EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 9.7.2014
COM(2014) 453 final

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Kymmenen vuotta kilpailuoikeuden täytäntöönpanon valvontaa asetuksen (EY) N:o 1/2003 nojalla
Saavutukset ja tulevaisuudennäkymät

{SWD(2014) 230 final}
{SWD(2014) 231 final}

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Kymmenen vuotta kilpailuoikeuden täytäntöönpanon valvontaa asetuksen (EY) N:o 1/2003 nojalla
Saavutukset ja tulevaisuudennäkymät

1. JOHDANTO

1. Asetus (EY) N:o 1/2003[1] oli merkittävä virstanpylväs, jolla uudistettiin kattavasti Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimus) 101 ja 102 artiklan (EU:n kilpailusäännöt) soveltamista koskevat menettelyt. Sillä otettiin käyttöön täytäntöönpanon valvontajärjestelmä, joka perustuu EU:n koko kilpailusäännöstön suoraan soveltamiseen. Euroopan komission lisäksi jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisille ja kansallisille tuomioistuimille annettiin valtuudet kaikilta osin soveltaa EU:n kilpailusääntöjä. Asetuksella otettiin käyttöön myös uusia komission ja jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten läheisen yhteistyön muotoja, kuten Euroopan kilpailuviranomaisten verkosto.

2. Nyt kun asetuksen N:o 1/2003 soveltamista on valvottu kymmenen vuotta, tässä tiedonannossa 1) tarkastellaan tosiasioiden perusteella, miten komissio ja kansalliset kilpailuviranomaiset ovat tänä aikana hoitaneet asetuksen täytäntöönpanon julkista valvontaa, ja 2) tarkastellaan eräitä keskeisiä näkökohtia, erityisesti institutionaalisia ja menettelykysymyksiä, jotka liittyvät kansallisten kilpailuviranomaisten toteuttamaan täytäntöönpanon valvontaan, jotta voidaan tehdä lisäparannuksia. Tiedonannon ohessa julkaistaan komission yksiköiden valmisteluasiakirjoja, jotka sisältävät yksityiskohtaisemman katsauksen.

3. Tämä tiedonanto pohjautuu kertomukseen asetuksen (EY) N:o 1/2003 toiminnasta viiden vuoden jälkeen. Siinä todettiin, että uusi järjestelmä on vaikuttanut myönteisesti EU:n kilpailusääntöjen täytäntöönpanon vahvistamiseen, mutta joitakin seikkoja, kuten menettelyeroja ja sakottamisvaltuuksia, olisi tutkittava lisää.[2]

2. KYMMENEN VUOTTA KILPAILUOIKEUDEN TÄYTÄNTÖÖNPANON VALVONTAA ASETUKSEN (EY) N:O 1/2003 NOJALLA

4. Asetuksella (EY) N:o 1/2003 komissiolle annettiin suurempi liikkumavara ensisijaisten tavoitteiden määrittämiseen. Se sai mahdollisuuden suunnata enemmän resursseja tapausten tutkimiseen keskeisillä talouden aloilla, jotka kärsivät markkinoiden vääristymisestä, sekä kilpailunvastaisten käyttäytymismuotojen tutkimiseen uusilla aloilla, joilla voi olla kuluttajille erityistä merkitystä.

5. Komissiolle annettiin asetuksessa (EY) N:o 1/2003 myös uudistettuja täytäntöönpanon valvontavaltuuksia, kuten laajemmat tutkintavaltuudet ja sitoumuksia koskevat päätökset, joita on hyödynnetty säännöllisesti.

6. Uusi täytäntöönpanon valvontajärjestelmä tukeutuu pitkälti siihen, että markkinatoimijat arvioivat, onko niiden toiminta EU:n kilpailusääntöjen mukaista, ja siihen, että kilpailuviranomaiset toteuttavat kohdennettuja täytäntöönpanon valvontatoimia jälkikäteen. Siksi komissio on antanut runsaasti yleistä ohjausta yritysten ja kansallisten täytäntöönpanon valvojien tueksi. Asetuksen (EY) N:o 1/2003 tullessa voimaan komissio oli jo hyväksynyt useita tiedonantoja erilaisista sisältöä ja menettelyä koskevista asioista. Se on sittemmin antanut tarkistettuja

---

1. Perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta 16 päivänä joulukuuta 2002 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1/2003 (EYVL L 1, 4.1.2003, s. 1).

2 Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle – Kertomus asetuksen N:o 1/2003 toiminnasta (KOM(2009) 206 lopullinen) ja sen ohessa julkaistu komission yksiköiden valmisteluasiakirja SEC(2009) 574 lopullinen, jäljempänä ’vuoden 2009 kertomus’.

ryhmäpoikkeusasetuksia ja niihin liittyviä suuntaviivoja, jotka koskevat SEUT-sopimuksen 101 artiklan soveltamista horisontaalisiin, vertikaalisiin ja teknologian siirtoa koskeviin sopimuksiin. Tämä itsearviointijärjestelmä, jolle komission antama kattava ohjeistus antaa puitteet, on toiminut hyvin. Sidosryhmät ovat sopeutuneet uuteen järjestelmään ilman suurempia vaikeuksia. Lisäksi komissio on julkaissut ohjeita ensisijaisista tavoitteistaan sovellettaessa SEUT-sopimuksen 102 artiklaa yritysten määräävän aseman väärinkäyttöön perustuvaan markkinoiden sulkemiseen. Se on myös hyväksynyt uudet suuntaviivat sakkojen määräämisestä, uuden tiedonannon sakoista vapauttamisesta ja sakkojen lieventämisestä kartelleja koskevissa asioissa, tiedonannon sovintomenettelyistä kartelliasioissa, ilmoituksen, joka koskee kyvyttömyyttä maksaa sakkoja, ja tiedonannon käytännesäännöistä kilpailusääntöjen rikkomistapauksissa.[3]

