

U 33/2017 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston kilpailuviranomaisten täytäntöönpanovaltuuksia koskevaksi direktiiviksi (*toimivaltadirektiivi*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 22 maaliskuuta 2017 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten täytäntöönpanovalmiuksien parantamiseksi ja sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistamiseksi (COM(2017) 142) ja ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 18 päivänä toukokuuta 2017

Työministeri Jari Lindström

Hallitusneuvos Virve Haapajarvi

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ

MUISTIO

EU/2017/0797

10.5.2017

EHDOTUS EUROOPAN JA PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI JÄSENVALTIOIDEN KILPAILUVIRANOMAISTEN TÄYTÄNTÖÖNPANOVALMIUKSIEN PARANTAMISEKSI JA SISÄMARKKINOIDEN MOITTEETTOMAN TOIMINNAN VARMISTAMISEKSI

1 Ehdotuksen tavoite ja tausta

Euroopan komissio antoi Euroopan parlamentille ja neuvostolle 22.3.2017 kansallisten kilpailuviranomaisten tehokasta kilpailusääntöjen täytäntöönpanoa koskevan direktiiviehdotuksen (COM(2017) 142), joka koskee kilpailuviranomaisten täytäntöönpanovaltuuksia, itsenäisyyttä ja resursseja. Direktiiviehdotus julkaistiin suomeksi 31.3.2017. Direktiiviehdotuksen tavoitteena on kilpailusääntöjen tehokas ja riittävän yhdenmukainen soveltaminen jäsenmaissa ja esteiden poistaminen sisämarkkinoiden tehokkaalta toiminnalta. Asialla on liittynyt myös EU:n sisämarkkinastrategiaan. Ehdotuksessa määritellään vähimmäistaso kilpailunrajoitusten tutkinta-, päätöksenteko- ja sanktiovaltuuksille. Samanaikaisesti komissio julkaisi myös vaikutusarviointi-asiakirjan (SWD(2017) 114) ja sen tiivistelmän (SWD(2017) 115) sekä toimeenpanosuunnitelman (SWD (2017) 116). Direktiiviehdotus koskee tärkeimpien EU-kilpailusääntöjen eli Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 101 ja 102 artiklojen tehokasta täytäntöönpanoa jäsenmaissa. Ehdotus ei koske yrityskauppavalvontasääntöjä.

EU:n kilpailusääntöjen täytäntöönpanoasetuksella (EY) N:o 1/2003 perustettiin hajautettu järjestelmä kilpailusääntöjen täytäntöönpanoa varten. Kansallisen kilpailulain ja SEUT 101 ja 102 artiklan välinen suhde määräytyy ko. täytäntöönpanoasetuksen 3 artiklan perusteella. Jos sopimus tai menettelytapa voi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan eli ns. kauppakriteeri täyttyy, kansallisten tuomioistuinten ja viranomaisten on sovellettava SEUT 101 ja 102 artiklaa. Jos kauppakriteeri ei täyty, sovelletaan kansallista lakia. Käytännössä useimmat kansalliset kilpailuviranomaiset, kuten Kilpailu- ja kuluttajavirasto, soveltavat kansallisen kilpailuoikeuden säännöksiä rinnakkain EU-sääntöjen kanssa (rinnakkainen soveltaminen). Kansallisissa kilpailulaissa on SEUT 101 ja 102 artikloja vastaavat aineelliset säännökset. SEUT 101 artiklan mukaan kiellettyjä ovat kilpailua rajoittavat sopimukset, yhdenmukaistetut menettelytavat ja yritysten välisten yhteensiittymien päätökset, jotka ovat omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (esim. kartellit). SEUT 102 artiklan määräävän markkina-aseman väärinkäyttökielto koskee samoin menettelyjä, jotka ovat omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Täytäntöönpanoasetuksen mukaan rinnakkaisessa soveltamisessa kansallisen kilpailulainsäädännön soveltaminen ei saa johtaa sopimusten tai menettelytapojen kieltämiseen, jotka olisivat 101 tai 102 artiklan perusteella sallittuja. Jäsenvaltiolla saa kuitenkin olla tiukempia kansallisia lakeja, joissa kielletään yritysten yksipuoliset toimet.

Kilpailulaissa on SEUT 101 ja 102 artikloja vastaavien sääntöjen lisäksi kilpailuneutraliteettisäännökset ja päivittäistavarakaupan määräävää markkina-asemaa koskeva säännös, joita ei ole EU-lainsäädännössä. EU-tasolla ei ole ennen ehdotettua direktiiviä säädetty vähimmäistason täytäntöönpanosäännöistä, joiden perusteella SEUT 101 ja 102 artikloja tulee soveltaa ja tältä osin jäsenmaiden kansalliset säännöt ja menettelytavat eivät ole olleet yhdenmukaiset.

