

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston asetukseksi perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta ja asetusten (ETY) N:o 1017/68, (ETY) N:o 2988/74, (ETY) N:o 4056/86 ja (ETY) N:o 3975/87 muuttamisesta”

(2001/C 155/14)

Neuvosto päätti 17. lokakuuta 2000 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -jaosto antoi lausuntonsa 14. maaliskuuta 2001. Esittelijä oli Edoardo Bagliano.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 28. ja 29. maaliskuuta 2001 pitämässään 380. täysistunnossa (maaliskuun 29. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 83 ääntä puolesta, ei yhtään vastaan ja yksi pidättyi äänestämästä.

1. Johdanto

1.1. Komissio esitteli huhtikuussa 1999 julkaistussa valkoisessa kirjassa EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklan soveltamissääntöjen uudistamisesta⁽¹⁾ perustelut radikaalin uudistuksen tarpeelle. Sen jälkeen komissio käynnisti laajan keskustelun, johon osallistuvivat kaikki asianomaiset tahot – yritykset, yhteenliittymät, oikeus- ja taloustieteilijät, asianajajat, tuomarit ja jäsenvaltioiden hallitukset – antamalla kritiikkiä ja kiitosta, tekemällä ehdotuksia ja analyyskejä sekä täydentämällä pohdintoja.

1.2. Tiivistelmä

1.2.1. Uudistuksella poistetaan (81 artiklan 1 kohdassa kiellettyjen) kilpailun rajoitusten pakollinen ilmoittaminen, jota on tähän asti vaadittu poikkeuksen (saman artiklan 3 kohta) saamiseksi kiellosta (artiklan 1 kohta). Menettelyä hoitaa tällä hetkellä komissio, jolla on yksinään valta myöntää poikkeuksia (sitä kutsutaankin poikkeuslupajärjestelmäksi). Komissio aikoo näin luopua monopoliasemastaan poikkeuksien myöntämisessä (81 artiklan 3 kohta), jolloin sille jää enemmän aikaa ja resursseja vakavampien, esimerkiksi suurien monopoleja ja kansainvälisiä kartelleja koskevien ongelmien käsittelyyn.

1.2.2. Komissioon keskitetystä järjestelmästä siirryttäisiin näin hajautettuun järjestelmään, jossa toimivalta koko 81 artiklan soveltamisesta (myös artiklan 3 kohdan osalta ja ilman ilmoitusvelvoitetta) olisi jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisilla ja tuomioistuimilla, jotka voivat kiistatapauksissa puuttua asiaan vain jälkikäteen.

1.2.3. Yritykset ovat vastuussa 81 artiklan (myös sen 3 kohdan) tulkinnasta järjestelyjen laillisuuden arvioimiseksi.

1.2.4. Komissiolle jää

- ohjaus- ja valvontarooli, jota se voi toteuttaa muun muassa antamalla tietyissä tapauksissa tiedonantoja, asetuksia ja päätöksiä
- vastuu kansallisten kilpailuviranomaisten välisestä koordinoinnista, kun muistetaan että kaikkien osapuolten (viranomaiset ja tuomioistuimet) yhteistyö on välttämätöntä.

1.3. Komitean lausunto valkoisesta kirjasta

1.3.1. Komissio pyysi Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 nojalla komitealta lausunnon valkoisesta kirjasta. Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi lausuntonsa 8. joulukuuta 1999 lähes yksimielisesti (vain kahden pidättyessä äänestämästä)⁽²⁾. Komitea toteaa launnonaan, että valkoisessa kirjassa ehdotettu 81 ja 82 artiklan soveltamisjärjestelmän uudistus on ”rohkea ja erittäin innovatiivinen aloite”.

1.3.2. Komitea pitää ehdotettua uudistusta perusteltuna ja järkevänä, mutta tähdentää myös ”vaikeuksia ja riskejä, jotka voidaan ratkaista vain ennako- ja liittännäistoimien täsmällisen ohjelman avulla”. Nämä toimet määritellään launnonssa tärkeiksi ja välttämättömiksi.

1.3.3. Komitean lausunto sai hyvän vastaanoton myönteisen ja rakentavan näkemyksensä takia, ja siinä esitettyihin ajatuksiin ja ehdotuksiin on viitattu monissa yhteyksissä.

⁽¹⁾ KOM(1999) 101 lopullinen, EYVL C 132, 12.5.1999.

⁽²⁾ EYVL C 51, 23.2.2000, s. 55.

1.3.4. Komitea kiinnittää lausunnossa huomiota erityisesti seuraaviin seikkoihin:

- oikeusvarmuus (kohta 2.3.6 kokonaisuudessaan; kohdassa esitetään tärkeitä ja konkreettisia huomioita ja ehdotuksia)
- oikeus valvoa omia oikeuksiaan (2.3.5.7)
- tulkinnan yhtenäisyys (2.3.5.10)
- yhteisön lainsäädännön ensisijaisuus (1.5.5)
- järjestelmän yhtenäisyyden ja yhdenmukaisuuden turvaaminen (2.3.5)
- riittämättömät toimet sen estämiseksi, että toimipaikka valitaan sen perusteella, missä säännökset ovat yrityksen kannalta edullisimmat (forum shopping) (2.3.2.8)
- tarve saada kansalliset viranomaiset ja tuomioistuimet osallistumaan keskusteluun (2.3.2 ja 2.3.3).