7. Asetus (EY) N:o 1/2003 on huomattavasti parantanut kansallisten kilpailuviranomaisten ja tuomioistuinten toimesta tapahtuvaa EU:n kilpailusääntöjen täytäntöönpanon valvontaa. Kansallisilla kilpailuviranomaisilla ja tuomioistuimilla on valtuudet soveltaa EU:n kilpailusääntöjä kaikilta osin. Niillä on myös velvollisuus tehdä niin, jos sopimukset tai käyttäytyminen voivat vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Nämä muutokset ovat huomattavasti parantaneet kansallisten kilpailuviranomaisten toimesta tapahtuvaa EU:n kilpailusääntöjen täytäntöönpanon valvontaa. Asetuksella otettiin käyttöön myös yhteistyön välineitä ja velvoitettiin varmistamaan tehokas työnjako ja tuloksellinen yhteistyö tapausten käsittelyssä ja edistämään yhdenmukaista soveltamista. Näiden mekanismien pohjalta Euroopan kilpailuviranomaisten verkosto on kehittynyt monitahoiseksi foorumiksi, jolla voidaan vaihtaa kokemuksia aineellisen kilpailuoikeuden soveltamisesta sekä menettelyjen ja seuraamusten lähentämisestä. Kansalliset tuomioistuimet ovat keskeisessä asemassa EU:n kilpailusääntöjen yksityisoikeudellisessa täytäntöönpanon valvonnassa. Komissio on pyrkinyt parantamaan kansallisissa tuomioistuimissa nostettujen yksityisoikeudellisten vahingonkorvauskanteiden tuloksellisuutta, ja kilpailuoikeuden säännösten rikkomisen johdosta nostettuja vahingonkorvauskanteita koskeva direktiivi hyväksytään pian.[4]

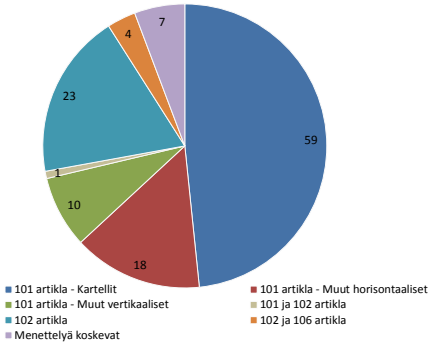
8. EU:n kilpailusääntöjen täytäntöönpanon valvonnasta vastaavia viranomaisia on nyt moninkertainen määrä, mikä on johtanut siihen, että sääntöjä sovelletaan paljon laajemmin. Tarkastelujakson aikana (1. toukokuuta 2004 – 31. joulukuuta 2013) EU:n kilpailusääntöjen soveltaminen on lisääntynyt huomattavaa vauhtia: tutkittavana on ollut noin 780 tapausta, joista komission osuus on ollut 122 ja kansallisten kilpailuviranomaisten 665. Kansallisten kilpailuviranomaisten toteuttama täytäntöönpanon valvonta on kehittynyt jokseenkin yhdenmukaisesti.

[3] Ks. http://ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/legislation.html.

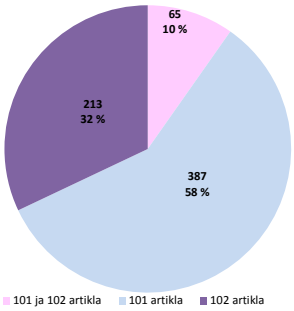
[4] Ks. http://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/documents.html.

Täytäntöönpanopäätökset: Toukokuusta 2004 joulukuuhun 2013

Komissio: 122



Kansalliset kilpailuviranomaiset: 665



9. Komissio ja kansalliset kilpailuviranomaiset ovat asettaneet etusijalle kaikkein vakavimmat ja haitallisimmat kilpailunvastaiset käytännöt, erityisesti kartellit, joiden osuus niiden valvontatilastoissa on merkittävä. Huomattava osa toiminnasta on kohdistunut myös määräävän aseman väärinkäytön torjumiseen vapautetuilla markkinoilla (energia, tietoliikenne ja liikenne). Erityisesti on torjuttu käytäntöjä, joilla halutaan sulkea kilpailijat pois markkinoilta.

10. Komission ja kansallisten kilpailuviranomaisten merkittävää yhteistä täytäntöönpanon valvontaa analysoidaan seuraavista näkökulmista: 1) minkä tyyppisiin rikkomisiin on puututtu, 2) mihin aloihin täytäntöönpanon valvonnassa on keskitytty, ja 3) minkä tyyppisiä menettelyjä on käytetty.

Täytäntöönpanotoimet rikkomistyypeittäin

11. Komissio on asettanut etusijalle kartellien torjunnan, sillä kartellit ovat haitallisin kilpailusääntöjen rikkomisen muoto. Kartellien osuus komission täytäntöönpanotoimista on lähes 48 prosenttia. Komissio ja kansalliset kilpailuviranomaiset ovat kehittäneet ja mukauttaneet sakoista vapauttamista tai niiden lieventämistä koskevia ohjelmiaan, jotka ovat tärkeä väline kartellien paljastamisessa, ja ne ovat vahvistaneet valmiuksiaan tutkia kartelleja, erityisesti digitaalisen aineiston talteenottoon soveltuvan uuden tekniikan ja uusien välineiden avulla.