Ehdotus perustuu Euroopan kilpailuviranomaisten verkostossa vuodesta 2004 alkaen kertyneisiin täytäntöönpanokokemuksiin. Direktiiviehdotusta edelsi vuonna 2014 annettu komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle ”Kymmenen vuotta kilpailuoikeuden täytäntöönpanon valvontaa asetuksen (EY) N:o 1/2003 nojalla, Saavutukset ja tulevaisuudennäköymät” (COM/2014/0453 final), josta eduskunnalle annettiin syyskuussa 2014 E-kirje 108/2014 vp. Komissio toteutti marraskuun 2015 ja helmikuun 2016 välisenä aikana eri sidosryhmille ja viranomaisille suunnatun laajan julkisen kuulemisen nykytilanteesta kussakin jäsenmaassa ja vaihtoehtoista jatkotoimiksi. Komissio sai 181 vastausta. Vastaajista 80 % tuki toimenpiteitä kansallisten kilpailuviranomaisten täytäntöönpanotoiminnan lisäämiseksi ja kannatti EU:n lainsäädäntötoimia joko yksinään tai yhdistettynä vapaaehtoiisiin toimiin.

2 Oikeusperusta ja suhde toissijaisuusperiaatteeseen

Direktiiviehdotus perustuu SEUT 103 ja 114 artiklaan, koska sillä on komission mukaan useita toisiinsa liittyviä tavoitteita.

Sen varmistaminen, että kansallisilla kilpailuviranomaisilla on keinot ja välineet panna SEUT 101 ja 102 artikla tehokkaammin täytäntöön, kuuluu SEUT 103 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan, koska siten voidaan varmistaa kilpailusääntöjen täysi tehokkuus. SEUT 103 artiklan 1 kohdassa valtuutetaan neuvosto antamaan aiheelliset asetukset ja direktiivit 101 ja 102 artiklassa tarkoitettujen periaatteiden soveltamiseksi. Tällaisia säännöksiä voidaan antaa mm. kansallisen lainsäädännön ja EU-lainsäädännön suhteesta sekä sakoista ja uhkasakoista.

Ehdotetun direktiivin tavoitteena on myös parantaa sisämarkkinoiden toimintaa puuttamalla kansallisiin sääntöihin, jotka estävät kilpailusääntöjen tehokkaan täytäntöönpanon (SEUT 114 artikla). Siten yritykset ja kuluttajat saavat Euroopassa jatkossa yhdenvertaisemman suojan. Oikeusvarmuus ja tasapuoliset toimintaedellytykset toteutuvat kun kansallista kilpailuoikeutta rinnakkain sovellettaessa käytössä ovat samat takeet ja välineet. Sisämarkkinoiden sujuvaa toimintaa parantavat myös kansallisten viranomaisten keskinäistä avunantoa koskevat säännöt. Oikeusperustan voidaan arvioida olevan asianmukainen.

Yrityksillä eri puolilla EU:a ei ole tasapuolisia toimintaedellytyksiä, koska kansalliset täytäntöönpanokeinot eroavat edelleen toisistaan eikä kilpailuviranomaisilla kaikissa jäsenmaissa ole tehokkaita täytäntöönpanokeinoja käytössään. Komission mukaan vapaaehtoiisiin toimiin on kannustettu, mutta useilla kansallisilla kilpailuviranomaisilla ei ole vielä kymmenen vuoden jälkeen välineitä, jotka ne tarvitsevat voidakseen panna EU:n kilpailusäännöt tehokkaasti täytäntöön. Komission mukaan vain EU-tason aloite voi antaa kansallisille kilpailuviranomaisille paremmat valtuudet täytäntöönpanoon. Näin ollen ehdotusta voidaan pitää toissijaisuusperiaatteen mukaisena.

Useimpien sääntöjen osalta ehdotuksella asetettaisiin vähimmäisvaatimukset. Yksityiskohtaisemmat säännöt koskisivat vain lievemmän kohtelun myöntämistä salaisten kartellien tapauksessa (ns. leniency). Tämä perustuu siihen, että yritykset ilmoittavat osallistumisestaan salaiseen kartelliin vain, jos niillä on riittävä oikeusvarmuus sakkovapautuksesta.