2. Huomioita

2.1. Komission ehdottama asetukset on ensimmäinen askel oikeaan suuntaan uudistuksen toteuttamiseksi. Talous- ja sosiaalikomitea suhtautuu ehdotukseen myönteisesti ja antaa tukensa komission rohkealle ja innovatiiviselle työlle.

2.2. Aivan aluksi on kuitenkin huomautettava, että vaikka komission ehdotukseen sisältyy uudistuksen perusrakenteen pääperiaatteet, se ei tarjoa täydellisiä säännöspuitteita eikä siten mahdollista asianmukaista ja tehokasta kokonaisarviointia. Uudistuksesta puuttuu vielä tärkeitä osatekijöitä. Sekä asetus-tekstissä että perusteluissa on lukuisia viittauksia komission tuleviin asiakirjoihin (asetukset, tiedonannot, suuntaviivat) tärkeistä asiakokonaisuuksista, mutta niissä ei anneta riittäviä tietoja asiakirjojen sisällöstä, kriteereistä, rajoista ja määräajoista.

2.3. Ehdotuksessa ei oteta huomioon tiettyjä komitean tekemiä tärkeitä huomioita (ks. kohta 1.3.4) erityisesti oikeusvarmuudesta (vuoden 1999 lausunnon kohdat 2.3.6.3, 2.3.6.4, 2.3.6.5, 2.3.6.6, 2.3.6.7 ja 2.3.6.8) ja yhteisön kilpailujärjestelmän yhtenäisyyden turvaamisesta (vuoden 1999 lausunnon kohdan 2.3.5 kaikki kolmetoista alakohtaa).

2.4. Lisäksi

- ehdotukseen ei sisälly säännöksiä komitean mielestä tärkeitä ja välttämättömiä liitännäistoimista, jotka olisi toteutettava ennakoita (ks. vuoden 1999 lausunnon päätelmien 3. luku)

- siinä ei ennakoita täydentäviä toimenpiteitä, jotka ovat kuitenkin välttämättömiä ehdotustekstissä esitettyjen normien perusteella (esimerkiksi tiedonannot todistustaakasta ja sovellettavasta lainsäädännöstä).

2.5. Talous- ja sosiaalikomitea on joka tapauksessa tyytyväinen toimiin, joita komissio on tähän mennessä toteuttanut valkoisesta kirjasta käydyn laajan keskustelun ja erityisesti tämän ensimmäisen lainsäädäntöaloitteen johdosta.

2.6. Periaate 81 ja 82 artiklan suorasta sovellettavuudesta ilman ennakoita tehtyä päätöstä sisältyy asetuksen 1 artiklaan ja samalla se määrittää koko uudistusta eli siirtymistä ilmoitus- ja lupajärjestelmästä laillisten poikkeuksien järjestelmään.

2.6.1. Ehdotuksen 3 artikla ”81 ja 82 artiklan ja kansallisen kilpailuoikeuden välinen suhde” on selkeä ja ennen kaikkea rohkean ytimekäs. Se poistaa kokonaan yhden suurimmista huolenaiheista.

2.6.2. Komitea korosti syyskuussa 1999 antamassaan lausunnossa⁽¹⁾ tätä kysymystä ja totesi, että asia ”ei voi olla pelkästään toimivaltaisten tuomioistuinten ja (jäsenvaltioiden) viranomaisten vastuulla” (kohta 2.3.5.12). Lisäksi Rooman sopimuksen 83 artiklassa – eli jo alusta lähtien – todetaan, että 81 ja 82 artiklassa tarkoitettujen periaatteiden soveltamisen kannalta aiheellisten asetusten ja direktiivien (1 kohta) tavoitteena on erityisesti määritellä toisaalta kansallisen lainsäädännön väliset suhteet ja toisaalta yhteisön oikeus (2 kohdan e alakohta).

2.6.3. Komitea katsoo, että (3 artiklassa säädetty) velvoite soveltaa yhteisön oikeutta silloin, kun toimet ovat ”omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan”, on paras keino välttää kilpailusääntöjen ”uudelleenkansallistamista”. Koska säännös on näin tärkeä, asetuksen voimaantulon yhteydessä tulisi hyväksyä tulkitseva tiedonanto, jossa selvitetäisiin, milloin toimet vaikuttavat kauppaan.

2.7. Todistustaakka, josta säädetään 2 artiklassa, kuuluu kantajalle (81 artiklan 1 kohdan määräysten rikkomus) ja vastaajalle (81 artiklan 3 kohdan edellytykset).

⁽¹⁾ EYVL C 51, 23.2.2000, s. 55.

2.7.1. Jotta tätä periaatetta voitaisiin soveltaa, komission on selvitettävä, mikä on 81 artiklan 1 kohdan ja 81 artiklan 3 kohdan todellinen sisältö. Tämä on tarpeen, koska komissio itsekin tunnustaa valkoisessa kirjassaan (kohdat 56 ja 57), että 81 artiklan 1 kohdan ja 3 kohdan suhteesta on eriäviä tulkintoja (sekä komissiossa että EY:n tuomioistuimessa).

2.8. *Komission toimivalta ja valtuudet*

2.8.1. Asetuksen 4 artiklan 2 kohdassa (luku II – Toimivalta) komissiolle annetaan melko (muttei missään nimessä riittävän) yksityiskohtaisesti erityiset valtuudet määrittellä – asetuksen avulla – minkälaiset ”sopimukset, yritysten yhteenliittymien päätökset ja yhdenmukaistetut menettelytavat” kuuluvat rekisteröimisvelvoitteen piiriin. Sekä sopimustyyppit että rekisteröimistä koskevat yksityiskohtaiset säännöt ja velvoitteen noudattamatta jättämisestä aiheutuvat seuraamukset on tarkoitus määrittellä erillisessä asetuksessa (ks. myös asetuksen 34 artiklan a kohta).

