmoitettava erityisesti, mitä tietoja komissio yleensä tarvitsee todetakseen, onko kyseessä rikkominen. Siinä olisi lopuksi muistutettava komission olevan tinkimätön määrätessään sakkoja yrityksille, jotka pyrkivät rankaisemaan kantelijaa.

120. Tällä hetkellä komissio on ainoastaan velvoitettu tutkimaan sille osoitetut kantelut kohtuullisessa ajassa. Kantelijat, jotka katsovat joutuneensa yhteisön kilpailusääntöjen rikkomisen kohteeksi, haluavat kuitenkin tietää nopeasti, aikooko komissio aloittaa kan-

⁽⁶⁸⁾ Asia 374/87, Orkem v. Euroopan yhteisöjen komissio, tuomio 18.10.1989 (Kok. 1989, s. 3283).

⁽⁶⁹⁾ Asia 24/90, Automec Srl v. Euroopan yhteisöjen komissio, tuomio 18.9.1992 (Kok. 1992, s. II-2223).

telun johdosta menettelyn, eli tekeekö se tarkastuksia tai lähettää tiedonsaantipyynnöitä selvittääkseen kilpailusääntöjä rikkovien käytäntöjen olemassaolon vai aikooko komissio hylätä kantelun, koska kantelija ei voi osoittaa oikeutettua etuaan, kantelu on perusteeton tai koska yhteisön etu ei edellytä asian selvittämistä. Jos yhteisön etu asiassa puuttuu, on erittäin tärkeää, että kantelija voi kääntyä nopeasti kansallisen kilpailuviranomaisen tai sellaisen tuomioistuimen puoleen, joka voi aloittaa toimenpiteet kantelun johdosta. Tältä osin ehdotetaan neljän kuukauden mittaisen määräajan käyttöönottoa, jonka kuluessa komission on ilmoitettava kantelijalle, mihin toimenpiteisiin se aikoo ryhtyä hakemuksen suhteen. Jos komissio ei aio tutkia kantelua, se toimittaa kantelijalle perustellun kirjeen, jossa ilmoitetaan asian käsittelyn lopettamisesta. Tämän kirjeen sisältämään ratkaisuun voidaan hakea muutosta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa. Jos komissio puolestaan katsoo olevan aihetta tutkia asia, se ilmoittaa tästä kantelijalle samaisen neljän kuukauden kuluessa tämän vaikuttamatta menettelyn lopputulokseen. Jos komissio suoritettuaan yksityiskohtaisemman tutkimuksen, joka on tehtävä kohtuullisessa ajassa⁽⁷⁰⁾, katsoo, ettei se voi aloittaa menettelyä kantelun perusteella, se ilmoittaa myös tästä kantelijalle perustellulla kirjeellä, johon voidaan myös hakea muutosta ensimmäisen asteen tuomioistuimessa.

121. Komission velvollisuus ilmoittaa alustava kantansa kantelijalle kirjeitse (asetuksen (EY) N:o 2842/98⁽⁷¹⁾ 6 artiklassa tarkoitettu kirje), kantelijan huomautusten tutkiminen ja muodollisen päätöksen laatiminen tekevät nykyisestä menettelystä raskaan. Menettely on erittäin joustamaton ja sitoo runsaasti komission resursseja. Tähän liittyen on syytä todeta, että kaikista komission viime vuosina tekemistä muodollisista päätöksistä yli puolet on koskenut kantelun hylkäämistä. Neljän kuukauden määräajan käyttöönottoa on siten täydennettävä kantelun hylkäämismenettelyn yksinkertaistamisella ja ennen kaikkea mahdollistamalla kuulemistilaisuuksien entistä joustavamman järjestelyn.

⁽⁷⁰⁾ Asia T-213/95 ja asia T-18/96, SCK & FNK v. Euroopan yhteisöjen komissio, tuomio 22.10.1997 (Kok. 1997, II-1739) ja asia C-185/95, Baustahlgewebe GmbH v. Euroopan yhteisöjen komissio, tuomio 17.12.1998 (ei julk.).

⁽⁷¹⁾ Komission asetus (EY) N:o 2842/98, annettu 22 päivänä joulukuuta 1998, kuulemisesta tietyissä EY:n perustamis-sopimuksen 85 ja 86 artiklan mukaisissa menettelyissä (EYVL L 354, 30.12.1998, s. 18).