Direktiivi tarjoaisi jäsenmaille enemmän valinnanvapautta kuin asetukset. Komission mukaan direktiiviehdotuksen lähestymistapa ei ole radikaali muutos unionin oikeuden yleisestä vaatimuksesta, että jäsenvaltioiden on säädettävä tehokkaat menettelyt ja seuraamukset EU-sääntöjen täytäntöönpanemiseksi.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Direktiiviehdotuksen yleistavoitteena on mm. kilpailusääntöjen tehokas ja riittävän yhdenmukainen soveltaminen jäsenmaissa. Direktiivin yksityiskohtaisempaan tavoitteeseen on, että kaikkien jäsenmaiden kilpailuviranomaisilla olisi tehokkaat täytäntöönpanovälineet kilpailurikkomusten tutkimiseksi ja lopettamiseksi, varoittavien sanktioiden asettamiseksi, tehokas ja muun EU -alueen kanssa yhdenmukainen leniency- ohjelma sekä riittävät resurssit ja itsenäisyys EU:n kilpailusääntöjen soveltamiseksi. Direktiiviehdotus soveltuisi SEUT 101 ja 102 artiklan soveltamiseen sekä kansallisen kilpailuoikeuden säännösten rinnakkaiseen soveltamiseen mainittujen artiklojen kanssa samassa asiassa. Käytännössä direktiivi vaikuttaisi siten myös kansallisten kilpailuviranomaisten samanaikaisesti soveltamiin kansallisen kilpailuoikeuden säännöksiin. Direktiivi tehostaisi kansallista kilpailuvalvontaa mm. tutkinta-, päätöksentekoa ja sanktiointimenettelyjen osalta.

Direktiiviehdotus sisältää ehdotuksia päätöksentekotoimivaltuuksista kuten rakenteellisia korjaustoimenpiteitä koskevasta päätöksestä (esim. velvollisuus myydä jokin yrityksen osa), väliaikais määräyksistä ja sitoumuspäätöksistä. Direktiiviehdotus sisältää niin ikään sanktioihin liittyviä ehdotuksia kuten ehdotuksia sakkojen asettamisesta myös menettelysääntöjen rikkomisesta, sitoumuspäätösten noudattamatta jättämisestä, toimialayhdistysten sakottamisesta, uhkasakosta, leniencyn eli sakoista vapauttamista ja sakkojen lieventämistä koskevan järjestelmän vaikutuksesta sakkoihin ja seuraamusten asettamisen vanhentumisesta. Direktiiviehdotus sisältää ehdotuksia myös kilpailuviranomaisen tarkastusmenettelyyn, leniency - järjestelmän toimintaan, tiedonsaantiin, jäsenmaiden kilpailuviranomaisten väliseen yhteistyöhön ja tiedonkäytön rajoitteisiin.

1 luku (artiklat 1—2) koskee direktiivin soveltamisalaa ja määritelmiä

Direktiivi kattaisi SEUT 101 ja 102 artiklan soveltamisen sekä kansallisen kilpailuoikeuden säännösten rinnakkaisen soveltamisen kyseisten artiklojen kanssa samassa asiassa. Poikkeuksena olisi myös pelkästään kansallisiin tapauksiin sovellettava sääntö, jonka perusteella pääsy sakkovapautus- tai lievennyslausuntoihin sekä niistä otettujen tietojen käyttöä rajoitettaisiin.

2 luku (artikla 3) koskee perusoikeuksia

Artiklan 3 mukaan kansallisten kilpailuviranomaisten valtuuksien käyttöön sovellettaisiin unionin lainsäädännön ja EU:n perusoikeuskirjan yleisten periaatteiden mukaisesti asianmukaisia suojatoimia, mukaan lukien yritysten puolustautumisoikeuksien ja tehokkaiden oikeus-suojakeinojen noudattaminen.

3 luku (artiklat 4—5) koskee kansallisen kilpailuviranomaisen riippumattomuutta ja resursseja

Artiklan 4 mukaan jäsenvaltioiden olisi varmistettava kilpailuviranomaisen riippumattomuus mm. siten, että viranomaisen henkilöstö ja päätöksentekoelimen jäsenet:

- voivat suorittaa tehtävänsä riippumatta poliittisesta ja muusta ulkoisesta vaikutuksesta,
- eivät ota vastaan ohjeita hallitukselta tai muulta julkiselta tai yksityiseltä elimeltä,
- pidättäytyvät tehtäviensä kanssa ristiriidassa olevista toimista ja

- voivat tulla irtisanotuksi vain vakavan väärinkäytöksen takia tai jos he eivät täytä tehtäviensä vaatimuksia.

Artiklan mukaan kilpailuviranomaisilla tulisi olla myös valtuudet asettaa painopisteensä. Artiklan 5 mukaan kilpailuviranomaisella tulisi olla tekniset ja taloudelliset resurssit sekä henkilöresurssit, jotka ovat tarpeen viranomaistehtävien suorittamiseksi tehokkaasti.