2.8.1.1. Uusi rekisteröimisvelvoite vaikuttaa ensi näkemältä olevan ristiriidassa ilmoitusmenettelyn poistamisen kanssa (joka on keskeinen osa uudistusta). Ei tule myöskään aliarvioida mahdollisia lisäkustannuksia ja byrokratiaa, joita uudistuksen hengen ja tavoitteiden mukaisesti tulisi päinvastoin vähentää ja yksinkertaistaa tai poistaa kokonaan. Jos jossain jäsenvaltioissa on jo rekistereitä, on ilman muuta pyrittävä välttämään kahden rinnakkaisen rekisterin luomista.

2.8.1.2. Komissio katsoo rekisteröinnin olevan hyödyllistä avoimuuden lisäämiseksi (10 perustelukappale), vaikka se ”ei anna rekisteröiville yrityksille – mitään oikeuksia”. Kun tulevasta asetuksesta ei ole vielä mitään tietoa, säännös, jossa asetetaan velvoite (jonka noudattamatta jättämisestä aiheutuu seuraamuksia) ilman minkäänlaisten oikeuksien myöntämistä, vaikuttaa ensi näkemältä mahdolltomalta. Tosin 4 artiklan 2 kohdan mukaan ”komissio voi –”, mutta vaikka kyseessä on muodollisesti mahdollisuus, tämä neuvoston asetus antaisi kuitenkin komissiolle selvät valtuudet (myös seuraamusten osalta). Koska soveltamissäännöt, jotka komissio aikoo hyväksyä näiden valtuuksien käyttämiseksi, eivät ole vielä tiedossa, on mahdotonta antaa asiasta lopullista ja luotettavaa arviota.

2.8.2. Komissiolla on lisäksi valtuudet asettaa ”kaikki tarvittavat velvoitteet, mukaan lukien rakenteelliset korjaustoimenpiteet” (7 artiklan 1 kohta) todetun rikkomuksen lopettamiseksi.

2.8.2.1. Kyseiseen artiklaan liittyvä 11 perustelukappale ei tuo lisävaloa asiaan, mutta asetusta edeltävissä perusteluissa

esitetty artiklaa koskeva kommentti ei jätä sijaa epäilyksille: ”Rakenteelliset korjaustoimet voivat olla tarpeen, jotta rikkominen todella lopetetaan. Tämä voi koskea erityisesti tiettyjä yhteistyösopimuksia ja määräävän aseman väärinkäyttöä, jolloin joistain omaisuuseristä luopuminen voi olla tarpeen.”

2.8.2.2. Jos nämä korjaustoimet, joista ei ole mitään mainintaa valkoisessa kirjassa, koskevat jo olemassa olevia tilanteita, ne vaikuttavat olevan täysin ristiriidassa sekä nykyisen että uudistuksen tavoitteena olevan yhteisön kilpailuoikeusjärjestelmän ja sen hengen kanssa. Lisäksi ne merkitsisivät uuden välineen käyttöönottoa kilpailupolitiikkaan ilman asianmukaista esikeskustelua ja komission antamia välttämättömiä selvennöksiä.

2.8.2.3. Komitea korostaa, että rakenteelliset korjaustoimenpiteet ovat raskaita sekä taloudellisesti että sosiaalisesti ja että niitä on vaikea toteuttaa. Lisäksi niiden tehokkuudesta ei usein voida mennä takuuseen, ja niiden vaikutukset rajoittuvat vain kilpailukykyyn ja taloudelliseen tehokkuuteen. Kuten komission sekä talous- ja yhteiskuntaelämän toimijoiden kokemukset keskittymien valvontasääntöjen soveltamisesta ovat osoittaneet, ennaltaehkäisyyn sopivat parhaiten välineet, joilla voidaan tehokkaimmin ratkaista kilpailun rakenteelliset ongelmat. Valkoisessa kirjassa (kohta 79) todetaankin, että tuotantoa harjoittaviin yhteisyrityksiin, jotka eivät hoida kaikkea itsenäiselle taloudelliselle yksikölle kuuluvaa toimintaa, tulisi tulevaisuudessa soveltaa ennakoilmoitusjärjestelmää. Komitea puolestaan toivoi vuoden 1999 joulukuussa antamassaan lausunnossa (kohdat 2.3.6.3–2.6.3.7), että ennakoilmoitusjärjestelmää laajennetaan siten, että se koskee myös muita tapauksia.

Asiaan ei asetuksessa oteta millään tavalla kantaa. Ainoastaan perustelujen lyhyen I kohdan lopussa komissio toteaa, että kysymystä tuotantotoimintaa harjoittavista yhteisyrityksistä, jotka eivät hoida kaikkea itsenäiselle taloudelliselle yksikölle kuuluvaa toimintaa, ”tutkitaan lähemmin sulautuma-asetuksen muuttamista koskevien tulevien pohdintojen yhteydessä”.