122. Kantelijat liittyvät hyvin usein kanteluunsa vaatimuksen väliaikaistoimenpiteistä, joiden tarkoituksena on viipymättä lopettaa kyseessä oleva rikkominen. Vaikka asetuksessa N:o 17 ei suoraan anneta komissiolle oikeutta ryhtyä tällaisiin toimenpiteisiin, oikeuskäytännössä komissiolle on annettu oikeus määrätä väliaikaistoimenpiteitä⁽⁷²⁾, jos se katsoo, että on olemassa riittävät todisteet rikkomisesta, jota on käsiteltävä kiireellisenä, koska siitä voi aiheutua vakavaa ja korjaamatonta haittaa. Vaikuttaakin tarpeelliselta säätää asetuksessa N:o 17 väliaikaistoimenpiteiden määräämisen edellytyksistä sekä niiden hyväksymismenettelystä ja voimassaoloajasta. Nykyinen väliaikaistoimenpiteitä koskeva käytäntö on osoittautunut tehokkaaksi.

C. SEURAAMUKSET

123. Asetuksen N:o 17 15 artiklan 2 kohdassa säädetään, että komissio voi määrätä sakon, joka on enintään 10 prosenttia kunkin 85 artiklan 1 kohdan ja 86 artiklan rikkomiseen osallisen yrityksen edellisen tilikauden liikevaihdosta. Komission sakkojen määräämistä koskevat periaatteet ovat vähitellen selkeyntyneet komission päätöskäytännön kautta, asetuksen N:o 17 15 artiklan 2 kohdan ja EHTY:n perustamissopimuksen 65 artiklan 5 kohdan mukaisesti määrättyjen sakkojen laskemista koskevilla suuntaviivoilla⁽⁷³⁾ sekä tiedonannolla sakkojen määräämättä jättämisestä tai lieventämisestä kartelleja koskevissa asioissa⁽⁷⁴⁾. Tarcoitus ei ole alentaa säädettyä 10 prosentin enimmäismäärää, joka on osoittautunut asianmukaiseksi. Poikkeuksen välttämään sovellettavuuteen perustuvaan järjestelmään siirtyminen merkitsee kuitenkin sitä, että ilmoitukseen liittyvä sakkoimmunitettiin häviää, koska ilmoituksia ei enää tehdä. Tämä puolestaan tehostaa kilpailunrajoituksia koskevan kieltoperiatteen merkitystä ja sen ehkäisevää vaikutusta.

124. Komission menettelyjen yhteydessä määräämiä sakkoja on mukautettava. Tällä hetkellä asetus N:o 17 mahdollistaa vähintään 100 ja enintään 5 000 euron sakon määräämisen yritykselle, jos se antaa virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja taikka esittää tar-

⁽⁷²⁾ Asia 792/79R, Camera Care Ltd v. Euroopan yhteisöjen komissio, tuomio 17.1.1980 (Kok. 1980, s. 119).

⁽⁷³⁾ EYVL C 9, 14.1.1998, s. 3.

⁽⁷⁴⁾ EYVL C 207, 18.7.1996, s. 4.

kastuksen yhteydessä vaaditut asiakirjat puutteellisina. Sakkojen suuruutta ei ole tarkistettu vuoden 1962 jälkeen, ja ne tuntuvat tänä päivänä liian pieniltä, jotta niillä olisi todellinen ehkäisevä vaikutus. Tarkoitus on muuttaa niitä vastaamaan asetusta (ETY) N:o 4064/89⁽⁷⁵⁾, jonka säännökset mahdollistavat vähintään 1 000 ja enintään 50 000 EURn sakon vastavassa tilanteessa.

125. Sama koskee uhkasakkoa, joka voidaan määrätä yritykselle, joka ei suostu antamaan päätöksen nojalla vaadittavia tietoja tai kieltäytyy alistumasta 14 artiklan 3 kohdan mukaiseen tarkastukseen. Yrityskeskittymien valvonnasta annetun asetuksen vastaavat säännökset mahdollistavat enintään 25 000 EURn suuruisen päivittäisen uhkasakon. Tämä määrä voitaisiin sisällyttää myös 85 ja 86 artiklan soveltamista koskevaan uuteen asetukseen.