4 luku (artiklat 6—11) koskee tutkinta- ja täytäntöönpanovaltuuksia

Artiklassa 6 säädettäisiin kilpailuviranomaisen valtuuksista tarkastaa yritysten toimitiloja ja saada virka-apua. Artiklassa 7 säädettäisiin kilpailuviranomaisen valtuuksista tarkastaa muita tiloja kansallisen oikeusviranomaisen ennakkoluvan saatuaan. Artiklassa 8 säädettäisiin, että kilpailuviranomaiset voivat vaatia päätöksellään yrityksiä toimittamaan kaikki tarvittavat ja saatavilla olevat tiedot määräajassa. Artiklassa 9 säädettäisiin, että jos kilpailuviranomaiset toteavat kilpailurikkomuksen, niiden tulisi voida määrätä yritykset lopettamaan rikkomisen ja toteuttaa oikeasuhteiset ja välttämättömät toimintaa koskevat tai rakenteelliset korjaustoimenpiteet. Artiklassa 10 säädettäisiin, että kilpailuviranomaisten tulisi voida määrätä väliaikaisia toimenpiteitä tiettyjen edellytysten täytyessä määräajaksi. Artiklassa 11 säädettäisiin, että kilpailuviranomaisen tulee voida tehdä sitoumuspäätöksiä, joissa yritysten viranomaisten toteamien huolenaiheiden poistamiseksi esittämät sitoumukset määrätään velvoittaviksi.

5 luku (artiklat 12—15) koskee sakkoja

Artiklan 12 mukaan kilpailuviranomaisilla tulisi olla mahdollisuus määrätä tai esittää määrätävaksi yrityksille tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia sakkoja, jos ne tahallaan tai tuottamuksesta rikkovat SEUT 101 tai 102 artiklaa. Viranomaisella tulisi olla mahdollisuus määrätä tai esittää määrätävaksi sakkoja yrityksille myös menettelysääntöjen rikkomisesta, kuten virheellisten, puutteellisten ja/tai harhaanjohtavien tietojen antamisesta, tietojen määräajassa toimittamatta jättämisestä, tarkastuksesta kieltäytymisestä ja tarkastuksella asetetun sinetin murtamisesta. Artiklassa säädettäisiin myös yrityksen käsitteen noudattamisesta. Artiklassa 13 säädettäisiin huomioitavista seikoista arvioitaessa sakon määrää ja edellytyksistä, joilla yhteenliittymälle määrättyä sakkoa voidaan periä jäsenyrityksiltä. Artiklassa 14 säädettäisiin, että kilpailuviranomaisen määräämä tai esittämä sakon enimmäismäärä ei saa olla alle 10 prosenttia yrityksen maailmanlaajuisesta kokonaisliikevaihdosta. Artiklassa säädettäisiin lisäksi, että jos yhteenliittymän rikkomisen liittyy sen jäsenten toimintaan, sakon enimmäismäärä ei saa olla alle 10 prosenttia sellaisten jäsenten maailmanlaajuisesta liikevaihdosta, jotka toimivat markkinoilla, joihin rikkomisen on vaikuttanut. Artiklassa 15 säädettäisiin, että kilpailuviranomaisten tulee voida määrätä yrityksille uhkasakkoja liittyen tarkastukseen suostumiseen, tietojen toimittamiseen sekä kielto-, väliaikaismääräys- ja sitoumuspäätökseen.

6 luku (artiklat 16—22) koskee lievempää kohtelua (leniency)

Artiklassa 16 säädettäisiin, että kilpailuviranomaisilla tulee olla käytössään sakkovapautus- ja lievennysohjelma. Artiklassa 16 säädettäisiin sakkovapautuksen ja artiklassa 17 sakkolievennyksen myöntämistilanteista. Artiklassa 18 säädettäisiin lievempää kohtelua koskevista yleisistä, kumulatiivisista vaatimuksista. Artiklassa 19 säädettäisiin sakkovapautus- ja lievennyslakemusten muodosta ja siitä, että lausunnot on voitava antaa myös suullisesti. Artiklassa 20 säädettäisiin vapautushakemusta koskevasta kilpailuviranomaiselta haettavasta merkinnästä, jolla hakija saa paikan jonossa tietyksi ajaksi kerätäkseen riittävät tiedot ja todisteet (marker).

Artiklassa 21 säädettäisiin lyhennetystä hakemuksesta, jota käytetään sakkovapautuksen tai – lievennyksen hakijan aseman turvaamiseen kun useampi kilpailuviranomainen voisi käsitellä kartelliasiaa eikä käsittelijää ole vielä päätetty. Artiklan 22 mukaan sakoista vapauttamista hakevien yritysten viranomaisyhteistyötä tekeviä nykyisiä ja entisiä työntekijöitä ja johtajia suojeltaisiin rikosoikeudellisilta ja hallinnollisilta seuraamuksilta.