2.8.2.4. Yhteisön kilpailusääntöjen soveltamisesta neljäkymmenen vuoden aikana saadut kokemukset osoittavat – myös muilta osin kuin asetuksen soveltamisessa keskittymiin – että osapuolet ovat joutuneet luopumaan monien tärkeiden aloitteiden toteuttamisesta juuri siksi, etteivät ne ole saaneet komissiolta virallista tai epävirallista lupaa. Komitea esitti vuonna 1999 antamassaan lausunnossa (kohta 2.3.6.9) seuraavaa: ”Joka tapauksessa on selvennettävä ja taattava, ettei ennakoilmoitusmenettelystä luopuminen haittaa vaan pikemmin edistää yritysten aloitteesta käytävää yritysten, komission ja jäsenvaltioiden viranomaisten keskinäistä ennaltaehkäisevää vuoropuhelua. Tämä vuoropuhelu ei luonnollisestikaan voi korvata varsinaista päätöstä eikä taata oikeusvarmuutta. Se

voisi kuitenkin tarjota arvokkaan epävirallisen ja joustavan tavan selvittää tärkeimmät tapaukset ennakolta ja muodostaa keskinäiseen luottamukseen ja avoimuuteen perustuvan käytännön." Komissio myöntää 4 artiklaa (komission toimivalta) koskevan kommentin neljännessä kappaleessa, että uudessa järjestelmässä "yritysten on periaatteessa itse arvioitava, vastaa-ko niiden käyttäytyminen lakia".

2.8.2.5. Yleisesti ottaen perustellut lausunnot vaikuttavat sopivalta välineeltä yritysten oikeuksien asianmukaiseen tunnustamiseen. Ne mainitaan kuitenkin vain perusteluissa (II kohdan lopussa):

"Komissio on lisäksi valmis keskustelemaan tarvittaessa erityistapauksista yritysten kanssa. Komissio antaa neuvoja sellaisten sopimusten, päätösten tai yhdenmukaistettujen menettelytapojen suhteen, joihin liittyy ratkaisemattomia, aidosti uusia tulkintakysymyksiä. Tätä varten komissio julkaisee tiedonannon, jossa se selvittää, millaisin edellytyksin se voi antaa perusteltuja lausuntoja. Tällainen lausuntokäytäntö ei kuitenkaan saa johtaa yritysten automaattiseen oikeuteen saada lausunto, koska tämä merkitsisi tavallaan paluuta ilmoituksiin perustuvaan järjestelmään."

Vaikutusten arvioinnin 3 kohdan lopussa (viimeinen luettelukohta) komissio ilmaisee asian hieman selvemmin viitatessaan harvoin tapauksiin, joissa on kyse "uusista tai ennen ratkaisemattomista kysymyksistä". Komission tulee olla valmis antamaan lausunto näiden harvojen tapauksien lisäksi myös silloin, kun kyseessä ovat merkittävät investoinnit ja tärkeät tai peruuttamattomat rakenteelliset muutokset.

2.8.3. Asetusehdotuksen III luvussa komissiolle annetaan muita valtuuksia. Näin komissio säilyttää päätösten avulla selkeän operatiivisen roolin seuraavilla aloilla:

- todetun rikkomisen lopettaminen (7 artiklan 1 kohta)
- välitoimenpiteistä päättäminen (8 artiklan 1 kohta)
- komission vastalauseiden poistamiseen liittyvien velvoitteiden määrääminen pakollisiksi (9 artiklan 1 kohta)
- päätöksellä päätettyjen menettelyjen aloittaminen tarvittaessa uudelleen (9 artiklan 3 kohta)
- 81 artiklan (sekä 82 artiklan) tiettyyn sopimukseen soveltamatta jättäminen (10 artikla).

2.8.3.1. Oikeusvarmuus, jonka 10 artikla antaa yrityksille, olisi paljon parempi, jos komissio ei päättäisi 81 artiklan soveltamatta jättämisestä vain yleistä etua koskevista syistä, vaan myös silloin, kun kyseessä on perustellusti yritysten etu. Yrityksillä pitäisi olla kyseinen oikeus erityisesti huomattavien investointien tai rakenteellisten muutosten kohdalla.

2.8.3.2. Komissio voi käyttää näitä 7 artiklan antamia laajoja toimivaltuuksiaan "kantelun perusteella tai omasta aloitteestaan" (7 artiklan 1 kohta ja 10 artiklan ensimmäinen kohta) sekä välitoimenpiteiden kohdalla "kiireellisissä tapauksissa" (8 artiklan 1 kohta). Toimia pitäisi laajentaa kohdan 2.8.3.1 ehdotuksen mukaisesti.

2.8.4. Komitea kannatti valkoisesta kirjasta antamassaan lausunnossa komission ohjaus- ja valvontatehtävän säilyttämistä myös hajautetussa järjestelmässä. Näin voitaisiin varmistaa yhteisön kilpailuoikeuden johdonmukainen soveltaminen sekä yritysten oikeusvarmuus. Siksi komitea katsoo, että komissiolle annettavia valtuuksia tulisi täsmentää niin että ne olisivat helpommin ymmärrettävissä.

2.8.5. Asetusehdotuksessa annetaan komissiolle erityisvaltuuksia päätösten hyväksymisen (III luku) lisäksi myös tutkinnan toimittamiseen (V luku) laajentamalla komission toimintalaa ja -tehoa entisestään. Perustelut ovat seuraavat:

"Koska kilpailusääntöjen rikkomisen selville saaminen on yhä vaikeampaa, kilpailun tehokkaan suojelun varmistamiseksi on tarpeen täydentää komission tutkintavaltuuksia" (21 perustelukappale).

Tämä merkitsee erityisesti

- alakohtaisten tutkintojen toimittamista (17 artikla)
- tietojen pyytämistä (18 artikla)
- lausumien kirjaamista (19 artikla)
- tarkastusten tekemistä (20 artikla).

