EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 29.11.2024
COM(2024) 558 final

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten täytäntöönpanovalmiuksien parantamiseksi ja sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistamiseksi 11 päivänä joulukuuta 2018 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/1 sisällyttämisestä kansallisiin lainsäädäntöihin

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten täytäntöönpanovalmiuksien parantamiseksi ja sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistamiseksi 11 päivänä joulukuuta 2018 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/1 sisällyttämisestä kansallisiin lainsäädäntöihin

1. ECN+-DIREKTIIVI: LÄHTÖKOHDAT JA TAVOITTEET

EU:n kilpailusääntöjen tarkoituksena on varmistaa toimiva kilpailu sisämarkkinoilla. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä ’SEUT-sopimus’, 101 artiklassa kielletään kahden tai useamman yrityksen väliset sopimukset, jotka rajoittavat kilpailua. Tällaisia ovat esimerkiksi kilpailijoiden väliset kartellit, joiden puitteissa ne sopivat hinnoista. SEUT-sopimuksen 102 artiklassa kielletään määräävässä markkina-asemassa olevia yrityksiä käyttämästä asemaansa väärin esimerkiksi myöntämällä laittomia alennuksia tai käyttämällä saalistushinnoittelua.

EU:n jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisilla, jäljempänä ’kansalliset kilpailuviranomaiset’, on vuodesta 2004 ollut neuvoston asetuksen (EY) N:o 1/2003[1] nojalla valtuudet soveltaa EU:n kilpailusääntöjä Euroopan komission rinnalla.

Komissio ja kansalliset kilpailuviranomaiset tekevät EU:n kilpailusääntöjen täytäntöönpanoon liittyen tiivistä yhteistyötä Euroopan kilpailuviranomaisten verkostossa, jäljempänä ’ECN-verkosto’. Komissio tutkii yleensä sellaisia kilpailunvastaisia menettelytapoja tai sopimuksia, joilla on vaikutuksia kilpailuun kolmessa tai useammassa jäsenvaltiossa, tai jos on hyödyllistä vahvistaa EU:n laajuinen ennakkotapaus. Kansallisilla kilpailuviranomaisilla on yleensä hyvät edellytykset toimia, jos kilpailuun kohdistuu merkittäviä vaikutuksia niiden alueella.[2]

Antamalla kansallisille kilpailuviranomaisille uusia valtuuksia neuvoston asetuksella (EY) N:o 1/2003 luotiin EU:n kilpailusääntöjen valvontaa varten hajautettu järjestelmä, mutta asetuksessa ei säädetty yksityiskohtaisista keinoista ja välineistä sääntöjen soveltamiseksi kansallisella tasolla. Tämä tarkoitti, että vaikka kansalliset kilpailuviranomaiset sovelsivat samoja aineellisia sääntöjä, niiden tutkinta- ja päätöksentekovaltuudet perustuivat kansalliseen lainsäädäntöön.

Kerättyään vuosikymmenen ajan kokemuksia hajautetusta järjestelmästä komissio nosti esiin muutamia osa-alueita, joilla tarvittiin vielä lisätoimia.[3] Tältä pohjalta komissio antoi 22. maaliskuuta 2017 direktiiviehdotuksen jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten

---

[1] Neuvoston asetus (EY) N:o 1/2003, annettu 16 päivänä joulukuuta 2002, perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta (EYVL L 1, 4.1.2003), ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2003/1/oj (‘asetus (EY) N:o 1/2003’).

[2] Ks. komission tiedonanto yhteistyöstä kilpailuviranomaisten verkostossa, kohta 2.1 ’Työn jakamis- ja siirtämisperiaatteet’, EUVL C 101, 27.4.2004, s. 43.

[3] Komission tiedonanto *Kymmenen vuotta kilpailuoikeuden täytäntöönpanon valvontaa asetuksen (EY) N:o 1/2003 nojalla: Saavutukset ja tulevaisuudennäkymät*, COM(2014) 453 final, 9. heinäkuuta 2014.

täytäntöönpanovalmiuksien parantamiseksi ja sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistamiseksi[4].

Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyivät ehdotuksen pohjalta 11. joulukuuta 2018 direktiivin (EU) 2019/1[5], jäljempänä ’ECN+-direktiivi’. Sen tarkoituksena oli varmistaa, että kansallisilla kilpailuviranomaisilla on i) riippumattomuuden perustakeet ja resurssit, ii) olennaiset tutkinta-, päätöksenteko- ja sakotusvaltuudet, iii) sakkolievennys- ja sakkovapautusohjelmat (leniency) ja iv) keskinäisen avunannon mekanismit.

ECN+-direktiivi tuli voimaan 3. helmikuuta 2019. Jäsenvaltioille asetettu määräaika ECN+-direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä oli 4. helmikuuta 2021.

2. TÄMÄN KERTOMUKSEN KOHDEALA

ECN+-direktiivin 35 artiklan mukaan komission on esitettävä Euroopan parlamentille ja neuvostolle viimeistään 12. joulukuuta 2024 kertomus direktiivin saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä ja sen täytäntöönpanosta. Komissio voi tarpeen mukaan tarkastella ECN+-direktiiviä uudelleen ja esittää tarvittaessa lainsäädäntöehdotuksen.

Tässä kertomuksessa keskitytään siihen, miten ECN+-direktiivin keskeiset säännökset on viety kansalliseen lainsäädäntöön niissä jäsenvaltioissa, jotka ovat saaneet prosessin päätökseen. Siinä kuvataan ECN+-direktiivin aikaansaamat tärkeimmät parannukset näissä jäsenvaltioissa sekä merkittävimmät ongelmat, joita liittyy direktiivin saattamiseen osaksi kansallista lainsäädäntöä. Kertomuksessa käsitellään myös Euroopan unionin tuomioistuimen, jäljempänä ’unionin tuomioistuin’, oikeuskäytännön odotettua kehitystä, joka saattaa edelleen muovata ECN+-direktiivin tiettyjä näkökohtia.