7 luku (artiklat 23—26) koskee kilpailuviranomaisten välistä yhteistyötä ja avunantoa

Artiklassa 23 säädettäisiin, että kun kansalliset viranomaiset suorittavat tarkastuksia toisen kansallisen kilpailuviranomaisen puolesta, pyytävän viranomaisen virkamiehillä olisi lupa osallistua tarkastukseen. Artiklassa 24 säädettäisiin, että kansallinen kilpailuviranomainen voi pyytää toista kansallista kilpailuviranomaista antamaan tiedoksi rikkomista koskevat alustavat väitteet, päätökset ja sakkojen täytäntöönpanoasiakirjat. Artiklassa 25 säädettäisiin, että kansallinen viranomainen voi pyytää toista kansallista viranomaista panemaan täytäntöön sakkoja ja uhkasakkoja koskevat päätökset, jos sakotettavalla yrityksellä ei ole laillista toimipaikkaa tai riittävästi omaisuutta pyynnön esittävässä jäsenvaltiossa. Artiklassa 26 säädettäisiin, että riidat, jotka koskevat tiedoksi annettavan toimenpiteen tai sakkopäätöksen laillisuutta, ratkaistaan pyytävän jäsenvaltion lakien mukaisesti ja sen toimitelmissä. Sen sijaan riidat, jotka koskevat toteutettuja täytäntöönpanotoimenpiteitä tai tiedoksiannon pätevyyttä, ratkaistaisiin pyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion lakien mukaisesti ja sen toimitelmissä.

8 luku (artikla 27) koskee vanhentumisaikaa

Artiklan 27 mukaan sakkojen määräämisen vanhentumisajan tulisi keskeytyä toisen jäsenvaltion kilpailuviranomaisen tai komission menettelyn ajaksi, kun rikkominen koskee samaa asiaa. Keskeytys ei kuitenkaan vaikuttaisi kansalliseen ehdottomaan vanhentumisaikaan. Lisäksi säädettäisiin, että vanhentumisaika katkeaa tuomioistuimen muutoksenhakumenettelyn ajaksi.

9 luku (koskee 28—31) koskee yleisiä määräyksiä

Artiklassa 28 säädettäisiin, että kansallisella kilpailuviranomaisella tulee olla oikeus nostaa kante oikeudellisessa kilpailuviranomaisessa (tuomioistuimissa). Lisäksi säädettäisiin kilpailuviranomaisten osallistumisoikeuksista tuomioistuimien käsitellessä kilpailuviranomaisten täytäntöönpanopäätöksiä. Artiklassa 29 säädettäisiin, että direktiivin perusteella kerättyjä tietoja tulee käyttää vain tarkoitukseen, jota varten ne on hankittu. Artiklassa rajattaisiin pääsy sakkovapautus- ja lievennyslausuntoihin ja niiden käyttö vain puolustautumisoikeuksien käyttämiseen. Artiklassa säädettäisiin myös viranomaismenettelyn aikana saaduista tiedoista, joita ei voi käyttää tuomioistuimissa ennen kuin kilpailuviranomainen on päättänyt menettelynsä sekä tiukoista edellytyksistä sakkovapautus- ja -lievennyslausuntojen vaihtamiselle kansallisten viranomaisten kesken. Artiklassa 30 säädettäisiin kilpailuviranomaisessa todisteina hyväksyttävistä todistuskeinoista, suulliset lausunnot mukaan lukien. Artiklan 31 mukaan Euroopan kilpailuviranomaisten verkoston kulut katettaisiin unionin yleisestä talousarviosta.

10 luku (artiklat 32—34) koskee loppumääräyksiä

Artiklan 32 mukaan implementointiaika olisi kaksi vuotta.

4 Ehdotuksen vaikutukset

Direktiiviehdotuksen viranomaisvaikutuksena olisi, että se tehostaisi kansallista kilpailuvalvontaa mm. tutkinta-, päätöksenteko- ja sanktiointimenettelyjen osalta. Ehdotus myös tehostaisi jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten välistä yhteistyötä. Komissio onkin todennut, että kansalliset kilpailuviranomaiset ovat ehdotuksen pääasialliset hyötyjät. Komission arvion mukaan viranomaistoiminnan kehittäminen ehdotuksen mukaiseksi voi aiheuttaa jossain määrin kustannuksia, joiden määrä riippuu jäsenmaan lähtötasosta.

Kuluttajat hyötyisivät tehostuneesta kilpailuvalvonnasta, koska kuluttajat hyötyvät mm. hinta- ja laatukilpailusta sekä valinnanvapaudesta ja laajoista hyödykevalikoimista. Komissio on todennut, että ehdotuksella varmistetaan Euroopassa kuluttajille samantasoinen suoja liiketoimintatavoilta, jotka pitävät hyödykkeiden hinnat kenotekoisena korkeina, ja parannetaan kuluttajien saatavilla olevien hyödykkeiden valikoimaa. Komissio on arvioinut, että kuluttajat ovat hyötäneet pelkästään komission kartellipäätösten seurauksena vuosina 2011–2015 vuosittain n. 1–5,7 ja vuonna 2010 n. 7,2–10,8 miljardia euroa.