Komitea katsoo myös tältä osin, että asetuksessa tulisi tarkentaa valtuuksien rajojen määrittelyä.

2.8.5.1. Komitea ottaa huomioon 29 perustelukappaleen, jossa todetaan seuraavaa: "Perustamissopimuksen 5 artiklassa tarkoitettujen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukaisesti tässä asetuksessa säädetään ainoastaan vähimmäisvaatimuksista sen tavoitteen saavuttamiseksi, eli yhteisön kilpailusääntöjen tehokkaan soveltamisen mahdollistamiseksi, eikä

siinä ylitetä sitä, mikä on tämän vuoksi tarpeen.” Komitea on kuitenkin ehdottoman vakuuttunut, ettei periaatteen teoreettinen sitovuus riitä, ja suosittaa siksi, että komissio ottaisi sen konkreettisesti huomioon hyväksyessään lukuisia toimeenpanomääräyksiä tämän perusteellisesti uudistavan asetuksen täytäntöön panemiseksi.

2.9. Ryhmäpoikkeukset

Joulukuussa 1999 antamassaan lausunnossa komitea kannatti ”ryhmäpoikkeusasetuksille valkoisessa kirjassa kaavailtua roolia” (kohta 2.3.4.1). Komissio varaa myös uudessa hajautetussa järjestelmässä itselleen oikeuden antaa ryhmäpoikkeusasetuksia ”oikeudellisten puitteiden mukauttamiseksi ja tarkentamiseksi” (9 perustelukappale). Kuten komissio huomauttaa perusteluissa, näillä yhteisön asetuksilla ”luodaan puitteet määritellyille sopimusryhmille” (II C 2 kohdan b alakohdan ensimmäinen kappale).

2.9.1. Komissio toteaa perusteluissa (II C kohdan 3 alakohdan viides kappale) vielä seuraavaa: ”EY:n kilpailuoikeuden alalla yritysten velvollisuutta arvioida käyttäytymistään helpotetaan ryhmäpoikkeuksilla, komission tiedonannoilla ja suuntaviivoilla, joissa selvitetään sääntöjen soveltamista. Täydennyksenä nyt käynnissä olevaan uudistukseen komissio sitoutuu lisäämään ponnisteluitaan tällä alalla. Ehdotetun asetuksen 28 artiklassa annetaan komissiolle yleinen toimivalta antaa ryhmäpoikkeusasetuksia. Tämä toimivalta varmistaa, että komissio pystyy reagoimaan riittävän nopeasti uusiin kehitysuuntauksiin ja muuttuviin markkinaolosuhteisiin.”

2.9.2. Koska kyseessä on yleinen toimivalta, komissiolla on näin käytössään yksinkertaistamisen ja avoimuuden lisäämisen väline, mutta näin se voi myös suunnata ja ohjailta yhteisön kilpailupolitiikkaa uudessa hajautetussa järjestelmässä. Komitea kannattaa ehdotusta, mutta tähdentää, että yleiselle toimivallalle tulisi asettaa joitain ehtoja.

2.10. Yhteistyö kansallisten viranomaisten ja tuomioistuinten kanssa

2.10.1. Asetuksen IV luku on keskeinen ehdotetun uuden järjestelmän kannalta, sillä se koskee yhteistyötä

- komission ja jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten välillä
- komission ja jäsenvaltioiden tuomioistuinten välillä.

2.10.1.1. Asetusehdotuksen 11 artiklan 1 kohdassa tarkennetaan, että komission ja jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten tulee olla ”tiiviissä yhteistyössä” siten, että ne muodostavat verkoston, joka on välttämätön tietojenvaihtoa ja avunantoa varten. Verkoston, tiedottamisen, kuulemisen sekä asiakirja- ja asia-aineiston siirtämismenettelyiden periaate on oikean suuntainen, mutta sitä pitäisi täydentää uuden hajautetun järjestelmän kohderyhmän (yrittäjät ja kuluttajat) oikeuksien suojelemisen periaatteella.

2.10.1.2. Perusteluissa todetaan 11 artiklan kohdalla (ensimmäinen kappale) yksiselitteisesti seuraavaa:

”– yksityiskohtaiset säännöt annetaan 34 artiklan mukaisessa komission täytäntöönpanoasetuksessa ja kilpailuviranomaisten välistä yhteistyötä koskevassa komission tiedonannossa.”

Komissio antaa – tosin vain osittain – tällä selvennöksellä vastauksen talous- ja sosiaalikomitealle, joka kannattaa komission ja jäsenvaltioiden viranomaisten yhteistyötä (vertikaalinen yhteistyö). Se huomauttaa kuitenkin, että tekstissä ei mainita viranomaisten keskinäistä yhteistyötä (horisontaalinen yhteistyö), joka on yhtä lailla välttämätöntä ja vaatii selkeitä ja sitovia sääntöjä. Asetusehdotuksen 13 artiklassa säädetään jäsenvaltioiden viranomaisten (osittaisesta) yhteistyömekanismista (menettelyn keskeyttäminen silloin, kun jonkun toisen jäsenvaltion viranomainen käsittelee jo asiaa), mutta se on vapaaehtoista. Asetusehdotuksen 11 artikla vaikuttaa 13 ja 12 artiklaan verrattuna sitovammalta.