Koska monet jäsenvaltiot eivät ole vieneet direktiiviä kansalliseen lainsäädäntöönsä kahden vuoden määräajassa, on vielä liian aikaista raportoida siitä, miten ECN+-direktiiviä on kokonaisuudessaan noudatettu, tai tehdä direktiiville mielekäs uudelleentarkastelu.

3. KOMISSION ROOLI DIREKTIIVIN SAATTAMISESSA OSAKSI KANSALLISTA LAINSÄÄDÄNTÖÄ JA SEN JÄLKEEN

3.1. Komission tekninen apu jäsenvaltioille

Pian ECN+-direktiivin hyväksymisen jälkeen komissio järjesti kaikkien jäsenvaltioiden kanssa kokouksen, jossa keskusteltiin direktiivin säännöksistä. Jatkotoimena ja kansallisten lainsäädäntöprosessien aikana komissio vastasi jäsenvaltioiden kysymyksiin ECN+-direktiivin säännösten tulkinnasta, keskusteli mahdollisista vaihtoehdoista sen viemisessä kansalliseen lainsäädäntöön ja esitti epävirallisia kommentteja kansallisista lainsäädäntöehdotuksista.[6]

---

4 COM(2017) 142 final, 22. maaliskuuta 2017.

5 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1, annettu 11 päivänä joulukuuta 2018, jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten täytäntöönpanovalmiuksien parantamiseksi ja sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistamiseksi (EUVL L 11, 14.1.2019), ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2019/1/oj (’ECN+-direktiivi’).

6 Komissiota on kuultu esimerkiksi siitä, onko tietty kansallisen kilpailuviranomaisen rahoitusjärjestelmä yhteensopiva ECN+-direktiivin riippumattomuusvaatimusten kanssa (ks. 4 artikla ja johdanto-osan 17 kappale).

3.2. Rikkomusmenettelyt täytäntöönpanotoimenpiteiden ilmoittamatta jättämisestä

Jäsenvaltioista 22 ei kyennyt viemään direktiiviä kansalliseen lainsäädäntöönsä kahden vuoden määräajassa.[7] Maaliskuussa 2021 komissio käynnisti rikkomusmenettelyt näitä jäsenvaltioita vastaan. Vuosina 2022 ja 2023 komissio käynnisti seuraavat vaiheet rikkomusmenettelyissä niitä jäsenvaltioita vastaan, jotka eivät edelleenkään olleet ilmoittaneet komissiolle toimenpiteistään direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä: syyskuussa 2022 se antoi perustellut lausunnot Virolle, Luxemburgille, Puolalle ja Slovenialle, koska ne eivät olleet saattaneet direktiiviä osaksi kansallista lainsäädäntöään, ja heinäkuussa 2023 se antoi perustellun lausunnon Romanialle ja haastoi Viron unionin tuomioistuimeen.

Joulukuuhun 2023 mennessä kaikki jäsenvaltiot Viroa lukuun ottamatta olivat vieneet ECN+-direktiivin kansalliseen lainsäädäntöönsä. Rikkomusmenettely Viroa vastaan on edelleen vireillä unionin tuomioistuimessa.[8]

3.3. Komission arviot täytäntöönpanotoimenpiteistä

Komissio on paremman sääntelyn suuntaviivojensa[9] mukaisesti seurannut ECN+-direktiivin viemistä jäsenvaltioiden kansallisiin lainsäädäntöihin tekemällä arviointeja sekä kansallisten täytäntöönpanotoimenpiteiden kattavuudesta että niiden asianmukaisuudesta.

4. ECN+-DIREKTIIVIN KESKEISET SÄÄNNÖKSET JA NIIDEN VIEMINEN KANSALLISEEN LAINSÄÄDÄNTÖÖN

4.1. Riippumattomuus ja resurssit

ECN+-direktiivin III luvussa varmistetaan, että kansallisilla kilpailuviranomaisilla on tarvittavat takeet riippumattomuudesta, kun ne valvovat EU:n kilpailusääntöjä, ja että niillä on tarvittavat resurssit työnsä suorittamiseen. Nämä ovat edellytyksiä EU:n kilpailusääntöjen tulokselliselle valvonnalle.

Direktiivin 4 artiklassa esitetään vähimmäistakeet kansallisten kilpailuviranomaisten riippumattomuudelle. Jäsenvaltiot voivat vapaasti säätää muistakin riippumattomuutta koskevista takeista. Direktiivissä säädetään toiminnallisesta riippumattomuudesta, mikä tarkoittaa riippumattomuutta viranomaisten hoitaessa tehtäviään ja käyttäessä valtuuksiaan (ks. johdanto-osan 17, 18 ja 22 kappale). Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että kansallisten kilpailuviranomaisten henkilöstö ei pyydä eikä ota vastaan ohjeita hallitukselta tai muulta julkiselta tai yksityiseltä taholta ja pidättyy toimista, jotka ovat ristiriidassa kilpailuviranomaisten tehtävien ja valtuuksien kanssa. Päätöksentekijöitä ei saa irtisanoa heidän tehtäviensä asianmukaiseen suorittamiseen tai valtuuksiensa asianmukaiseen käyttöön liittyvistä syistä, ja heidät on valittava, otettava palvelukseen tai

---

[7] Ainoastaan Tanska, Saksa, Unkari, Liettua ja Alankomaat ilmoittivat kansallisista täytäntöönpanotoimenpiteistään komissiolle 4. helmikuuta 2021 mennessä (tai pian sen jälkeen), kuten ECN+-direktiivin 34 artiklassa edellytetään.

[8] Ks. asia C-577/23, *komissio* v. *Viro* (ECN+-direktiivi).

[9] SWD(2021) 305 final, saatavilla osoitteessa https://commission.europa.eu/document/download/d0bbd77f-bee5-4ee5-b5c4-6110c7605476_en?filename=swd2021_305_en.pdf, sivut 39 ja 40.

nimitettävä selkeiden ja läpinäkyvien menettelyjen mukaisesti. Kansallisilla kilpailuviranomaisilla olisi myös oltava valtuudet asettaa tehtävänsä kokonaisuudessaan tärkeysjärjestykseen ja hylätä virallisia kanteluja sillä perusteella, että ne eivät pidä niitä täytäntöönpanon kannalta ensisijaisina.