Sekä viranomaisten että yritysten kannalta ehdotus vaikuttaisi siten, että se saattaisi kilpailusääntöjen täytäntöönpanon eri jäsenmaissa yhdenmukaisemmaksi. Koska ehdotus vastaa pitkälti komission käyttämiä asetuksen 1/2003 mukaisia tutkinta-, lopettamis- ja sanktiointitoimivaltuuksia, toimivaltuuksien vähimmäistaso EU:ssa yhdenmukaistuisi, eikä yritysten kannalta olisi merkittävää eroa sillä, tutkiiko asian komissio vai jonkun jäsenmaan kilpailuviranomainen. Ehdotus tarkoittaisi yritysten kannalta yhdenmukaisempia toimintaolosuhteita EU:n alueella ja ennustettavuuden lisääntymistä. Kilpailurikkomusten kohteeksi joutuneiden yritysten kannalta ehdotus voisi tehostaa kilpailurikkomusten selvittämistä ja niiden lopettamista. Sanktioinnilla olisi puolestaan mahdollisesti myös ennaltaehkäisevää vaikutusta yritysten toiminnalle. Kilpailuvalvonnan tehostumisella voisi olla kilpailurikkomusten kohteeksi joutuneille yrityksille myönteistä vaikutusta myös sitä kautta, että tehostunut kilpailurikkomusten selvittäminen voi edesauttaa yritystä haettaessa vahingonkorvausta kilpailurikkomuksen aiheuttamasta vahingosta. Tämä perustuu kilpailuoikeudellisia vahingonkorvauksia koskevan lain (1077/2016) säännökseen, jonka mukaan kansallisella kilpailurikkomuksen toteavalla lainvoimaisella päätöksellä on positiivinen oikeusvoimavaikutus käsiteltäessä rikkomukseen liittyvää vahingonkorvauskannetta suomalaisessa tuomioistuimessa.

Toisin kuin voimassa oleva lainsäädäntö, direktiiviehdotus mahdollistaisi seuraamusmaksun määräämisen kilpailulain menettelysääntöjä rikkoneelle ja sitoumus- tai väliaikaismääräyksen noudattamatta jättäneelle yritykselle. Ehdotuksen mukaan kilpailurikkomukseen syyllistyneelle toimialayhdistykselle voitaisiin määrätä voimassa olevaa lakia suurempi seuraamusmaksu, joka olisi perittävässä tietyin edellytyksin myös jäsenyrityksiltä. Direktiiviehdotuksen mukaan myös rakenteelliset korjaustoimenpiteet olisivat mahdollisia tiukkojen edellytysten täytyessä. Komissio on todennut, että niille yrityksille, jotka rikkovat lakia jollakin lainkäyttöalueella, tulee vaikeammaksi kätkeä todisteita ja välttyä sakoilta tai hyötyä alhaisista sakoista.

Direktiiviehdotus vahvistaisi sakoista vapauttamista ja sakkojen alentamista koskevien jäsenmaiden ja komission järjestelmien (leniency) yhteentoimivuutta ja lisäisi oikeusvarmuutta, kun jäsenmaiden leniency -säännöt vastaisivat toisiaan. Tällä olisi myönteinen vaikutus kilpailun toimivuudelle, koska tehokas leniency -järjestelmän toiminta edesauttaa merkittävästi kartellien paljastumisesta. Tällä olisi myönteinen vaikutus myös sakoista vapauttamista tai sakkojen alentamista hakeville yrityksille kun ne pystyisivät luottamaan jäsenmaiden leniency -järjestelmien yhteentoimivuuteen ja siihen, että yrityslausuntoa, jossa yritys tunnustaa osallisuutensa kartelliin, ei voida käyttää todisteena niitä vastaan korvausoikeudenkäynnissä.

5 Vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön, ml. Ahvenanmaan asema

Työ- ja elinkeinoministeriön ajalle 1.9.2015–28.2.2017 asettama kilpailulain uudistamista pohtinut työryhmä luovutti mietintönsä 14.3.2017 (TEM julkaisuja 16/2017). Mietintö keskittyi arvioimaan kilpailulakia tehokkaan kilpailuvalvonnan ja elinkeinonharjoittajien oikeussuojan näkökulmasta. Työryhmän tuli selvittää kilpailulainsäädännön uudistamistarpeita Euroopan kilpailuviranomaisten verkoston (ECN) suositusten, EU:n kilpailusääntöjen ja kansallisen sääntelyn yhdenmukaisuuden sekä kotimaista viranomais- ja tuomioistuinkäytäntöä koskevien arviointi- ja uudistusehdotusten pohjalta.