12. Muiden horisontaalisten sopimusten osuus komission täytäntöönpanotoimista on 15 prosenttia. Komissio on käsitellyt käytäntöjä, joilla on merkittäviä vaikutuksia kuluttajiin, kuten tietoliikennealan kilpailukieltolausekkeet ja horisontaalinen hinnanasetanta maksualalla. Vertikaalisten sopimusten osuus komission toimista on 9 prosenttia. Niihin kuuluvat autonvalmistajien ja niiden huoltokumppaneiden väliset kilpailunrajoitukset, joiden tarkoituksena on sulkea riippumattomat korjaamot markkinoilta.

13. Komission tapaan myös kansalliset kilpailuviranomaiset keskittivät täytäntöönpanotoimensa kartelleihin (27 %). Lisäksi kansalliset kilpailuviranomaiset ovat puuttuneet muihin horisontaalisiin käytäntöihin (19 %) ja itsenäiseen tietojenvaihtoon, jossa tietojenvaihto ei ole osa laajempaa kartellisopimusta.

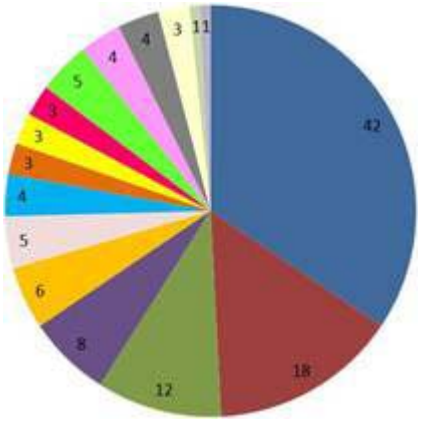
Kansalliset kilpailuviranomaiset ovat puuttuneet hyvin aktiivisesti myös vertikaalisiin käytäntöihin (27 %), erityisesti jälleenmyyntihintojen määräämiseen ja kilpailua rajoittaviin yksinmyynnin ja yksinoston muotoihin sekä rinnakkaiskaupan rajoituksiin.

14. SEUT-sopimuksen 102 artiklan soveltamisessa näiden osuus komission täytäntöönpanotoimista on 20 prosenttia. Erityisesti on keskitytty syrjiviin käytäntöihin (84 %), jotka sulkevat markkinoita kilpailijoilta tai rajoittavat tehokasta kilpailua. Komissio on puuttunut markkinoilta sulkeviin käytäntöihin, kuten liikesuhteesta kieltäytymiseen, alennuksiin, sitomis- ja niputuskäytäntöihin, hintaruuviin ja yksinoikeuslausekkeisiin, sekä epätavallisempiin käytäntöihin, kuten maksamiseen siitä, että kilpailijan tuotteiden markkinoilletuloa lykätään tai se perutaan. Markkinavoiman hyväksikäyttöön perustuvien väärinkäyttötapausten, kuten ylihintojen, käsittely oli harvinaisempaa (16 %). Samoin suurin osa kansallisten kilpailuviranomaisten päätöksistä koski poissulkevaa väärinkäyttöä (65 %). Kansalliset viranomaiset puuttuivat myös suureen määrään tapauksia, joissa oli kyse sekä poissulkevasta että hyväksikäyttävästä väärinkäytöstä (22 %) tai ainoastaan hyväksikäyttävästä väärinkäytöstä (15 %). Niiden tutkimiin poissulkeviin käytäntöihin sisältyy koko klassisten väärinkäyttömuotojen kirjo sekä vähemmän tyypillisiä käytäntöjä, kuten kilpailijoiden tuotteiden halventaminen. Kansallisten kilpailuviranomaisten käsittelemään hyväksikäyttävään väärinkäyttöön kuuluu tapauksia, joissa määräävässä asemassa olevat energiantuottajat ovat syyllistyneet ylihinnoitteluun ja yhteisvalvontajärjestöt ovat määränneet kohtuuttomia korvauksia.

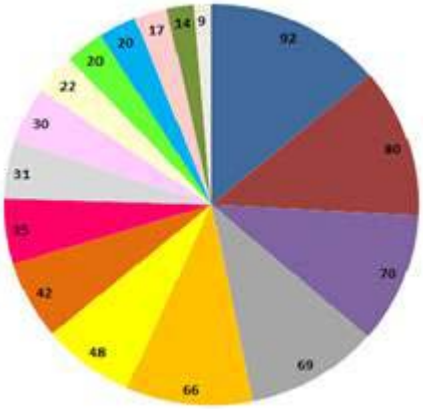
Täytäntöönpanotoimet aloittain

15. Komission ja kansallisten kilpailuviranomaisten täytäntöönpanotoimien alakohtainen jaottelu osoittaa, että toimet ovat koskeneet hyvin monenlaisia tuotteita ja palveluja, mutta eräät keskeiset alat ovat olleet useammin esillä.

KOM



Kansalliset kilpailuviranomaiset





16. Alat, joihin komission ja kansallisten kilpailuviranomaisten tutkimukset ovat useimmin kohdistuneet, ovat perusteollisuus (42 päätöstä) ja valmistusteollisuus (92 päätöstä). Tämä kertoo kartellien torjunnan asettamisesta etusijalle, sillä kartelleja on paljastunut enimmäkseen näillä aloilla.