Direktiivin 5 artiklassa jäsenvaltioita vaaditaan i) varmistamaan, että kansallisilla kilpailuviranomaisilla on tarvittavat henkilöresurssit sekä taloudelliset, tekniset ja teknologiset resurssit, jotta ne voivat hoitaa EU:n kilpailusääntöihin liittyvät ydintehtävänsä ja ii) varmistamaan, että kyseiset viranomaiset voivat toimia itsenäisesti käyttäessään näiden tehtävien suorittamiseen osoitettuja talousarviomäärärahoja. Johdanto-osan 17 kappaleessa todetaan, että kansallisten kilpailuviranomaisten EU:n kilpailusääntöjen rikkomisesta määräämiä sakkoja ei saisi käyttää suoraan näiden viranomaisten rahoittamiseen. Tämän tarkoituksena on varmistaa viranomaisten puolueettomuus.

Lähes kaikilla jäsenvaltioilla on tällä hetkellä kansallisessa lainsäädännössään ECN+-direktiivissä vaaditut riippumattomuuden vähimmäistakeet, myös säännös, jolla nimenomaisesti taataan kansallisten kilpailuviranomaisten toiminnallinen riippumattomuus. Valtaosa jäsenvaltioista takaa myös, että kansallisilla kilpailuviranomaisilla olisi oltava riittävät resurssit tehtäviensä hoitamiseen. Kansallisessa lainsäädännössä on joko nimenomainen tae tälle tai implisiittinen tae sitä kautta, että kansalliset kilpailuviranomaiset voivat vaikuttaa niiden käytettävissä oleviin resursseihin talousarviomenettelyssä. Muut kansalliset kilpailuviranomaiset hankkivat rahoituksensa pääasiassa itse yrityksiltä perittävillä pakollisilla maksuilla.

ECN+-direktiivin tämän luvun vieminen kansalliseen lainsäädäntöön on vahvistanut kansallisten kilpailuviranomaisten riippumattomuutta useimmissa jäsenvaltioissa. Tämä on tehty hyväksymällä nimenomaisia säännöksiä, joilla taataan niiden toiminnallinen ja taloudellinen riippumattomuus, poistamalla aiemmat ministeriöiden valvontavaltuudet, ottamalla käyttöön uusia sääntöjä eturistiriitojen ehkäisemiseksi, parantamalla päätöksentekijöiden suojaa perusteettomalta irtisanomiselta ja vahvistamalla näitä päätöksentekijöitä varten selkeät valintaperusteet. Joissain jäsenvaltioissa on saatu aikaan merkittävä parannus antamalla kilpailuviranomaisille valtuudet asettaa valvontatehtävänsä tärkeysjärjestykseen ja hylätä virallisia valituksia priorisointisyistä.

Joissakin jäsenvaltioissa on säännöksillä nimenomaisesti vahvistettu, että kansallisella kilpailuviranomaisella olisi oltava riittävät resurssit tehtäviensä hoitamiseen. Muutamissa jäsenvaltioissa kansallinen kilpailuviranomainen on direktiivin täytäntöönpanon myötä saanut lisäresursseja talousarvioonsa tai henkilöstöönsä.

Arvioinnit osoittavat kuitenkin, että muutamissa jäsenvaltioissa valtion virkamiehet voivat kansallisen lainsäädännön nojalla osallistua kansallisten kilpailuviranomaisten menettelyihin.

Yhdessä jäsenvaltiossa direktiivin 4 artiklan 3 kohdassa edellytetty suoja päätöksentekijöiden perusteettomilta irtisanomisilta ei kata kaikkia kansallisen kilpailuviranomaisen palveluksessa olevia päätöksentekijöitä. Lisäksi useissa jäsenvaltioissa ei määritellä kansallisessa lainsäädännössä selvästi, mitkä ovat sallitut irtisanomisperusteet ja erityisesti mitä pidetään ’vakavana väärinkäytöksenä’, joka voi johtaa irtisanomiseen. Yksi jäsenvaltio on myös säätänyt direktiivissä säädettyjen lisäksi yhdestä muusta irtisanomisperusteesta.

Muutamilta jäsenvaltioilta puuttuvat avoin nimitysmenettely ja selkeät valintaperusteet kansallisten kilpailuviranomaisten päätöksentekijöitä varten.

Yhdessä jäsenvaltiossa kansallisella kilpailuviranomaisella ei ole nimenomaisia valtuuksia hylätä virallisia kanteluja priorisointisyistä.

Muutamissa jäsenvaltioissa ei ole takeita siitä, että kansallisilla kilpailuviranomaisilla on käytettävissään riittävät resurssit.

Muutamassa jäsenvaltiossa kansalliset kilpailuviranomaiset tarvitsevat tiettyjä maan hallituksen hyväksyntöjä käyttäessään niille osoitettuja määrärahoja.

4.2. Tutkinta- ja päätöksentekovaltuudet

ECN+-direktiivin IV luvussa säädetään vähimmäisvaltuuksista, jotka kansallisilla kilpailuviranomaisilla on oltava tutkintaa ja päätöksentekoa varten. Tavoitteena on varmistaa, että tällaisten valtuuksien puuttuminen tai niiden soveltamisalan rajoittaminen ei estä kansallisia kilpailuviranomaisia tosiasiallisesti lopettamasta EU:n kilpailusääntöjen rikkomista.

Direktiivin 6–9 artiklassa varmistetaan, että kansallisilla kilpailuviranomaisilla on käytössään tulokselliset tutkintakeinot. Direktiivin 6 ja 7 artiklan nojalla viranomaisilla on valtuudet tehdä ennalta ilmoittamattomia tarkastuksia yritysten liike- ja muissa tiloissa. Direktiivin 8 artiklan nojalla niillä on valtuudet esittää tietopyyntöjä ja 9 artiklan nojalla valtuudet kutsua yritysten edustajia, muiden oikeushenkilöiden edustajia ja luonnollisia henkilöitä kuultavaksi.