2.10.1.3. Asetusehdotuksen 11 artiklassa tulisi konkretisoida toimivaltajärjestelmä eli se, mille taholle mikäkin tapaus osoitetaan 5 artiklan mukaisesti. Yksittäiset tapaukset voidaan osoittaa tietyn jäsenvaltion viranomaisille, mikäli kilpailun rajoitukset tuntuvat pääasiassa vain kyseisessä valtiossa. Mahdollisuutena on myös, että komissio päättää erillisten kriteerien pohjalta, minkä jäsenvaltion viranomaiselle kilpailun kannalta merkittävän sopimuksen tarkistaminen kuuluu. On tärkeää, etteivät toimivalta- ja vastuualueet sekoitu toisiinsa verkoston sisällä, vaan ne määritellään selkeästi ja yritysten kannalta ymmärrettävässä muodossa siten, että luodaan yhtenäinen väline, jolla varmistetaan – muiden välineiden ja mekanismien kanssa – yhteisön kilpailuoikeuden johdonmukainen soveltaminen kilpailuviranomaisten verkossa.

2.10.2. Yhteistyö kansallisten tuomioistuinten kanssa sisältää kiistatta pulmallisia näkökohtia, ja siten sitä on vaikea säädellä sitovasti. Asetusehdotuksen 15 artikla onkin käytännössä vapaaehtoinen (sekä jäsenvaltioiden tuomioistuimille että komissiolle) 2 kohtaa lukuunottamatta. Kyseinen kohta

ei ole muodollisesti sitova, mutta kuitenkin käytännössä velvoittava. Siinä säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden tuomioistuimet toimittavat komissiolle jäljennökset tuomioista, joissa sovelletaan perustamissopimuksen 81 tai 82 artiklaa, kuukauden kuluessa tuomion antamisesta.”

2.10.2.1. Komissio voi myös kuitenkin (15 artiklan 3 kohta) pyytää kansallisia tuomioistujia toimittamaan ”kaikki tarvittavat asiakirjat”. Lisäksi komissio voi esittää huomautuksia ja pyytää muita tahoja edustamaan sitä. Kyseisessä artiklassa ei kuitenkaan viitata sanallakaan asianomaisten yritysten oikeuksiin (oikeuksien selville ottaminen, vastalausuntojen esittäminen jne.).

2.10.2.2. Tapauksissa, joissa sovelletaan yhteisön kilpailuoikeutta, tuomioistuimen käsittelyssä olevan riita-asian osapuolilla tulisi olla oikeus pyytää lausuntoa toimivaltaiselta kilpailuviranomaiselta. Huomautusten esittäminen yhteisön yleistä etua koskevasta syistä (15 artiklan 3 kohta) ei riitä. Ainoastaan antamalla osapuolille oikeus kilpailuviranomaisten lausuntoon voidaan vahvistaa niiden valtuudet asianomaisilla markkinoilla sekä varmistaa yhteisön kilpailuoikeuden soveltaminen oikeusprosessissa. Tämä vähentäisi huomattavasti jäsenvaltioiden tuomioistuinten keskenään ristiriitaisten päätösten vaaraa.

2.10.3. Komission ja jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten sekä komission ja kansallisten tuomioistuinten yhteistyöstä on jo annettu tiedonannot vuosina 1996 ja 1993.

2.10.3.1. Tuoreemmasta, vuodelta 1996 olevasta jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisia koskevasta tiedonannosta antamassaan lausunnossa⁽¹⁾ komitea totesi seuraavaa:

”Tiedonannon tarkoitus on ilman muuta kiitettävä. Siitä on puhuttu jo vuosia. Tulos ei kuitenkaan vaikuta asianmukaiselta eikä vakuuttavalta; se voi ehkä vain parantaa komission ja jäsenvaltioiden viranomaisten välisiä muodollisia suhteita. Voidaan kuitenkin toivoa, että käsittelyajat lyhenevät hieman. Todellinen ja tehokas hajauttaminen tapahtuu nimittäin nopeimmalla tavalla kuten:

- asetuksen 17/62 tarkistuksella ja
- kansallisten kilpailulakien yhdenmukaistamisella menettelysääntöjen pikainen käsittely etusijalle asettaen”

⁽¹⁾ CES 1510/96, 19.12.1996, kohta 11, EYVL C 75, 10.3.1997, s. 22.

2.10.4. Kehitys on kulkemassa komitean toivomaan suuntaan lukuun ottamatta jäsenvaltioiden ja yhteisön kilpailulainsäädännön yhdenmukaistamisprosessia. Komissio myöntääkin perusteluissa (II C 2 kohdan a alakohdan toinen kappale), että vaikka ”useiden maiden kansallista kilpailulainsäädäntöä laadittaessa on käytetty 81 ja 82 artiklaa mallina, yhdenmukaistaminen ei kuitenkaan ole virallista, ja eroja on sekä laeissa että käytännössä. Tällaiset eroavaisuudet voivat johtaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan vaikuttavien sopimusten ja menettelytapojen erilaiseen käsittelyyn.” Komissio on kuitenkin vakuuttunut, että 3 artiklan avulla voidaan varmistaa ”yksinkertaisella ja tehokkaalla tavalla, että kaikkiin liiketoimiin, joiden vaikutus ylittää rajat, sovelletaan yhtä säännöstöä”.

2.10.5. Ei tule kuitenkaan unohtaa prosessioikeuden merkitystä. Komitea ei kannatakaan näiltä osin komission näkemystä. Perustelujen III kohdan viimeisessä kappaleessa todetaan seuraavaa:

”Siten ehdotuksella ei pyritä yhdenmukaistamaan jäsenvaltioiden prosessioikeutta muuten kuin antamalla komissiolle ja kansallisille kilpailuviranomaisille valtuudet esittää huomautuksia omasta aloitteestaan.”