17. Sekä komissio että kansalliset kilpailuviranomaiset ovat keskittyneet aloihin, jotka on vastikään vapautettu tai joita ollaan vapauttamassa, kuten tietoliikenne, media sekä energia ja liikenne, joille on usein ominaista markkinoiden voimakas keskittyminen ja/tai määräävässä asemassa olevat toimijat. Esimerkiksi energia on toinen aloista, joilla päätöksiä on tehty eniten (18 komission päätöstä ja 80 kansallisten kilpailuviranomaisten päätöstä).

18. Kansalliset kilpailuviranomaiset ovat olleet erityisen aktiivisia liikenteen (69 päätöstä) ja elintarvikkeiden (70 päätöstä) aloilla. Muita keskeisiä täytäntöönpanoaloja ovat olleet media (66 päätöstä), tietoliikenne (48 päätöstä), kulutustavarat (42 päätöstä), muut palvelut (35 päätöstä) ja vapaat ammatit (31 päätöstä). Komissio on ollut hyvin aktiivinen tietotekniikan alalla (12 päätöstä). Ala on EU:n talouden kasvun kannalta tärkeä, ja monien alan yritysten toiminta on maailmanlaajuista. Loput komission päätökset jakaantuvat 13 eri sektorille, joista eniten päätöksiä (8) on tehty elintarvike- ja vähittäiskaupan alalla.

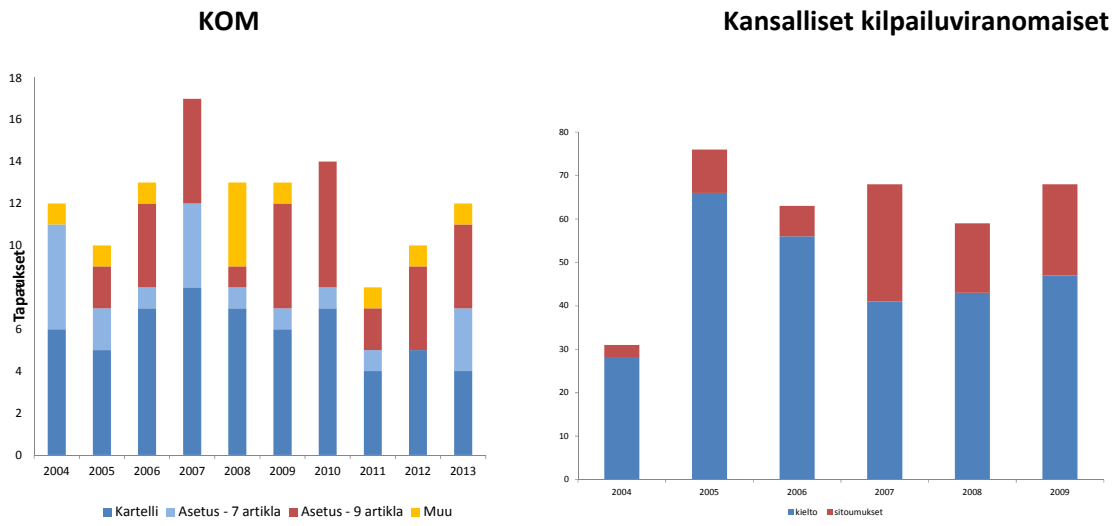
Täytäntöönpanotoimet menettelyittäin

19. Kieltopäätökset ovat sekä komissiolle että kansallisille kilpailuviranomaisille tärkein EU:n kilpailusääntöjen täytäntöönpanon valvontakeino. Komission kieltopäätösten käyttöä on helpottanut kartellien sovintomenettely. Tällaisia nopeutettuja menettelyjä on myös useissa jäsenvaltioissa.

20. Asetuksella (EY) N:o 1/2003 komissio sai käyttöönsä parempia valvontavälineitä, kuten mahdollisuuden tehdä 9 artiklan nojalla päätöksiä, joilla osapuolten esittämistä sitoumuksista tehdään sitovia ja täytäntöönpanokelpoisia. Sittemmin myös lähes kaikki kansalliset kilpailuviranomaiset ovat saaneet samanlaiset valtuudet, mikä tarkoittaa, että kieltoja ja sitoumuksia koskevat päätökset ovat tärkeimmät Euroopan kilpailuviranomaisten verkostossa käytetyt välineet.

21. Sitoumuksia koskevien päätösten ensisijaisena tarkoituksena on säilyttää toimiva kilpailu puuttumalla mahdollisesti kilpailunvastaisiin käytäntöihin ja varmistaa nopeat tulokset markkinoilla. Sitoumuksia koskevat päätökset antavat mahdollisuuden ratkaista kilpailuongelmia yhteistyölähtöisemmin. Tällaisia päätöksiä on usein tehty nopeasti kehittyvillä markkinoilla ja/tai markkinoilla, joilla vapauttamisprosessi on käynnissä. Se, mitä täytäntöönpanon valvontamenettelyä viranomainen noudattaa, perustuu useisiin tekijöihin. Kieltopäätös voidaan tehdä, jos aiemmasta toiminnasta on määrättävä sakkoja, jos ainoa käytettävissä oleva oikeussuojakeino on kilpailunvastaisen toiminnan lopettaminen tai jos tarvitaan selkeä oikeudellinen ennakkotapaus. Samoin sitoumuksia koskevien päätösten tekeminen riippuu siitä, tarjoavatko osapuolet tuloksellisia, selkeitä ja täsmällisiä sitoumuksia.