Direktiivin 10–12 artiklassa määritellään kansallisten kilpailuviranomaisten päätöksentekoon liittyvät vähimmäisvaltuudet. Direktiivin 10 artiklan nojalla niillä on valtuudet todeta rikkominen, vaatia yritystä lopettamaan se ja määrätä rakenteellisia ja käyttäytymistä koskevia korjaustoimenpiteitä. Ne voivat myös todeta menneisyydessä tapahtuneen rikkomisen. Direktiivin 11 artiklan nojalla niillä on valtuudet toteuttaa välitoimia omasta aloitteestaan (viran puolesta). Direktiivin 12 artiklan nojalla ne voivat hyväksyä yritysten sitoumuksia.

Tutkintavaltuuksien osalta lähes kaikki jäsenvaltiot ovat saattaneet kansallisen lainsäädäntönsä linjaan direktiivin kanssa. Joissakin jäsenvaltioissa on tämän seurauksena otettu käyttöön uusia valtuuksia, kuten valtuudet tehdä tarkastuksia muissa kuin liiketiloissa, suorittaa tarkastuksia poliisin avustuksella, jatkaa tarkastusta omissa tiloissa tai tähän osoitetuissa tiloissa, lähettää tietopyyntöjä muille oikeushenkilöille ja luonnollisille henkilöille ja kutsua asianomaisia henkilöitä kuultavaksi. Jotkin jäsenvaltiot ovat ylittäneet direktiivissä säädetyt vähimmäisvaatimukset antamalla kansallisille kilpailuviranomaisille valtuudet esittää kysymyksiä muualla kuin liiketiloissa tehtävissä tarkastuksissa ja sinetöidä tällaiset tilat ja asiaankuuluvat dokumentit.

Arvioinnit osoittavat kuitenkin, että kansallisen kilpailuviranomaisen valtuuksiin tehdä ennalta ilmoittamattomia tarkastuksia liike- ja muissa tiloissa sovelletaan useissa jäsenvaltioissa tiettyjä rajoituksia. Rajoituksena on useimmiten se, että viranomaisen on täytettävä oikeudellisia vaatimuksia, jotka eivät ole direktiivissä säädettyjen vaatimusten mukaisia. Lisäksi on havaittu tiettyjä rajoituksia, jotka liittyvät kansallisen kilpailuviranomaisen valtuuksiin etsiä ja kopioida sähköisiä dokumentteja liiketiloissa ja jatkaa tarkastusta omissa tiloissaan tai tähän osoitetuissa tiloissa. Kaikki jäsenvaltiot eivät

ole säätäneet ECN+-direktiivissä edellytetystä tuomioistuimen ennakkoluvasta muissa kuin liiketiloissa tehtäviä tarkastuksia varten.

Lisäksi muutamissa jäsenvaltioissa kansallinen kilpailuviranomainen ei saa pyytää tietoja muilta luonnollisilta henkilöiltä ja oikeushenkilöiltä.

Muutamissa muissa jäsenvaltioissa kansallinen kilpailuviranomainen ei saa kutsua muiden oikeushenkilöiden edustajia ja/tai muita luonnollisia henkilöitä kuultavaksi.

Päätöksentekovaltuuksien osalta kaikilla jäsenvaltioilla on nyt kansallisessa lainsäädännössään ECN+-direktiivissä säädetyt vähimmäisvaltuudet. Merkittäviä parannuksia on tehty joissakin sellaisissa jäsenvaltioissa, joissa kansallisella kilpailuviranomaisella ei aiemmin ollut valtuuksia määrätä käyttäytymistä koskevia ja rakenteellisia korjaustoimenpiteitä, ja muutamissa sellaisissa jäsenvaltioissa, joissa kansalliset kilpailuviranomaiset eivät aiemmin voineet toteuttaa välitoimia omasta aloitteestaan. Muutamissa jäsenvaltioissa otettiin käyttöön markkinatesti sitoumuksia koskevien päätösten tekomenettelyssä. Jotkin jäsenvaltiot ovat ECN+-direktiiviä lainsäädäntöönsä viedessään antaneet kansalliselle kilpailuviranomaiselleen valtuudet tehdä sovintopäätöksiä, vaikka direktiivissä ei säädetä tällaisista valtuuksista.

Arvioinnit osoittavat kuitenkin, että muutamissa jäsenvaltioissa kansallisen kilpailuviranomaisen on osoitettava, että sillä on ”oikeutettu intressi” todeta menneisyydessä tapahtunut rikkominen. Tällaisesta vaatimuksesta ei säädetä ECN+-direktiivissä.

4.3. Sakot ja uhkasakot

ECN+-direktiivin V luvun nojalla kansalliset kilpailuviranomaiset voivat määrätä yrityksille ennalta ehkäiseviä sakkoja.

Direktiivin 13 artiklassa säädetään, että kansalliset kilpailuviranomaiset voivat määrätä EU:n kilpailusääntöjen rikkomisesta sakkoja omissa hallinnollisissa menettelyissään tai pyytää sakkojen määräämistä yrityksille muussa kuin rikosoikeudellisessa oikeudenkäyntimenettelyssä. Sillä varmistetaan myös, että kilpailuviranomaiset voivat määrätä sakkoja tutkintatoimien tai päätösten noudattamatta jättämisestä.

Direktiivin 14 artiklassa esitetään keskeiset tekijät, jotka kansallisten kilpailuviranomaisten olisi otettava huomioon määrittäessään sakon määrää. Siinä säädetään myös mahdollisuudesta määrätä yritysten yhteenliittymille sakkoja niiden jäsenten liikevaihdon perusteella. Direktiivin 15 artiklassa vahvistetaan yhteinen vähimmäisperuste EU:n kilpailusääntöjen rikkomisesta määrättävien sakkojen lakisääteiselle enimmäismäärälle. Jäsenvaltiot voivat vapaasti asettaa korkeamman lakisääteisen enimmäissakon.

Direktiivin 16 artiklassa säädetään mahdollisuudesta määrätä uhkasakkoja tutkintatoimien ja päätösten noudattamisen varmistamiseksi.