2.10.6. Komitea korostaa jälleen kerran olevansa huolissaan siitä, että kaikkien kannattama periaatteiden yhtenäisyys hukkuu eri jäsenvaltioiden erilaisiin käytäntöihin. Yhtenäisyyden periaatteen tulee näkyä jollain tavalla menettelyissä (ainakin hallinnollisissa menettelyissä). Komitea katsookin tarpeelliseksi muistuttaa komissiota, että perustamissopimuksen 83 artiklassa 81 ja 82 artiklassa tarkoitettujen periaatteiden soveltamiseksi tarkoitettuihin välineisiin sisältyvät myös direktiivit. Direktiivi on joustavin väline, koska se antaa yleensä mahdollisuuden valita eri vaihtoehtojen väliltä sekä riittävästi aikaa säännösten toimeenpanolle. Se on siis väline, jota voidaan käyttää lainsäädännön konkretisoimiseksi tulevaisuutta silmällä pitäen ja jonka avulla voidaan päästä myös sellaisten pulmallisten seikkojen kuin menettelyjen yhdenmukaistamiseen.

2.11. Neuvoo-antava komitea

2.11.1. Asetusehdotuksen 14 artiklassa neuvoo-antavalle komitealle annetaan keskeinen sija yhteistyömekanismissa (IV luku), ja sen roolia vahvistetaan säätämällä kirjallisesta menettelystä sekä mahdollisuudesta keskustella jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten käsittelemistä asioista. Talous- ja sosiaalikomitea antoi valkoista kirjaa koskevassa lausunnossaan täyden tukensa tälle lujittamiselle, jonka tavoitteena on komission ja kilpailuviranomaisten päätösten koordinointi (kohta 1.5.4.2).

2.11.2. Komitea katsoo kuitenkin, että neuvoo-antavan komitean rooli on neuvoston uuteen asetukseen ehdotetuissa säännöspuitteissa edelleenkin riittämätön. Komitea toivoo, että neuvoo-antavan komitean lausunnot saisivat entistä enemmän oikea-aikaista julkisuutta ja että sen toimivaltaa laajennettaisiin myös tiedonantoihin ja suuntaviivoihin ja mahdollisesti myös asetuksiin, mutta kuitenkin niin, että vältetään menettelyn monimutkaistamista ja viivästyksiä.

2.12. Puolustautumisoikeudet

2.12.1. Asetusehdotuksen 26 artiklan 1 kohta ratkaisee vain osittain puolustautumisoikeuksia koskevat huolenaiheet. ”Komission on varattava yrityksille tai yritysten yhteenliittymille, joita menettely koskee, tilaisuus esittää huomautuksensa komission niitä vastaan esittämistä väitteistä”, mutta tämä koskee vain päätöksiä rikkomisen toteamisesta ja lopettamisesta (7 artikla), väli-toimenpiteitä (8 artikla) sekä sakkoja (22 artikla) ja uhkasakkoja (23 artikla). Myös 2 kohdassa viitataan näihin samoihin artikloihin, vaikka viittaus onkin muotoiltu yleisellä tasolla: ”Asianomaisten osapuolten puolustautumisoikeudet menettelyssä on täysin turvattu”.

2.12.2. Komitea toteaa, että tämä periaate – joka itse asiassa takaa käsittelyn – on yleinen periaate, joten sen yleinen luonne on tunnustettava asetuksessa erikseen.

2.12.3. Tämä takuu tulee antaa myös jäsenvaltioissa tapahtuvissa käsittelyissä, jotka ovat yhteydessä yhteisössä tapahtuvaan käsittelyyn. Esimerkiksi ennen menettelyn keskeyttämistä tai sen siirtämistä viranomaiselta toiselle on ainakin kuuluttava yrityksiä, ja niillä tulee olla mahdollisuus ilmaista oma näkemys keskeyttämisestä tai mahdollisesta siirrosta.

2.13. Hajauttaminen, tuomioiden yhdenmukaisuus ja muutoksenhakumenettely

2.13.1. Toisena perusongelmana on muutoksenhaku, sillä hajautetussa järjestelmässä, jossa ei ole kaikille yhteistä valitus-tahoa, on vaikea taata puolustautumisoikeudet sekä kilpailuoikeuden yhtenäisen ja johdonmukaisen soveltaminen kaikkialla EU:ssa. Komission valtuudet tiiviiseen yhteistyöhön jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten ja oikeuslaitoksen kanssa eivät riitä missään tapauksessa tällaisten tulosten saavuttamiseen.

2.13.2. Komitea painotti vuonna 1999 valkoisesta kirjasta antamassaan lausunnossa (kohta 2.3.5.11), että paras väline ristiriitaisten päätösten ja arviointien välttämiseksi ja järjestelmän yhtenäisyyden suojaamiseksi on sellainen, joka perustuu yhteisölaajuiseen muutoksenhakujärjestelmään. Komission koordinointi- (mukaan lukien oikeus antaa lausuntoja) ja ohjausvaltuudet sekä valtuudet siirtää ennakkoratkaisu EY:n tuomioistuimeen eivät riitä tähän tarkoitukseen.