<u>Sitoumuksia koskevat päätökset ja kieltopäätökset</u>



Yhteistyö kansallisten tuomioistuinten kanssa

22. Kansallisista tuomioistuimista on asetuksen (EY) N:o 1/2003 nojalla tullut tärkeä EU:n kilpailusääntöjen soveltaja. Asetuksessa säädetään mekanismeista, joilla edistetään sitä, että kansalliset tuomioistuimet soveltavat kilpailusääntöjä yhdenmukaisesti. Kansalliset tuomioistuimet voivat 15 artiklan nojalla pyytää komission lausuntoa EU:n kilpailusääntöjen soveltamiseen liittyvissä kysymyksissä. Komissio on vuosina 2004–2013 antanut 26 lausuntoa. Komissio voi myös osallistua

kansallisten tuomioistuinten menettelyihin amicus curiaen ominaisuudessa. Se on käyttänyt tätä välinettä 13 tapauksessa kahdeksassa jäsenvaltiossa. Asetukseen sisältyy mekanismi, jolla komissiolle tiedotetaan kansallisten tuomioistuinten tuomioista, mutta se ei ole toiminut parhaalla mahdollisella tavalla.[5]

3. KANSALLISTEN KILPAILUVIRANOMAISTEN TOTEUTTAMAN TÄYTÄNTÖÖNPANOVALVONNAN PARANTAMINEN: INSTITUTIONAALISET JA MENETTELYIHIN LIITTYVÄT ASIAT

23. Asetus (EY) N:o 1/2003 on merkinnyt käännekohtaa EU:n kilpailuoikeuden täytäntöönpanon valvonnassa. EU:n kilpailuoikeudesta on tullut pitkälti ”maan laki” kaikkialla EU:ssa. Kansallisista kilpailuviranomaisista on tullut EU:n kilpailusääntöjen soveltamisen keskeinen pilari. Tämä on tarkoittanut, että Euroopan kilpailuviranomaisten verkostossa tehdystä työstä on tullut yhä tärkeämpää sen varmistamisessa, että täytäntöönpanon valvonta on yhdenmukaista ja että sidosryhmillä on tasapuolisemmat toimintaedellytykset.

24. Kymmenen vuoden yhteistyöllä sääntöjen soveltaminen on lähentynyt merkittävästi, mutta eroja on edelleen. Ne johtuvat lähinnä eroista kansallisten viranomaisten institutionaalisessa asemassa ja kansallisissa menettelyissä ja seuraamuksissa. Nämä seikat jätettiin asetuksessa (EY) N:o 1/2003 pitkälti avoimiksi EU:n oikeuteen sisältyvien vaikuttavuuden periaatteen ja vastaavuusperiaatteen vuoksi.

25. Jotta EU:n kilpailusääntöjen täytäntöönpanon valvontaa voitaisiin tulevaisuudessa parantaa, kansallisten kilpailuviranomaisten institutionaalista asemaa on vahvistettava. Samalla on varmistettava, että EU:n kilpailusääntöjen rikkomiseen sovellettavia kansallisia menettelyjä ja seuraamuksia lähennetään edelleen. Molemmat näkökohdat ovat keskeisiä, kun pyritään saavuttamaan aidosti yhteinen kilpailusääntöjen täytäntöönpanon valvontaympäristö EU:n alueella. Tässä tiedonannossa määritetään joitakin osa-alueita, joita olisi tulevaisuudessa kehitettävä edelleen.

Kansallisten kilpailuviranomaisten institutionaalinen asema

26. EU:n lainsäädännössä annetaan jäsenvaltioille runsaasti liikkumavaraa kilpailujärjestelmien muotoilussa. Vaikka asiasta ei ole erityisiä EU:n lainsäädännön vaatimuksia, kansallisten kilpailuviranomaisten asema on kehittynyt itsenäisempään ja tuloksellisempaan suuntaan. Monien jäsenvaltioiden lainsäädäntöön sisältyy erityisiä suojatoimia, joilla varmistetaan kansallisten kilpailuviranomaisten riippumattomuus ja puolueettomuus. Esimerkiksi viimeaikaiset uudistukset Kyproksessa, Irlannissa, Kreikassa ja Portugalissa ovat vahvistaneet kansallisten kilpailuviranomaisten asemaa.[6] Talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä on joillekin jäsenvaltioille suositeltu, että ne vahvistaisivat kansallisten kilpailuviranomaisten institutionaalista asemaa ja resursseja.[7] Komissio on myös

---

5 Komissio on saanut hyvin harvoin tiedon kansallisista tuomioista, joissa on sovellettu EU:n kilpailusääntöjä.

6 Muutosten taustalla ovat olleet talouden sopeutusohjelmat.

7 Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, Vuoden 2014 eurooppalainen ohjausjakso: maakohtaiset suositukset, COM(2014) 400 final.

seurannut tiiviisti tapauksia, joissa kansallinen kilpailuviranomainen on yhdistetty johonkin toiseen sääntelyviranomaiseen. Tällainen toimivallan yhdistäminen ei saisi heikentää kilpailusääntöjen täytäntöönpanon valvontaa eikä vähentää kilpailun valvontaan osoitettuja resursseja.