126. Asetus (ETY) N:o 4064/89 sisältää myös toisentyypin uhkasakon, joka voidaan määrätä yrityksille, jotka eivät noudata päätöksessä asetettua veloitetta (15 artiklan 2 kohta). Tällaisen uhkasakon suuruus voi olla enintään 100 000 euroa päivässä. Yrityskeskittymän hyväksymisen yhteydessä yrityksille asetettujen veloitteiden ja yrityksen esittämien sitoumusten hyväksymistä koskevien päätösten välillä vallitsee tietty yhtäläisyys. Tämän vuoksi uuteen asetukseen voitaisiin sisällyttää asetuksen (ETY) N:o 4064/89 mukaisesti toinen uhkasakkoluokka.

127. Kun sakot määrätään yritysten yhteenliittymille, huomioon otettava liikevaihto on yhteenliittymään osallistuvien yritysten liikevaihto. Asetuksen N:o 17 15 artikla ei kuitenkaan sisällä periaatetta yhteenliittymään osallistuvien yritysten yhteisvastuullisuudesta, mikä voi estää sakon perimisen⁽⁷⁶⁾.

128. Tämän vuoksi 85 ja 86 artiklan soveltamista koskevassa uudessa asetuksessa on tarkoitus säätää, että jos rikkomiseen on syyllistynyt yritysten yhteenliittymä, rikkomishetkellä yhteenliittymään osallistuneet yritykset ovat yhteisesti vastuussa sakon maksamisesta. Jotta turvattaisiin yhteenliittymään osallistuvien yritys-

ten puolustautumisoikeudet, tällainen uudistus edellyttää, että kyseisille yrityksille tiedotetaan menettelyn aloittamisesta ja erityisesti väitetiedoksiannon lähettämisestä ilmoittamalla asiasta *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä*. Tarpeen vaatiessa yhteenliittymä toimittaa tarkempia tietoja niitä haluaville jäsenilleen.

IV Siirtyminen poikkeuksen välittömään sovellettavuuteen perustuvaan järjestelmään (exception légale)

129. Perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklan soveltamista koskevan uuden asetuksen tullessa voimaan komissiolla on edelleen käsiteltävänä joukko ilmoituksia, jotka yritykset ovat tehneet saadakseen 85 artiklan 3 kohdan mukaisen poikkeuksen. Uudessa järjestelmässä 85 artikla olisi kokonaisuudessaan välittömästi sovellettava yhteisöoikeuden säännös: yritysten yhteistoimintajärjestelyiden laillisuus ei siten enää edellytä komission tekemää päätöstä. Siten käsiteltävänä olevat ilmoitukset muuttuvat merkityksettömiksi. Valkoisen kirjan julkaisemisen ja uuden asetuksen voimaantulon välisenä aikana komissio jatkaa poikkeusten myöntämistä samalla nopeudella ja samoin menettelyin kuin tähänkin asti.

V Alakohtaiset säännöt

130. Maatalouden osalta perustamissopimuksen 42 artiklassa määrätään, että maataloustuotteiden tuotantoon ja kauppaan sovelletaan kilpailusääntöjä koskevan luvun määräyksiä vain siltä osin kuin neuvosto määrittää. Perustamissopimuksen 85–90 artiklan soveltaminen maatalouteen perustuu 4 päivänä huhtikuuta 1962 annettuun asetukseen N:o 26⁽⁷⁷⁾. Asetuksen 1 artiklan mukaan perustamissopimuksen artikloja sekä niiden täytäntöönpanoa koskevia säännöksiä, mukaan lukien asetus N:o 17, sovelletaan maataloustuotteiden tuotantoon ja kauppaan. Asetuksen 1 artiklaan sisältyvä viittaus 85 ja 86 artiklan soveltamista koskeviin sääntöihin, merkitsee sitä, että asetukseen N:o 17 tehtävät muutokset koskevat automaattisesti myös maataloutta. Asetuksen N:o 26 2 artiklaan sisältyvät erityiset poikkeukset säilyvät kuitenkin muuttumattomina ja komissiolla on edelleen yksinomainen toimivalta soveltaa niitä.

⁽⁷⁵⁾ Edellä mainittu asetus N:o 4064/89.