Työryhmä ehdotti kilpailulakiin muutamaa uutta pykälää ja muutoksia lukuisiin pykäliin. Työryhmä päätyi ehdottamaan muutoksia muun muassa tarkastuksia, seuraamuksia ja viranomais-ten välistä tiedonvaihtoa koskeviin säännöksiin. Työryhmä esitti, että sähköisiä tarkastuksia voitaisiin tarkastuskohteen jälkeen jatkaa Kilpailu- ja kuluttajaviraston tiloissa ja että tarkastus olisi riippumaton tallennusvälineestä ja siten tarkastusoikeuden ulottuminen myös mobiililaitteisiin tulisi täsmennetyksi. Mietinnössä esitettiin myös tarkastuskohteen kuulemisen mahdollistamista ns. kotitarkastuksen yhteydessä. Lisäksi työryhmä esitti täsmennettäväksi menettelysääntöjä, jotka liittyvät Kilpailu- ja kuluttajaviraston arvioon ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojan piiriin kuuluvista asiakirjoista. Työryhmä ehdotti myös, että toimialayhdistyksen seuraamusmaksun enimmäismäärää laskettaessa huomioitaisiin yhteenliittymän lisäksi sen 10 suurimman kyseiseen toimintaan liittyvän jäsenen liikevaihto. Työryhmä ehdotti niin ikään, että lain menettelysääntöjen rikkomisesta, kuten tiedonantovelvollisuuden laiminlyömisestä voitaisiin määrätä seuraamusmaksu. Uutena keinona kilpailulakiin ehdotettiin rakenteellisia korjaustoimenpiteitä, joita voitaisiin käyttää tiukkojen edellytysten täytyessä. Myös kilpailuneutraliteettivalvonnan tehostamiseksi työryhmä ehdotti säännöstä. Työryhmän ehdotukset koskivat myös väliaikaismääräyksiä, seuraamusmaksusta vapautumista ja seuraamusmaksun alentamista koskevaan menettelyyn liittyvää lyhennettyä hakemusta, viranomais-ten välistä tietojenvaihtoa, kilpailulain ns. priorisointisäännöksen muuttamista ja yrityskauppavalvonnan käsittelymääräajan muuttamista. Työryhmä ei päätenyt ehdottamaan säännöstä kaikista käsitellyistä asioista kuten sitoumuspäätösten noudattamatta jättämisen sanktioinnista. Mietintöön liittyi useita täydentäviä lausumia ja eriäviä mielipiteitä.

Direktiiviehdotuksessa on useita säännöksiä, joiden voidaan katsoa sisältyvän kilpailulakiin tai muuhun kansalliseen lainsäädäntöön. Voimassa oleva kilpailulaki ei kuitenkaan sisällä säännöksiä esimerkiksi rakenteellisista korjaustoimenpiteistä, seuraamusmaksun asettamisesta sitoumuspäätösten ja väliaikaismääräysten noudattamatta jättämisestä tai menettelysääntöjen rikkomisesta eikä toimialayhdistyksen jäsenten liikevaihdon huomioimisesta toimialayhdistykselle asetettavaa seuraamusmaksua asetettaessa.

Direktiiviehdotuksella on liityntä kansallisen kilpailulakityöryhmän mietintöön, jossa kilpailulakiin ehdotetaan useita muutoksia. Direktiiviehdotus on samansuuntainen, mutta joiltain osin pidemmälle menevä kuin kilpailulakityöryhmän muutosehdotukset. Kilpailulakityöryhmän mietinnössä ehdotetaan direktiiviehdotukseenkin sisältyviä rakenteellisia korjaustoimenpiteitä, menettelysääntöjen rikkomisen sanktiointia, leniencyyn liittyviä lyhennettyjä hakemuksia ja niihin liittyvää etusijaa, tarkastusoikeuden riippumattomuutta tallennusvälineestä, viranomaisen tiloissa jatkettavaa tarkastusta, väliaikaismääräysten käytön helpottamista ja toimialayhdistyksen tiettyjen jäsenten liikevaihdon huomioimista toimialayhdistykselle asetettavaa seuraamusmaksua määrättäessä. Tosin ehdotettu kilpailulain säännös toimialayhdistysten sakottamisesta eroaa direktiiviehdotuksesta niiden jäsenten osalta, joiden liikevaihto huomioidaan

seuraamusmaksua laskettaessa ja seuraamusmaksun jäseniltä perimisoikeuden osalta. Jatkokäsittelyssä tulee arvioida ehdotetun jäseniltä perimisoikeuden suhde kansallisen yhdistyslainsäädännön rekisteröityjä yhdistyksiä koskevaan rajoitetun vastuun periaatteeseen sekä yhteenliittymän jäsenten keskinäisen maksuvelvollisuuden jakautuminen ja perimisen tarkemmat edellytykset. Mietinnössä ei ehdoteta direktiiviehdotuksessa ehdotettua sitoumuspäätösten tai väliaikais määräysten noudattamatta jättämisen sanktiointia. Direktiiviehdotuksen jatkokäsittelyssä tulee arvioida tarkemmin mietinnön ehdotusten yhdenmukaisuus direktiiviehdotuksen kanssa ja mietinnöstä saatu lausuntopalaute. Jatkokäsittelyssä tulee myös arvioida ainakin direktiiviehdotuksen kilpailuviranomaisen itsenäisyyttä ja resursseja, tiedonkäytön rajoitteita, lyhennettyjä hakemuksia, kansallisten kilpailuviranomaisten välistä yhteistyötä ja seuraamusten asettamisen vanhentumista koskevien artiklaehdotusten suhdetta voimassaolevaan kansalliseen lainsäädäntöön.