27. Jotta voidaan varmistaa, että EU:n kilpailusääntöjen täytäntöönpanon valvonta on tuloksellista, kilpailuviranomaisten olisi tehtäviään hoitaessaan oltava riippumattomia ja niillä olisi oltava riittävät resurssit. Tähän liittyy edelleen haasteita, jotka koskevat erityisesti kansallisten kilpailuviranomaisten itsenäisyyttä suhteessa valtiovaltaan sekä kansallisten kilpailuviranomaisten johtajien tai päätöksentekijöiden nimityksiä ja erottamisia. Ongelmia on tullut esiin myös henkilö- ja rahoitusresurssien riittävyyden suhteen. Tämä on otettu huomioon päätöslauselmassa, jonka Euroopan kilpailuviranomaisten verkostoon kuuluvien kilpailuviranomaisten johtajat ovat antaneet toimivien instituutioiden tarpeesta useiden viranomaisten leikattua resursseja.[8] Päätöslauselmassa korostettiin muun muassa asianmukaisen infrastruktuurin ja asiantuntijahenkilöstön tarvetta.

28. Tähän mennessä saavutetut tulokset ovat edelleen heiveröisiä, ja ne voivat haihtua milloin tahansa. Sen sijaan monilla politiikanaloilla (esim. tietoliikenne, energia ja rautatiet), joihin täytäntöönpanotoimia kohdistuu, EU:n lainsäädännössä on jo monia kansallisten valvontaviranomaisten riippumattomuutta sekä niiden määrärahoja ja henkilöresursseja koskevia vaatimuksia.

29. On tarpeen varmistaa, että kansalliset kilpailuviranomaiset voivat hoitaa tehtäviään puolueettomasti ja riippumattomasti. Tätä varten tarvitaan vähimmäistakeet sen varmistamiseksi, että kansalliset kilpailuviranomaiset ja niiden johtajat ja hallituksen jäsenet ovat riippumattomia ja että kansallisille kilpailuviranomaisille annetaan riittävästi henkilöstöä ja määrärahoja. Tärkeitä näkökohtia tässä suhteessa ovat erillisen budjetin ja budjettiautonomian myöntäminen kansallisille kilpailuviranomaisille, ansioihin perustuvat selkeät ja läpinäkyvät menettelyt kansallisten kilpailuviranomaisten johdon ja hallituksen jäsenten nimittämiseksi, takeet siitä, että heitä voidaan erottaa vain objektiivisin perustein, jotka eivät liity kilpailuviranomaisen päätöksentekoon, sekä säännöt kansallisten kilpailuviranomaisten johdon ja hallituksen eturistiriidoista ja jääviydestä.

Menettelyjen lähentäminen

30. Menettelyjä, joita kansalliset kilpailuviranomaiset noudattavat soveltaessaan EU:n kilpailusääntöjä, säännellään suurelta osin kansallisessa lainsäädännössä. Menettelyissä noudatetaan kuitenkin EU:n oikeuden yleisiä periaatteita, erityisesti vaikuttavuus- ja vastaavuusperiaatteita. Tämä tarkoittaa sitä, että kansalliset kilpailuviranomaiset soveltavat EU:n kilpailusääntöjä eri menettelyiden perusteella.

31. Monet jäsenvaltiot ovat vapaaehtoisesti muuttaneet menettelyjään niin, että ne ainakin jossain määrin vastaavat menettelysääntöjä, jotka on vahvistettu komission asetuksessa (EY) N:o 1/2003. Monenvälinen yhteistyö Euroopan kilpailuviranomaisten verkostossa on edistänyt menettelyjen lähentymistä. Euroopan kilpailuviranomaisten verkosto vahvisti vuonna 2013 vuoden 2009 kertomuksen jatkotoimenpiteenä seitsemän suositusta keskeisistä täytäntöönpanon valvontaan

[8] Ks. http://ec.europa.eu/competition/ecn/ncas.pdf.

liittyvistä valtuuksista.[9] Kansalliset kilpailuviranomaiset voivat vedota näihin suosituksiin saadakseen päättäjät varmistamaan, että kilpailuviranomaisilla on toimivat välineet kilpailusääntöjen täytäntöönpanon valvontaan.

32. Tällä hetkellä EU:ssa on edelleen eroja tämän suhteen. Useimmilla kansallisilla kilpailuviranomaisilla on nyt samat pääasialliset työkalut kuin komissiolla, mutta joiltakin puuttuu vielä keskeisiä valtuuksia, kuten oikeus tarkastaa muita kuin liiketiloja. Kaikilla kansallisilla kilpailuviranomaisilla ei ole valtuuksia asettaa täytäntöönpanon valvonnan ensisijaisia tavoitteita eli valtuuksia valita, mitä tapauksia ne tutkivat. Eroja on myös tutkintavaltuuksien laajuudessa. Kansallisilla kilpailuviranomaisilla voi esimerkiksi olla valtuudet tutkia tiloja, mutta ei valtuuksia sinetöidä niitä tai kerätä todistusaineistoa. Samoin kaikilla kansallisilla kilpailuviranomaisilla on valtuudet tehdä kieltopäätöksiä, mutta kaikki eivät voi määrätä rakenteellisia korjaustoimenpiteitä. Jotkut kansalliset kilpailuviranomaiset eivät voi määrätä seuraamuksia, jos sitoumuksia koskevaa päätöstä ei noudateta, tai eivät voi panna täytäntöön tutkintavaltuuksiaan.