Vietyään ECN+-direktiivin kansalliseen lainsäädäntönsä lähes kaikki jäsenvaltiot ovat säätäneet kansallisille kilpailuviranomaisilleen valtuudet määrätä tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia sakkoja ja uhkasakkoja yrityksille ja yritysten yhteenliittymille.

Muutamassa jäsenvaltiossa on tehty huomattavia parannuksia, kun ECN+-direktiivin täytäntöönpano on johtanut merkittäviin muutoksiin kilpailusääntöjen valvontajärjestelmässä. Kaksi jäsenvaltiota on siirtynyt puhtaasti rikosoikeudellisesta valvontajärjestelmästä siviili- ja rikosoikeudelliseen sekajärjestelmään, jossa nyt myös riita-asioita käsittelevä tuomioistuin voi määrätä tai vahvistaa sakkoja. Kaksi muuta jäsenvaltiota, joilla oli jo direktiivin mukainen valvontajärjestelmä, ovat hyödyntäneet tilaisuutta tehostaa järjestelmäänsä: toisessa jäsenvaltiossa kansallisen kilpailuviranomaisen ei enää tarvitse kääntyä tuomioistuimen puoleen, vaan se voi määrätä sakkoja omassa hallinnollisessa menettelyssään, ja toisessa jäsenvaltiossa kansallisen kilpailuviranomaisen ei enää tarvitse noudattaa rikosoikeudellista menettelyä määrätäkseen sakkoja yrityksille.

Lisäksi jotkin jäsenvaltiot ovat korottaneet sakkojen enimmäismääriä, kun taas toiset ovat mahdollistaneet sakkojen määräämisen menettelyrikkomuksista. Yhdessä muussa jäsenvaltiossa on tarkennettu ’yrityksen’ käsitettä niin, että sakkoja voidaan nyt määrätä emoyhtiöille ja oikeudellisille seuraajille. Eräissä muissa jäsenvaltioissa kansallisilla kilpailuviranomaisilla on nyt valtuudet määrätä yritysten yhteenliittymille sakkoja niiden jäsenten liikevaihdon perusteella ja velvoittaa yhteenliittymä pyytämään jäseniltään maksuosuuksia sakon kattamiseksi.

Arvioinnit osoittavat kuitenkin, että useissa jäsenvaltioissa on edelleen tiettyjä rajoituksia, joiden vuoksi kansalliset kilpailuviranomaiset eivät voi määrätä menettelyyn liittyviä sakkoja tutkintatoimien ja/tai päätösten noudattamatta jättämisestä tai ne voivat määrätä tällaisia sakkoja vain tietyntyyppisistä vaatimusten laiminlyönneistä. Lisäksi yhdessä jäsenvaltiossa kansallisen kilpailuviranomaisen olisi ensin asetettava johtavassa asemassa oleva luonnollinen henkilö vastuuseen ennen kuin se voi määrätä yritykselle sakon kyseisestä laiminlyönnistä. Eräässä toisessa jäsenvaltiossa sakon enimmäismäärä, jonka kansallinen kilpailuviranomainen voi määrätä EU:n kilpailusääntöjen rikkomisesta, ei ole linjassa ECN+-direktiivin vaatimusten kanssa.

4.4. Leniency-järjestelyt

ECN+-direktiivin VI luvussa vahvistetaan yhdenmukaistetut säännöt kansallisille leniency-ohjelmille. Leniency-ohjelmat ovat tärkeä väline kartellien paljastamisessa. Tavoitteena on jäsenvaltioiden leniency-ohjelmien eroja vähentämällä parantaa oikeusvarmuutta niiden yritysten kannalta, jotka haluavat hakea sakoista vapauttamista tai niiden lieventämistä, ja varmistaa siten, että niillä on kannustin tehdä yhteistyötä komission ja kansallisten kilpailuviranomaisten kanssa.

Direktiivin 17 artiklassa vahvistetaan yhdenmukaiset edellytykset niiden yritysten vapauttamiselle sakoista, jotka paljastavat osallisuutensa salaisissa kartelleissa. Direktiivin 18 artiklassa vahvistetaan edellytykset sakkojen lieventämiselle niiden yritysten osalta, jotka eivät voi saada täyttä vapautusta sakoista mutta jotka esittävät näyttöä, joka tuo merkittävää lisäarvoa salaisen kartellin olemassaolon todistamista varten. Direktiivin 19 artiklassa täsmennetään yleiset edellytykset, jotka kaikkien leniency-järjestelyyn hakevien on täytettävä ja joilla varmistetaan niiden täysipainoinen yhteistyö ja kartellitoiminnan lopettaminen. Direktiivin 20 artiklassa vahvistetaan yhdenmukaiset säännöt leniency-lausuntojen muodolle, esittämiselle ja kielelle.

Direktiivin 21 artikla sisältää yhdenmukaistetut säännöt merkinnöille (’marker’), joita sovelletaan sakoista vapauttamista koskeviin hakemuksiin. Nämä tiiviit vapautushakemukset mahdollistavat sen, että yrityksille voidaan myöntää paikka leniency-jonossa siksi aikaa, että ne saavat kerättyä riittävästi tietoa ja näyttöä vapautuakseen

sakoista. Direktiivin 22 artiklalla otetaan käyttöön virtaviivaistettu järjestelmä lyhennettyjä hakemuksia varten. Sen ansiosta hakijat, jotka ovat hakeneet komissiolta leniency-järjestelyä, voivat esittää kansallisille kilpailuviranomaisille samaa salaista kartellia koskevia lyhennettyjä hakemuksia.

Lopuksi 23 artiklassa säädetään sakoista vapauttamista hakeneiden yritysten nykyisen ja entisen henkilöstön suojasta hallinnollisilta ja rikosoikeudellisilta seuraamuksilta tietyin edellytyksin.