⁽⁷⁶⁾ Tämä ongelma tuli esille erityisesti asioissa T-213/95 ja T-18/96, SCK ja FNK v. komissio (Kok. 1997, s. II-1739).

⁽⁷⁷⁾ EYVL 30, 20.4.1962, s. 993/62 (suomenk. erityispainos alue 4, nide 1, s. 3).

131. Liikenteeseen sovellettavat kilpailusäännöt ovat yhdenmukaisia muilla aloilla sovellettavien sääntöjen kanssa⁽⁷⁸⁾, ja kilpailunrajoitukset ja markkinat on määritelty samalla tavoin. Tämän vuoksi ei ole mitään syytä olla tekemättä liikennettä koskeviin asetuksiin⁽⁷⁹⁾ samoja uudistuksia kuin asetukseen N:o 17, ja näin ollen asetukseen N:o 17 suunnitellut muutokset tulisi sisällyttää myös liikennettä koskeviin asetuksiin.

132. Liikennettä koskevat asetukset (ETY) N:o 1017/68 (rautatie-, maantie- ja sisävesiliikenne), (ETY) N:o 4056/86 (meriliikenne) ja (ETY) N:o 3975/87 (lentoliikenne) sisältävät kuitenkin myös täydentäviä säännöksiä, joita ei sisälly asetukseen N:o 17. Kyseessä ovat toisaalta ryhmäpoikkeukset⁽⁸⁰⁾ ja toisaalta erityisiä menettelyitä koskevat säännökset⁽⁸¹⁾. Pääasialliset menettelylliset erot voidaan esittää seuraavasti:

- (1) Komissio voi myöntää poikkeuksen, vaikka ilmoitusta ei ole tehty (esimerkiksi kantelun perusteella tai omasta aloitteestaan).
- (2) Asetus (ETY) N:o 1017/68 sisältää häiriötilanteessa tehtyjä yritysten välisiä yhteistoimintajärjestelyjä koskevan lausekkeen.
- (3) Maa- ja meriliikennettä koskevissa asetuksissa ei ole puuttumattomuustodistuksia koskevia erityisiä säännöksiä.

⁽⁷⁸⁾ Asia 167/73, Euroopan yhteisöjen komissio v. Ranskan tasavalta, tuomio 4.4.1974 (Kok. 1974, s. 359, 32 kohta); yhdistetyt asiat 209–213/84, virallisen syyttäjän virasto v. Lucas Asjes ja muut, tuomio 30.4.1986 (Kok. 1986, s. 1425, 42–45 kohta); asia 66/86, Ahmed Saeed ja Silver Line Reisebüro GmbH v. Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs e. V, tuomio 11.4.1989 (Kok. 1989, s. 803, 32 ja 33 kohta).

⁽⁷⁹⁾ Neuvoston asetus (ETY) N:o 1017/68, annettu 19 päivänä heinäkuuta 1968, kilpailusääntöjen soveltamisesta rautatie-, maantie- ja sisävesiliikenteeseen (EYVL L 175, 23.7.1968, s. 1; suomenk. erityispainos alue 7, nide 1, s. 54); neuvoston asetus (ETY) N:o 4056/86, annettu 22 päivänä joulukuuta 1986, perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklan yksityiskohtaisesta soveltamisesta meriliikenteeseen (EYVL L 378, 31.12.1986, s. 4); neuvoston asetus (ETY) N:o 3975/87, annettu 14 päivänä joulukuuta 1987, kilpailusääntöjen yksityiskohtaisesta soveltamisesta lentoliikenteen alalla toimiviin yrityksiin (EYVL L 374, 31.12.1987, s. 1).

⁽⁸⁰⁾ Asetuksen (ETY) N:o 1017/68 4, 6, 9 ja 14 artikla sekä asetuksen (ETY) N:o 4056/86 1, 3, 4, 5, 6 ja 8 artikla.

⁽⁸¹⁾ Asetuksen (ETY) N:o 1017/68 17 ja 18 artikla sekä asetuksen (ETY) N:o 4056/86 9 artikla.