33. Euroopan kilpailuviranomaisten verkoston suositukset ovat käytännössä erittäin hyödyllisiä, mutta silloin kun menettelyjen erot ovat syvällä kansallisissa oikeusjärjestelmissä ja perinteissä, lähentymistä ei voida aina saavuttaa tällaisilla pehmeillä välineillä. Lähentymisessä voi myös aina tulla käänne huonompaan suuntaan. Menettelysääntöjen erot aiheuttavat valtioiden rajojen yli toimiville yrityksille oikeudellista epävarmuutta.

34. On tarpeen varmistaa, että kaikilla kansallisilla kilpailuviranomaisilla on kattavat ja toimivat valtuudet. Tärkeitä tekijöitä ovat keskeiset tutkintavaltuudet, kansallisten kilpailuviranomaisten oikeus asettaa täytäntöönpanon valvonnan ensisijaiset tavoitteet, keskeiset päätöksentekovaltuudet ja tarvittavat täytäntöönpano- ja sakotusvaltuudet, joilla varmistetaan tutkinta- ja päätöksentekovaltuuksia käyttäen määrättyjen toimenpiteiden noudattaminen.

Seuraamusten tehokkuuden parantaminen

a. Sakot

35. EU:n lainsäädännössä ei säännellä eikä yhdenmukaisteta seuraamuksia EU:n kilpailusääntöjen rikkomisesta. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että seuraamukset ovat tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Riippumatta siitä, minkälaisia seuraamuksia sovelletaan, on yleisesti tunnustettua, että kilpailuoikeuden täytäntöönpanon valvonta ei voi olla tehokasta, jos yrityksille ei ole mahdollista määrätä varoittavia siviilioikeudellisia tai hallinnollisia sakkoja.

36. Kiinnittämällä jatkuvaa huomiota tehokkaisiin sakkoihin on voitu päästä pitkälle vapaaehtoisessa lähentymisessä, ja monet kansalliset kilpailuviranomaiset käyttävät samanlaista perusmenetelmää määrätessään sakkoja. Sakkojen laskennan taustalla olevissa periaatteissa on silti edelleen eroja. Tällaisia ovat sakon perusmäärän laskentaperuste ja menetelmä rikkomisen vakavuuden ja keston huomioon ottamiseksi.

[9] Ks. http://ec.europa.eu/competition/ecn/documents.html.

37. Jo menettelyjen varhaisemmassa vaiheessa voi olla ongelmia keskeisissä kysymyksissä, jotka koskevat sitä, mille taholle sakko ja vastuu lankeaa. Eräässä jäsenvaltiossa ei tällä hetkellä ole mahdollista määrätä yrityksille varoittavia siviilioikeudellisia tai hallinnollisia sakkoja. Sakon laskennassa käytettävä peruskäsite ’yritys’ ei myöskään aina vastaa EU:n oikeuden mukaista yrityksen käsitettä, sellaisena kuin unionin tuomioistuin sitä tulkitsee, mikä voi vaikuttaa emoyhtiön vastuun ja taloudellisen seuraajan määrittämiseen. Joillakin kansallisilla kilpailuviranomaisilla ei myöskään vielä ole toimivaltaa määrätä sakkoja yritysten yhteenliittymille. Lisäksi yrityksen enimmäisliikevaihdon laskemisessa ja soveltamisessa on eroja jäsenvaltioiden välillä. Mainitut erot voivat johtaa sakkojen osalta hyvin erilaisiin lopputuloksiin, joista kaikilla ei ehkä saavuteta haluttua varoittavaa vaikutusta.

38. Jotta EU:n kilpailusääntöjen täytäntöönpanon valvonta olisi yhtenäisempää ja tehokkaampaa kaikkialla EU:ssa, on tarpeen huolehtia siitä, että kaikilla kansallisilla kilpailuviranomaisilla on toimivat valtuudet määrätä varoittavia sakkoja yrityksille ja yritysten yhteenliittymille. Tässä suhteessa on tärkeää varmistaa, että kansalliset kilpailuviranomaiset voivat määrätä yrityksille ja yritysten yhteenliittymille EU:n kilpailusääntöjen rikkomisesta tehokkaita siviilioikeudellisia tai hallinnollisia sakkoja; että käytössä on sakkoja koskevat perussäännöt, joissa otetaan huomioon rikkomisen vakavuus ja kesto ja säädetään yhdenmukaisesta enimmäisliikevaihdosta; ja että yrityksille voidaan määrätä sakkoja emoyhtiön vastuuta ja taloudellista seuraajaa koskevan EU:n tuomioistuinten vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti. Toimenpiteissä, joita tätä varten toteutetaan, on saatettava tasapainoon sakkoja koskevien perussääntöjen lähentäminen ja kansallisille kilpailuviranomaisille sallittava jousto, kun ne määräävät sakkoja yksittäistapauksissa.

b. Sakoista vapauttaminen tai niiden lieventäminen

39. Euroopan kilpailuviranomaisten verkoston malliohjelma sakoista vapauttamiseksi tai sakkojen lieventämiseksi (model leniency programme, MLP)[10] on hyvä esimerkki siitä, miten Euroopan kilpailuviranomaisten verkosto pystyy kehittämään toimivia välineitä. Malliohjelmassa esitetään, miten suunnitellaan ensiluokkainen sakkolievennys- ja -vapautusohjelma. Se on merkittävällä tavalla kannustanut lähes kaikkia jäsenvaltioita ja/tai kansallisia kilpailuviranomaisia ottamaan käyttöön ja kehittämään omia lievennys- ja vapautusjärjestelmiä. Jäsenvaltioiden järjestelmät ovat huomattavassa määrin lähentyneet malliohjelmaa, ja parhaillaan otetaan käyttöön malliohjelman tarkistuksessa vuonna 2012 tehtyjä parannuksia.