Kaikilla jäsenvaltioilla on nyt käytössä leniency-ohjelmat, joissa noudatetaan yhdenmukaisia sääntöjä ja menettelyjä. ECN+-direktiivin kansalliseen lainsäädäntöön viemisen myötä kahteen jäsenvaltioon perustettiin hallinnolliset leniency-ohjelmat. Muissa jäsenvaltioissa leniency-ohjelmat on vahvistettu primaari- tai sekundaarilainsäädännössä. Yleisemmällä tasolla direktiivin vieminen kansallisiin lainsäädäntöihin on yhdenmukaistanut leniency-ohjelmia EU:ssa. Joissakin jäsenvaltioissa tämä on johtanut myös marker-järjestelmän ja lyhennettyjen hakemusten käyttöönottoon. Toisissa jäsenvaltioissa on ensimmäistä kertaa säädetty vapautuksen hakijoiden henkilöstön suojasta rikosoikeudellisilta seuraamuksilta.

Kaikki jäsenvaltiot ovat vieneet lainsäädäntöönsä ECN+-direktiivin keskeiset säännökset leniency-järjestelyistä. Arvioinnit osoittavat kuitenkin, että muutamissa jäsenvaltioissa kansallisia kilpailuviranomaisia ei estetä pyytämästä yrityksiltä lisätietoja sen jälkeen, kun ne ovat jättäneet lyhennetyn hakemuksen, ja/tai niiden ei tarvitse pyytää täydellistä hakemusta vain poikkeuksellisissa olosuhteissa ennen kuin komissio on tehnyt päätöksen asian käsittelyn jatkamisesta.

Muutamissa jäsenvaltioissa vapautusta hakevien henkilöstön suojasta hallinnollisilta ja/tai rikosoikeudellisilta seuraamuksilta ei säädetä kansallisessa lainsäädännössä tai suoja edellyttää lisäksi, että henkilöstön jäsen jättää henkilökohtaisen vapautusta koskevan hakemuksen. Eräässä toisessa jäsenvaltiossa kansallisessa lainsäädännössä annetaan syyttäjälle laaja harkintavalta päättää, asetetaanko nämä yksityishenkilöt syytteeseen tai määrätäänkö heille seuraamuksia.

Tähän liittyy myös se, että useat jäsenvaltiot eivät nimenomaisesti vaadi kansallisia kilpailuviranomaisia varmistamaan tarvittavaa yhteydenpitoa jäsenvaltioidensa toimivaltaisten syyttäjä- tai seuraamusviranomaisten ja muiden jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten välillä sen takaamiseksi, että vapauttamista hakevien henkilöstöä suojellaan hallinnollisilta ja/tai rikosoikeudellisilta seuraamuksilta rajat ylittävissä tilanteissa.

4.5. Keskinäinen avunanto

ECN+-direktiivin VII luvussa on yhdenmukaistettuja sääntöjä, jotka helpottavat kansallisten kilpailuviranomaisten keskinäistä avunantoa. Näiden keskinäisen avunannon mekanismien ansiosta kansallisilla kilpailuviranomaisilla on mahdollisuus valvoa kilpailuoikeuden noudattamista tuloksellisesti myös rajojensa ulkopuolella, jolloin EU:n kilpailusääntöjen hajautettu valvontajärjestelmä voi toimia yhtenäisenä kokonaisuutena.

Asetuksen 24 artiklan nojalla kansallisten kilpailuviranomaisten viranhaltijat voivat osallistua toisen kansallisen kilpailuviranomaisen niiden puolesta suorittamiin tarkastuksiin ja kuulemisiin ja avustaa näissä. Lisäksi siinä annetaan kansallisille kilpailuviranomaisille mahdollisuus käyttää tutkintavaltuuksiaan sen selvittämiseksi, onko muiden kansallisten kilpailuviranomaisten toimenpiteitä ja päätöksiä noudatettu.

Direktiivin 25 ja 26 artiklan nojalla kansalliset kilpailuviranomaiset voivat yhtenäistä mallia käyttäen pyytää toisiaan antamaan puolestaan tiedoksi asiakirjoja ja panemaan puolestaan päätöksiä täytäntöön.

Direktiivin 27 ja 28 artiklassa säädetään yhteistyön yleisistä periaatteista, jotka koskevat esimerkiksi sovellettavaa lakia, yhtenäisen mallin sisältöä, kielivaatimuksia, kustannusten kattamista, mahdollisuutta kieltäytyä avunannosta sekä keskinäistä avunantoa koskeviin pyyntöihin liittyvien riitojen käsittelyä.

ECN+-direktiivillä on vahvistettu kansallisten kilpailuviranomaisten välistä yhteistyötä. Se on tuonut näille viranomaisille uusia mahdollisuuksia käyttää tutkintavaltuuksiaan sen selvittämiseksi, onko muiden kansallisten kilpailuviranomaisten toimenpiteitä ja päätöksiä noudatettu. Se on tuonut käyttöön myös yhtenäisen mallin, jonka ansiosta kansallisten kilpailuviranomaisten on nyt helpompi saada toimenpiteensä tiedoksiannetuiksi tai päätöksensä täytäntöönpannuiksi muissa jäsenvaltioissa.

Arvioinnit osoittavat kuitenkin, että useissa jäsenvaltioissa kansallisille kilpailuviranomaisille ei ole annettu nimenomaisia valtuuksia toteuttaa tutkintatoimia muiden kansallisten kilpailuviranomaisten tutkintatoimien ja päätösten noudattamisen todentamiseksi tai pyytää tällaista keskinäistä avunantoa tai vaihtaa tässä yhteydessä kerättyjä tietoja käytettäväksi todisteina täytäntöönpanomenettelyissään.

Useissa jäsenvaltioissa ei joko ole nimenomaista valtuutta pyytää muita kansallisia kilpailuviranomaisia antamaan tiedoksi toimenpiteitä tai panemaan täytäntöön päätöksiä, tai tällaisen valtuuden käytölle asetetaan tiukempia ehtoja kuin direktiivissä säädetään. Muutamat jäsenvaltiot eivät sulje pois mahdollisuutta soveltaa kansallisia vanhentumisaikoja muiden kansallisten kilpailuviranomaisten tekemiin sakotuspäätöksiin, mikä voisi estää kyseisiä viranomaisia antamasta pyydettyä keskinäistä apua.