2.13.3. Komitea on tietoinen siitä, että ongelma on monitahoinen ja vaikea sekä yhteisön oikeuden että jäsenvaltioiden oikeuden kannalta, mutta se katsoo, että kysymystä tulisi kuitenkin käsitellä tämän kilpailusääntöjen soveltamisen hajauttamiseen pyrkivän laajan uudistuksen yhteydessä. Tulisi miettiä sellaista lainsäädännöllistä näkökulmaa, johon sisältyisi keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä myös perustamissopimuksen tarkistukset. Sillä välin yhteisön lainsäätäjien tulee pyrkiä, vaikka vähitellen, löytämään soveltuvia ratkaisuja, jotka ovat uudistuksen hengen ja tavoitteiden mukaisia.

2.13.4. Yhteisön mahdollisen muutoksenhakujärjestelmän tulisi olla luonnollisesti tarkkaan rajattu, ja sen tulisi periaatteessa koskea jäsenvaltioiden viimeisen oikeusasteen päätöksiä. Muutoksenhaussa toimivalta tulisi olla EY:n tuomioistuimella tai ensimmäisen asteen tuomioistuimella, jolloin niiden toimivaltaan tulisi tehdä tarvittavat muutokset.

2.14. EY:n tuomioistuimen nykyinen toimivalta ennakkoratkaisuasioissa on merkittävä, muttei kuitenkaan riittävä. Hajauttamisen seurauksena on, että moniin päätöksiin, joihin piti aiemmin hakea muutosta ensimmäisen asteen tuomioistuimessa (koska ne olivat komission hyväksymiä), voidaan hakea vastedes muutosta vain kansallisissa elimissä (koska ne ovat kansallisten elinten hyväksymiä). Ei voida myöskään olettaa, että kaikki mahdolliset ongelmat – tai edes tärkeimmät niistä – voidaan ratkaista yksinomaan ennakkopäätöksin.

2.14.1. Uuden asetuksen 32 artiklassa tyydytään toistamaan asetuksen N:o 17/62 EY:n tuomioistuimen valvontaa koskevan 17 artiklan teksti. EY:n tuomioistuimen valvonta rajoittuu näiltä osin siten valituksiin ”päätöksistä, joilla komissio on määrännyt sakon tai uhkasakon”.

2.14.2. Eurooppalaisen muutoksenhakutason luomista koskeva kysymys tulee väistämättä käsiteltäväksi. Samalla on ehdottomasti ratkaistava ongelma EY:n tuomioistuimen toimivallan tarpeellisista muutoksista.

3. Päätelmä

3.1. Komitea kannattaa vakaasti kilpailusääntöjen soveltamisjärjestelmän uudistusta ja siihen liittyvää ensimmäistä lainsäädäntövälinettä, jossa puututaan keskeisiin rakenteisiin ja mekanismeihin. Komitea arvostaa säädöstekstin selkeyttä ja rohkeutta.

3.2. Koska aihe on monitahoinen ja koska komission tähänastinen toiminta on ollut kiitettävää, komitean on tun-

nustettava, että se odotti tarkennuksia ja lisätietoja ehdotukseen liittyvien tuki- ja jatkotoimien välityksellä, kuten se toivoi jo vuonna 1999 antamassaan lausunnossa.

3.3. Komitea seuraa kiinnostuneena komission tulevia toimia erityisesti ennakoitujen, tärkeiden lisäsäännösten alalla. Se sitoutuu antamaan komissiolle rakentavan tukensa.

Bryssel 29. maaliskuuta 2001.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHS

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston asetukseksi yhteisöpatentista”

(2001/C 155/15)

Neuvosto päätti 7. syyskuuta 2000 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -jaosto antoi lausuntonsa 14. maaliskuuta 2001. Esittelijä oli John Simpson.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 28. ja 29. maaliskuuta 2001 pitämässään 380. täysistunnossa (maaliskuun 29. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 77 ääntä puolesta ja 22 vastaan 8:n pidättyessä äänestämästä.

1. Yhteenveto ja suositukset

1.1. Komitea kannattaa komission asetusehdotusta, jolla edistetään yhteisöpatentin aikaansaamista.

1.2. Komitea kannattaa ehdotusta, jonka mukaan yhteisön tulee liittyä Euroopan patenttisopimuksen jäseneksi yhteisöpatentin aikaansaamiseksi.

1.3. Komitea toivoo, että Euroopan patenttijärjestö suhtautuu myönteisesti ehdotukseen ja tekee aktiivista yhteistyötä sen toimeenpanossa kannustaen siten innovaatioita ja tutkimusta Euroopan yhteisössä.

1.4. Komitea on samaa mieltä siitä, että on vahvoja ja päteviä syitä käyttää yhteisöpatentin luomiseen asianmukaista asetusta.

1.5. Komitea pitää ehdotusta Euroopan patenttinviraston menettelyjen käyttämisestä yhteisöpatentin rekisteröimisessä loogisena ja yksinkertaisempuna kuin ehdotuksia rinnakkaisen järjestelmän luomisesta.

1.6. Komitea pitää yhteisöpatentin hakumenettelyä koskevan ehdotuksen keskeisenä piirteenä sitä, että menettely olisi voimassa rinnan kansallisia patenteja ja eurooppapatenttia koskevien hakumenettelyjen kanssa.

1.7. Komitea pitää yhteisöpatentin tuomia kustannussäästöjä ehdotetun järjestelmän keskeisenä edellytyksenä. Komission ehdotus merkitsee, että yhteisöpatentin kustannukset voisivat olla huomattavasti pienemmät kuin eurooppapatentin rekisteröimisen useisiin yhteisön jäsenvaltioihin aiheuttamat kustannukset.