(4) Jokaiseen liikennettä koskevaan asetukseen sisältyy vastustamismenettely. Kyseisessä menettelyssä poikkeusta koskevasta hakemuksesta julkaistaan tiivistelmä *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* ja kolmansiä pyydetään toimittamaan huomautuksensa: ilmoitetuilla sopimuksilla katsotaan olevan oikeus poikkeukseen määrätyn ajan, jollei komissio vastusta asiaa 90 päivän kuluessa julkaisusta.

(5) Asetus (ETY) N:o 3975/87 sisältää tiettyjen väli-aikaisten toimenpiteiden soveltamista koskevan erityisjärjestelyn.

(6) Asetuksella (ETY) N:o 4056/86 on kaksi oikeusperustaa, EY:n perustamissopimuksen 84 artiklan 2 kohta ja 87 artikla, ja se sisältää erityisen lausekkeen kolmansiä maita koskevista oikeudellisista ristiriitatilanteista. Asetus (ETY) N:o 1017/68 (rautatie-, maantie- ja sisävesiliikenne) perustuu perustamissopimuksen 75 ja 87 artiklaan.

(7) Asetuksen (ETY) N:o 1017/68 mukaan komissio ei saa tehdä päätöstä ennen kuin neuvoo-antavan komitean kokouksesta on kulunut 20 päivää. Tämä antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden pyytää neuvoston kutsumista koolle selvittämään, liittyykö kyseiseen tapaukseen periaatteellisia kysymyksiä. Tapauksissa, joissa neuvosto on pyydetty koolle, komission on otettava päätöksessään huomioon neuvoston kokouksessa muotoutuneet suuntaviivat.

(8) Hakurahtiliikenteeseen ja kansainväliseen lentoliikenteeseen liittyviin palveluihin yhteisön ja kolmansien maiden välillä sovelletaan 89 artiklan siirtymäjärjestelyä.

133. On selvää, että liikennettä koskevien asetusten ja asetuksen N:o 17 väliset menettelyerot heijastavat niiden antamisen aikaan vallinneita poliittisia käsityksiä. Asetus (ETY) N:o 1017/68 oli ensimmäinen asetus, jolla kilpailusääntöjä sovellettiin liikenteeseen, ja se annettiin ennen kuin yhteisöjen tuomioistuin oli erikseen vahvistanut, että kilpailusäännöt koskevat myös liikennettä. Liikennettä koskevien eri asetusten antamisen jälkeen myös lento- ja rautatieliikenteen vapauttamisessa on edistytty huomattavasti; meriliikennehän on jo pitkään ollut vapautettu. Edellä mainittuja aloja koskevat erityiset ongelmat ovat siten pääosin poistuneet.

134. Uudistetun asetuksen N:o 17 menettelysääntöjen soveltaminen liikenteeseen poistaa automaattisesti edellä mainituista eroavaisuuksista viisi

ensimmäistä. Jäljelle jäävien eroavaisuuksien osalta ehdotetaan seuraavia toimenpiteitä:

- (1) Asetusten (ETY) N:o 1017/68 ja (ETY) N:o 4056/86 kaksinkertaiseen oikeusperustaan ei ole koskaan vedottu eikä sitä ole siten syytä säilyttää.
- (2) Mahdollisuutta pyytää neuvostoa puuttumaan yksittäistapauksiin neuvoa-antavan komitean kokouksen jälkeen ei ole koskaan käytetty, ja se olisi poistettava menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä 13 päivänä

heinäkuuta 1987 annetun neuvoston päätöksen N:o 87/373/ETY mukaisesti.

- (3) Asetuksen N:o 17 korvaavassa asetuksessa olisi ilmoitettava selvästi, että se ei koske palveluja hakurahtiliikenteessä eikä kansainvälisessä lento- liikenteessä yhteisön ja kolmansien maiden välillä.

135. EHTY:n perustamissopimuksen 65 artiklan soveltamisalaan tällä hetkellä kuuluvat yritysten väliset yhteistoimintajärjestelyt siirtyvät perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklan soveltamista koskevan uuden asetuksen soveltamisalaan heinäkuussa 2002, kun EHTY:n perustamissopimuksen voimassaolo päättyy.