4.6. Vanhentumisajat

ECN+-direktiivin VIII luku sisältää sääntöjä vanhentumisajoista, joita sovelletaan kansallisten kilpailuviranomaisten määräämiin sakkoihin ja uhkasakkoihin.

Direktiivin 29 artiklan 1 kohdan nojalla kansallisen vanhentumisajan kuluminen on keskeytettävä samaa EU:n kilpailusääntöjen rikkomista koskevan, toisen kansallisen kilpailuviranomaisen tai komission toteuttaman kilpailusääntöjen valvontamenettelyn ajaksi. Näin varmistetaan, että rinnakkaisten valtuuksien järjestelmä Euroopan kilpailuviranomaisten verkostossa toimii käytännössä ja että muita kansallisia kilpailuviranomaisia ei estetä tutkimasta kyseessä olevaa menettelytapaa tai tekemästä asiaan liittyvää päätöstä.

Direktiivin 29 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että niiden vanhentumisaikojen kuluminen keskeytyy ajaksi, jona niiden kansallisten kilpailuviranomaisten sakotuspäätökset ovat vireillä muutoksenhakutuomioistuimessa. Tällä estetään se, että pitkittyneet muutoksenhakumenettelyt vaikuttaisivat kansallisten kilpailuviranomaisten valtuuksiin määrätä sakkoja tai uhkasakkoja.

Merkittävä ECN+-direktiivin mukanaan tuoma parannus on se, että kaikilla jäsenvaltioilla on nyt säännös, jolla varmistetaan, että niiden kansalliset kilpailuviranomaiset eivät ole aikatekijöistä johtuen estyneitä määräämästä sakkoja ja uhkasakkoja, kun komissio tai jokin muu kansallinen kilpailuviranomainen käsittelee samaa rikkomista.

Arvioinnit osoittavat kuitenkin, että muutamat kansalliset lait ovat moniselitteisiä sen suhteen, koskeeko vanhentumisajan kulumisen keskeytyminen kaikkia rikkomiseen osallistuneita yrityksiä. Joissain toisissa kansallisissa laeissa säädetään, että vanhentumisajan kulumisen keskeytyminen voi alkaa vain sillä edellytyksellä, että tietyt vaiheet (esimerkiksi menettelyn virallinen aloittaminen) on käyty läpi.

4.7. Yleiset säännökset

ECN+-direktiivin IX luku sisältää yleisiä säännöksiä, jotka koskevat kansallisten hallinnollisten kilpailuviranomaisten roolia kansallisissa tuomioistuimissa, osapuolten oikeutta tutustua asiakirja-aineistoon, tietojen saatavuuden ja käytön rajoituksia sekä todisteiden hyväksyttävyyttä kansallisten kilpailuviranomaisten menettelyissä.

Direktiivin 30 artiklalla varmistetaan, että kansallisilla hallinnollisilla kilpailuviranomaisilla on valtuudet nostaa kanne kansallisissa tuomioistuimissa ja/tai puolustaa kantaansa kansallisissa tuomioistuimissa.

Direktiivin 31 artiklalla pyritään rajoittamaan sellaisten tiettyihin tietoluokkiin kuuluvien tietojen käyttöä, joita yritykset toimittavat kansallisille kilpailuviranomaisille tutkintamenettelyn aikana. Parantamalla oikeusvarmuutta näiden tietojen suojaamisen suhteen ECN+-direktiivillä pyritään varmistamaan tutkintamenettelyjen sekä leniency- ja sovitteluohjelmien toimivuus.

Direktiivin 31 artiklan 2 kohdassa säädetään kansallisten kilpailuviranomaisten ja niiden henkilöstön yleisestä salassapitovelvollisuudesta. Direktiivin 31 artiklan 3 kohdassa rajoitetaan oikeutta tutustua leniency-lausuntoihin ja sovintoehdotuksiin kaikissa menettelyissä, joihin nämä asiakirjat voivat päätyä, kuten rikosoikeudellisissa menettelyissä, joissa kansallisten kilpailuviranomaisten on luovutettava asiakirja-aineistoaan yleiselle syyttäjälle. Direktiivin 31 artiklan 4 kohdassa rajoitetaan sitä, miten osapuolet, jotka ovat saaneet oikeuden tutustua kansallisten kilpailuviranomaisten asiakirja-aineistoon, voivat käyttää leniency-lausunnoista tai sovintoehdotuksista otettuja tietoja. Direktiivin 31 artiklan 5 kohdassa kielletään osapuolia käyttämästä tiettyihin tietoluokkiin kuuluvia tietoja menettelyissä kansallisissa tuomioistuimissa, kun kansallisen kilpailuviranomaisen menettelyt ovat vielä kesken. Lopuksi 31 artiklan 6 kohdassa vahvistetaan edellytykset leniency-lausuntojen vaihdolle kansallisten kilpailuviranomaisten välillä.

Direktiivin 32 artiklalla varmistetaan, että kaikentyyppiset todisteet voidaan hyväksyä todisteiksi kansallisten kilpailuviranomaisten menettelyissä riippumatta niiden muodosta ja tallennusvälineestä.

ECN+-direktiivin kansalliseen lainsäädäntöön viemisen myötä kaikkien jäsenvaltioiden kansallisilla kilpailuviranomaisilla on valtuudet nostaa kanne kansallisissa tuomioistuimissa ja/tai puolustaa kantaansa kansallisissa tuomioistuimissa. Arvioinnit osoittavat kuitenkin, että joissakin jäsenvaltioissa kansallisilla kilpailuviranomaisilla ei ole oikeutta hakea muutosta siihen, että kansallinen oikeusviranomainen kieltäytyy myöntämästä ennakkohyväksyntää tarkastuksia varten.

Kansalliset kilpailuviranomaiset ja niiden henkilöstö ovat kaikissa jäsenvaltioissa salassapitovelvollisia. Lisäksi kaikki jäsenvaltiot säätävät kansallisessa lainsäädännössään joistakin tiettyjen tietoluokkien käytön rajoituksista, jotka koskevat erityisesti leniency-lausuntojen ja sovintoehdotusten käyttöä.