Kilpailun edistäminen ja lainkäyttöön liittyvä sääntely ovat Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 10 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia asioita.

6 Asian käsittely Euroopan unionin toimielimissä

Neuvostokäsittely alkaa 12.5.2017 ja kesäkuussa on kaksi kokousta. Maltan puheenjohtajakauden jälkeen käsittely jatkuu Viron puheenjohtajakaudella. Muiden jäsenmaiden kannat eivät ole vielä selvillä. Voidaan arvioida, että direktiivin lopullinen sisältö on selvillä aikaisintaan kevätkaudella 2018. Neuvostokäsittelyssä tullaan huomioimaan eduskunnan näkemyksen lisäksi kilpailulakityöryhmän mietintö ja siitä saatu lausuntopalaute.

7 Asian kansallinen käsittely

U-kirjelmäluonnosta on käsitelty EU-12 -kilpailu-, valtiontuki- ja hankintajaoston kokouksessa 25.4.2017. Asia on saatettu tiedoksi myös EU-8 -sisämarkkinajaostolle. Neuvostokäsittelyn aikana yhteistyötä tullaan tekemään kansallisesti ainakin Kilpailu- ja kuluttajaviraston ja oikeusministeriön kanssa.

Kansallisen kilpailulakityöryhmän mietintö laitettiin maaliskuun puolivälissä 15.5.2017 asti kestäväälle lausuntokierrokselle. Lausuntopyynnössä viitattiin myös tulevaan EU-sääntelyyn. Lausunnoista laaditaan julkaistava lausuntoyhteenvedo. Ne kilpailulain muutosehdotukset, jotka katsotaan tarkoituksenmukaiseksi antaa odottamatta direktiiviehdotuksen lopputulosta, on tarkoitus antaa eduskunnalle syyskaudella 2017.

8 Ehdotuksen suhde perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin

Komission mukaan ehdotuksella varmistetaan kilpailumenettelyjen kohteena olevien yritysten perusoikeuksien suojeleminen, etenkin elinkeinovapaus, omistusoikeus, oikeus hyvään hallintoon ja oikeus tehokkaisuuteen oikeussuojakeinoihin (Euroopan unionin perusoikeuskirja, jäljempänä POK). Ehdotuksella velvoitetaan jäsenvaltiot säätämään valtuuksien käyttöön sovellettavista asianmukaisista suojoitoimista, jotka vähintään täyttävät POK:n vaatimukset ja ovat unionin oikeuden yleisten periaatteiden mukaisia. Suojoitoimien olisi kunnioitettava yritysten puolustautumisoikeuksia, joista on direktiiviehdotuksessa mainittu oikeus tulla kuulluksi, oikeus saada viranomaisen väitteet tiedoksi, oikeus tutustua asiakirja-aineistoon ja tehokkaat oikeussuojoitoimet tuomioistuimissa. Direktiiviehdotus sisältää nimenomaiset säännökset seuraavista asioista: oikeusviranomaisen lupa muualla kuin yrityksen tiloissa tapahtuvalle tarkastukselle,

sakkojen ja rakenteellisten oikeussuojatoimenpiteiden oikeasuhteisuuden vaatimus sekä tietopyyntöjen ja tarkastusten välttämättömyys –kriteeri.

9 Valtioneuvoston kanta

Direktiiviehdotus on Suomen kannalta pääasiassa myönteinen, koska ehdotus tehostaisi kilpailuvalvontaa. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan kilpailusääntöjen tehokas täytäntöönpano paitsi Suomessa, myös muissa EU-jäsenmaissa on olennainen asia kilpailun toimivuuden ja yritysten tasapuolisten toimintaedellytysten varmistamiseksi sisämarkkinoilla. Ehdotus lisäisi myös ennustettavuutta ja oikeusvarmuutta. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan direktiiviehdotuksen vaikutukset olisivat kuluttajien kannalta myönteisiä.

Valtioneuvosto kannattaa eri jäsenmaiden sakkovapautus- ja lievennysohjelmiin liittyvien sääntöjen yhdenmukaistamista, koska jäsenvaltioiden sääntelyerot voivat vähentää kannustimia ilmoittaa kartelleista ja siten heikentää kartellien paljastumista.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan neuvostokäsittelyssä huomiota tulee kiinnittää siihen, että direktiivin säännöt turvaisivat kilpailusääntöjen tehokkaan täytäntöönpanon, huomioisivat riittävästi yritysten oikeusturvan ja oikeasuhteisuuden sekä olisivat vaikeuksitta sovitettavissa kansalliseen oikeusjärjestelmäämme. Oikeusturvaan voidaan kiinnittää huomiota esimerkiksi arvioimalla suojatoimia koskevan 3 artiklan sisällön laajentamisen mahdollisuutta.