PÄÄTELMÄT

136. Kilpailupolitiikka on perustamissopimuksissa taloudellisen yhdentymisen toteutumisen kannalta etualalla, eikä kilpailusääntöjen sisällyttäminen yhteisön politiikkaa koskevaan perustamissopimuksen osaan ole sattuma. Perustamissopimuksista johdettaville säännöille annettu painoarvo osoittaa, että perustamissopimuksen laatijat olivat tietoisia tarpeesta mukauttaa kilpailupolitiikan täytäntöönpanoa koskevat säännöt talouselämässä, liikemaailmassa ja Euroopan yhteisöjen maantieteellisessä ulottuvuudessa tapahtuviin suuriin muutoksiin. Yli 35 vuotta asetuksen N:o 17 voimaantulon jälkeen merkittävä osa kilpailusääntöjen soveltamista koskevista säännöksistä ei enää vastastikään vastaa liikemaailmassa objektiivisesti tarkasteltuna tapahtuvaa kehitystä eikä myöskään tarpeita, joita on laajentuneella yhteisöllä, johon tulee vielä liittymään uusia jäseniä ja jonka kansalliset markkinat ovat jo pääosin yhdentyneet.

137. Keskitetyn hallinnollisen lupajärjestelmän käyttöönottoon vuonna 1962 johtaneilla syillä ei enää nykyään ole samaa painoarvoa: yhteisön ja kansalliset kilpailuviranomaiset ovat tottuneet soveltamaan kilpailuoikeutta, jota komission päätöskäytäntö, yhteisöjen tuomioistuinten oikeuskäytäntö ja annetut säädökset ovat tarkentaneet ja selventäneet. Talous- ja rahaliiton toteuttaminen ja laajentuminen edellyttävät nekin kuuden jäsenvaltion yhteisölle laaditun järjestelmän uudistamista.

138. Tässä valkoisessa kirjassa esitetään komission näkemyksiä ja kuvataan järjestelmää, jonka komissio katsoo parhaiten soveltuvan unionille uuden vuosituhanen lähestyessä. Järjestelmä rakentuu kolmesta eri osatekijästä: hallinnollisesta ilmoitus- ja lupajärjestel-

mästä luopumisesta ja poikkeuksen välittömään sovellettavuuteen perustuvaan järjestelmään siirtymiseen, kilpailusääntöjen hajautetun soveltamisen kehittämiseen ja jälkikäteen tapahtuvan valvonnan vahvistamiseen. Komissio on vakuuttunut siitä, että ainoastaan nykyisen järjestelmän perusteellinen uudistaminen tässä valkoisessa kirjassa esitetyn ehdotuksen keskeisten periaatteiden pohjalta varmistaa sen, että kilpailusääntöjä sovelletaan tehokkaasti koko yhteisön alueella, samanaikaisesti keventäen mitä suurimmassa määrin yrityksiin kohdistuvia hallinnollisia rasitteita ja varmistaen niille riittävän oikeusvarmuuden tason.

139. Tämän uudistuksen toteuttaminen merkitsee perusteellisia muutoksia asetuksen N:o 17 lisäksi myös liikennettä koskeviin asetuksiin ja näiden asetusten täytäntöönpanoa koskeviin säädöksiin. Uudistusta on täydennettävä vahvistamalla sen oikeudellista kehystä, mikä on jo aloitettu muuttamalla vertikaalisiin rajoituksiin sovellettavia sääntöjä ja tutkimalla horisontaalista yhteistyötä koskevia sopimuksia.

140. Tämän valkoisen kirjan pohjalta on tarkoitus aloittaa laaja keskustelu komission, jäsenvaltioiden ja muiden asianomaisten osapuolien välillä. Komissio toivoo saavansa kommentteja kaikista tässä asiakirjassa esittämänsä uudistuksen eri osa-alueista ja edellä esitetyistä vaihtoehdoista.

141. Valkoista kirjaa koskevat huomautukset on toimitettava ennen 30.09.1999:

— kirjeitse seuraavaan osoitteeseen

Euroopan yhteisöjen komissio
Kilpailun pääosasto (PO IV)
Valkoinen kirja kilpailusääntöjen uudistamisesta
C 150
Rue de la Loi 200 / Wetstraat 200
B-1049 Brussel

— sähköpostitse

modernisation@dg4.cec.be

142. Valkoinen kirja löytyy yhteisön kaikilla kielillä
Internetistä seuraavasta osoitteesta:
<http://europa.eu.int/comm/dg04/entente/other.htm>
#dgiv_pdf_wb_modernisation