Arvioinneissa nousi kuitenkin esiin tiettyjä rajoituksia. Ylivoimaisesti suurimmassa osassa jäsenvaltioita kansallisessa lainsäädännössä ei rajoiteta oikeutta tutustua leniency-lausuntoihin ja sovintoehdotuksiin kaikissa asiaankuuluvissa menettelyissä, joihin nämä tiedot saattavat päätyä. Muutamissa jäsenvaltioissa leniency-lausunnoista ja sovintoehdotuksista saatujen tietojen käyttöä asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden perusteella ei ole nimenomaisesti rajattu ECN+-direktiivissä kuvattuihin erityistilanteisiin. Lisäksi joissakin jäsenvaltioissa ei ole säädetty rajoitusta, joka koskee tiettyjen tietoluokkien käyttöä kansallisen kilpailuviranomaisen menettelyjen ollessa kesken, tai se ei ulotu kaikkiin kansallisiin tuomioistuinmenettelyihin.

Kaikissa jäsenvaltioissa kaikentyyppiset todisteet voidaan hyväksyä todisteiksi kansallisten kilpailuviranomaisten menettelyissä riippumatta niiden muodosta ja tallennusvälineestä.

5. ECN+-DIREKTIIVIIN LIITTYVÄN OIKEUSKÄYTÄNNÖN ODOTETTU KEHITYS

ECN+-direktiivin hyväksymisen jälkeen unionin tuomioistuimelle on esitetty useita ennakkoratkaisupyyntöjä, jotka koskevat ECN+-direktiivissä säädettyjä velvoitteita.

Asiassa C-2/23 *FL und KM Baugesellschaft ja S* Itävalta pyytää ohjeistusta siitä, voidaanko kansallisen lainsäädännön nojalla antaa rikostuomioistuinten syyttäjille mahdollisuus tutustua leniency-lausuntoihin ja sovintoehdotuksiin ja käyttää niitä. Unionin tuomioistuimen odotetaan antavan tuomiossaan ohjeistusta leniency-lausuntojen ja sovintoehdotusten turvaamisesta (31 artiklan 3 kohta) kansallisten kilpailuviranomaisten ja muiden sääntely- tai syyttäjäviranomaisten välisen yhteistyön yhteydessä.

Yhdistetyissä asioissa C-258/23–C260/23 *Imagens Médicas Integradas ym.* sekä asioissa C-132/24 *Apap ym.* ja C-195/24 *Blueotter ym.* Portugali pyytää ohjeistusta siitä, voidaanko sähköpostikirjeenvaihtoa takavarikoida liiketiloissa tehtävissä tarkastuksissa ilman tuomioistuimen etukäteen antamaa lupaa. Asiassa C-619/23 *Ronos* Bulgaria pyytää ohjeistusta siitä, voisiko perustuslaillinen suoja rajoittaa mahdollisuutta tehdä hakuja liiketilojen tarkastusten yhteydessä löydetyllä kannettavalla tietokoneella olevaan pikaviestiliikenteeseen. Näiden unionin tuomioistuimen tuomioiden odotetaan selventävän tarkastusvaltuuksia (6 artikla), todisteiden hyväksyttävyyttä (32 artikla) ja jäsenvaltioiden velvollisuutta suunnitella menettelylliset takeet siten, että yritysten perusoikeudet ja velvollisuus varmistaa EU:n kilpailusääntöjen valvonnan tuloksellisuus ovat tasapainossa (johdanto-osan 14 kappale).

Asiassa C-511/23 *Caronte & Tourist SpA* Italia pyytää ohjeistusta siitä, ovatko kansallisten kilpailuviranomaisten suorittamalle kantelujen esitutkinnalle asetetut määräajat sopusoinnussa EU:n kilpailusääntöjen tuloksellisen valvonnan kanssa. Unionin tuomioistuimen tuomiossa voidaan myös käsitellä vaikutuksia, joita tällaisilla määräajoilla voi olla kansallisten kilpailuviranomaisten valtuuksiin asettaa tehtäviään tärkeysjärjestykseen (4 artiklan 5 kohta).

Asiassa C-588/24 *Imballaggi Piemontesi* Italia pyytää ohjeistusta siitä, onko kansallinen säännös, jonka nojalla kilpailuviranomainen voi tietyin edellytyksin ja perustelluin syin pidentää määräaikoja, joiden kuluessa täytäntöönpanomenettely on saatettava päätökseen, yhteensopiva menettelyn kohtuullista kestoa koskevan velvoitteen kanssa (3 artiklan 3 kohta).

6. PÄÄTELMÄT

ECN+-direktiivin tavoitteena on antaa kansallisille kilpailuviranomaisille mahdollisuudet valvoa tuloksellisemmin EU:n kilpailusääntöjen noudattamista asettamalla vähimmäistakeet riippumattomuudelle ja tutkinta-, päätöksenteko- ja sakotusvaltuuksille, yhdenmukaistamalla leniency-ohjelmia ja tehostamalla kansallisten kilpailuviranomaisten yhteistyötä. Näin ollen ECN+-direktiivi täydentää asetuksella (EY) N:o 1/2003 luotua hajautettua valvontajärjestelmää, jossa kansallisille kilpailuviranomaisille annettiin valtuudet valvoa EU:n kilpailusääntöjen noudattamista, mutta ei tarkemmin yhdenmukaistettu näiden valtuuksien sisältöä.

Kaikki jäsenvaltiot yhtä lukuun ottamatta ovat vieneet direktiivin keskeiset säännökset kansalliseen lainsäädäntöönsä, joskin useimmat viiveellä.

Komissio tulee jatkossakin arvioimaan ja seuraamaan sitä, miten jäsenvaltiot noudattavat ECN+-direktiiviä, ja se ryhtyy asianmukaisin toimenpiteisiin, tarvittaessa myös rikkomusmenettelyihin, varmistaakseen, että direktiivi saatetaan täysimääräisesti ja asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä kaikkialla EU:ssa. Komissio seuraa myös edelleen alan kehitystä jäsenvaltioissa, jotta ECN+-direktiiviä voidaan tarvittaessa tarkistaa, kun uusien sääntöjen soveltamisesta on kertynyt riittävästi kokemusta.