40. Hyvin laadittu sakkolievennys- ja -vapautusohjelma on tärkeä väline täytäntöönpanon valvonnan parantamisessa, kun on kyse kaikkein vakavimmista kilpailusääntöjen rikkomisista, kuten salaisista hinnoista sopimisesta ja markkinoita jakavista kartelleista. EU:n tasolla ei kuitenkaan edellytetä, että jäsenvaltioilla on sakoista vapauttamista tai sakkojen lieventämistä koskeva ohjelma, ja esimerkillinen lähentymisen taso voi aina joutua kyseenalaiseksi. On tarpeen varmistaa, että lievennys- ja vapautusohjelmista saadut tulokset säilyvät.

c. Yritysten lievennys- ja vapautusohjelmat suhteessa yksityishenkilöille määrättäviin seuraamuksiin

[10] Ks. http://ec.europa.eu/competition/ecn/documents.html.

41. Suurimmassa osassa jäsenvaltioita säädetään seuraamuksista, joita kilpailulainsäädännön rikkomisesta voidaan määrätä yksityishenkilöille yrityksille määrättävien sakkojen lisäksi. Jos yritys harkitsee hakemista lievennys- ja vapautusohjelmaan eikä järjestelmä tarjoa lievennystä tai vapautusta yrityksen työntekijöille, tämä voi vaikeuttaa yhteistyötä viranomaisten kanssa kaikkialla EU:ssa. Työntekijöihin kohdistuvien tutkimusten ja seuraamusten uhka saattaa estää yrityksiä hakemasta lievennystä.

42. Tällä hetkellä vain muutamilla lainkäyttöalueilla on riittävät järjestelyt, joilla yritysten työntekijöitä suojataan seuraamuksilta, jos he tekevät yhteistyötä yrityksille suunnatuissa kansallisen kilpailuviranomaisen tai Euroopan komission lievennys- ja vapautusohjelmissa. On aiheellista pohtia mahdollisuuksia ratkaista tämä yritysten sakkolievennys- ja vapautusohjelmien ja yksityishenkilöille määrättävien seuraamusten suhteeseen liittyvä jäsenvaltiotason ongelma.

4. PÄÄTELMÄT

43. Asetus (EY) N:o 1/2003 on muuttanut kilpailusääntöjen täytäntöönpanoympäristöä. EU:n kilpailulainsäädännön täytäntöönpanon valvonta on huomattavasti lisääntynyt komission, Euroopan kilpailuviranomaisten verkoston ja kansallisten kilpailuviranomaisten työn tuloksena. Komissiolla on vahvaa näyttöä täytäntöönpanon valvonnasta. Sen tutkimien tapausten määrä on huomattava, ja se tekee selvityksiä talouden avainaloilla. Se on myös antanut ohjeita sidosryhmille, kansallisille kilpailuviranomaisille ja tuomioistuimille. Yhteistyötä on kehitetty dynaamisesti Euroopan kilpailuviranomaisten verkostossa, joka on tukenut EU:n kilpailusääntöjen yhdenmukaista soveltamista kaikkialla EU:ssa. Kansallisista kilpailuviranomaisista on tullut EU:n kilpailusääntöjen soveltamisen keskeinen pilari, ja ne ovat edistäneet täytäntöönpanon valvontaa huomattavasti.

44. Kaikki nämä tekijät ovat viimeisten kymmenen vuoden ajan osaltaan edistäneet tuloksellista EU:n kilpailusääntöjen täytäntöönpanon valvontaa. Kilpailun ansiosta kuluttajat ovat saaneet laajemman valikoiman laadukkaampia tuotteita ja palveluita edullisemmin hinnoin. Kilpailu on keskeisessä asemassa, kun luodaan edellytyksiä eurooppalaisten yritysten tuottavuuden ja tehokkuuden parantamiseksi. Tuottavuus ja tehokkuus taas ovat keskeisiä tekijöitä EU:n talouden kilpailukyvyn lisäämisessä ja kestävän kasvun edistämisessä.

45. On tärkeää tukeutua näihin saavutuksiin, jotta voidaan saavuttaa aidosti yhteinen kilpailusääntöjen täytäntöönpanon valvontaympäristö EU:n alueella.

46. Tätä varten on

- taattava edelleen, että kansalliset kilpailuviranomaiset ovat tehtäviään hoitaessaan riippumattomia ja että niillä on riittävät resurssit;
- varmistettava, että kansallisilla kilpailuviranomaisilla on toimivat tutkinta- ja päätöksentekovaltuudet; ja
- varmistettava, että kaikissa jäsenvaltioissa on mahdollisuus määrätä tehokkaita ja oikeasuhteisia sakkoja ja käytössä on hyvin laadittu sakkolievennys- ja -vapautusohjelma, ja harkittava toimenpiteitä, joilla poistetaan yritysten pidäkkeitä hakea lievennys- ja -vapautusohjelmaan.

Komissio arvioi, minkälaisilla aloitteilla nämä tavoitteet voidaan parhaiten saavuttaa.