# JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

L. A. GEELHOED

29 päivänä kesäkuuta 2006 [1]

## I Johdanto

1. Nyt käsiteltävänä oleva asia koskee ennakkoratkaisupyyntöä, jolla Tribunal Supremo (Espanja) esittää kaksi kysymystä EY 81 artiklan tulkinnasta tutkittaessa sellaisen luottotietorekisterin, jota Espanjassa toimivat rahoitus- ja luottolaitokset voivat käyttää maksua vastaan, yhteensoveltuvuutta kyseisen artiklan kanssa.

2. Kysymyksillä tiedustellaan, kuuluuko tällainen rekisteri EY 81 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan ja voivatko jäsenvaltion viranomaiset mahdollisesti sallia sen kyseisen artiklan 3 kohdan nojalla, jolloin korostetaan kyseisessä 3 kohdassa toiseksi mainittua edellytystä (jonka mukaan hyödystä on jätettävä kohtuullinen osuus kuluttajille).

3. Nämä kysymykset on esitetty kassaatiovalituksessa, jonka Asnef-Equifax Servicios de Información sobre Solvencia y Crédito S.L. -niminen yhtiö (jäljempänä ASNEF-EQUIFAX) on tehnyt Audienca nacionalin 28.11.2001 antamasta tuomiosta, jolla kumottiin lupa, joka kyseiselle rekisterille oli myönnetty Espanjan oikeuden nojalla.

## II Asiaa koskevat oikeussäännöt

### A *Yhteisön oikeus*

4. Asetuksen (EY) N:o 1/2003 [2] johdantoosan neljännen perustelukappaleen mukaan tämän asetuksen tarkoituksena on antaa jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisille ja tuomioistuimille toimivalta soveltaa paitsi perustamissopimuksen 81 artiklan 1 kohtaa ja 82 artiklaa, jotka ovat Euroopan yhteisöjen

1 – Alkuperäinen kieli: ranska.

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

tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella välittömästi sovellettavia, myös perustamissopimuksen 81 artiklan 3 kohtaa.

5. Kyseisen asetuksen 3 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

"1. Jos jäsenvaltioiden kilpailuviranomaiset tai kansalliset tuomioistuimet soveltavat kansallista kilpailulainsäädäntöä perustamissopimuksen 81 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin sopimuksiin, yritysten yhteenliittymien päätöksiin tai yhdenmukaistettuihin menettelytapoihin, jotka saattavat vaikuttaa kyseisessä säännöksessä tarkoitettuun jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, niiden on myös sovellettava perustamissopimuksen 81 artiklaa mainitunlaisiin sopimuksiin, päätöksiin tai yhdenmukaistettuihin menettelytapoihin. – –

2. Kansallisen kilpailulainsäädännön soveltaminen ei saa johtaa sellaisten sopimusten, yritysten yhteenliittymien päätösten tai yhdenmukaistettujen menettelytapojen kieltämiseen, jotka saattavat vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, mutta jotka eivät rajoita kilpailua perustamissopimuksen 81 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla tai jotka täyttävät perustamissopimuksen 81 artiklan 3 kohdassa määrätyt edellytykset tai jotka kuuluvat perustamissopimuksen 81 artiklan 3 kohdan soveltamiseksi annetun asetuksen piiriin. Jäsenvaltioita ei saa tämän asetuksen nojalla estää hyväksymästä ja soveltamasta alueellaan tiukempia kansallisia lakeja, joissa kielletään tai säädetään rangaistaviksi yritysten toteuttamat yksipuoliset toimet."

B *Kansallinen oikeus*

6. Espanjan kilpailuoikeus koostuu pääosin Ley 16/1989 de Defensa de la Competencia -nimisestä laista, joka annettiin 17.7.1989 (kilpailunrajoituslaki, jäljempänä LDC). LDC:n 1 ja 3 §:n sanamuoto on olennaisilta osiltaan lähes identtinen EY 81 artiklan 1 ja 3 kohdan sanamuodon kanssa.

7. LDC:n 4 §:n 1 momentin mukaan Tribunal de Defensa de la Competencia voi sallia 1 §:ssä tarkoitetut sopimukset, päätökset, suositukset ja menettelytavat 3 §:ssä mainituissa tilanteissa ja siinä säädettyjen edellytysten mukaisesti.

## III Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

8. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää pääasiassa kyseessä olevan asiayhteyden seuraavasti.

9. ASNEF-EQUIFAX, johon kuuluu osuudenomistajana Asociación Nacional de Entidades Financieras (kansallinen rahoitusyhtiöiden yhdistys), haki 21.5.1998 LDC:n 4 §:n nojalla lupaa ASNEF-EQUIFAXin hallinnoimalle luottotietorekisterille (jäljempänä ehdotettu rekisteri).

10. Ehdotetun rekisterin "tarkoituksena on tarjota maksukykyä ja luottokelpoisuutta koskevia tietopalveluja käsittelemällä automaattisesti lainan- ja luotonantotoimintaa harjoittavien laitosten luottoriskejä koskevia tietoja". Ehdotettuun rekisteriin otettavat tiedot olisivat sisällöltään hyvin samankaltaisia kuin ne, joista säädetään hallinnollisessa soveltamisohjeessa nro 3/1995, jolla säännellään Central de Información de Riesgos -nimistä Espanjan keskuspankin hallinnoimaa luottoriskitietoja käsittelevää keskusrekisteriä, joka jo on Espanjassa toimivien rahoitusyhtiöiden käytettävissä. Kyseessä olevat tiedot koskevat velallisten henkilöllisyyttä ja taloudellista toimintaa sekä konkurssin tai maksukyvyttömyyden kaltaisia erityistilanteita.

11. Servicio de Defensa de la Competencian (talous- ja valtiovarainministeriön alainen kilpailuasioista vastaava hallintoelin) antaman kielteisen lausunnon vastaisesti Tribunal de Defensa de la Competencia antoi 3.11.1999 luvan ehdotetulle rekisterille viideksi vuodeksi seuraavilla nimenomaisilla edellytyksillä: rekisteri on kaikkien rahoitusyhtiöiden käytettävissä tasapuolisesti ja käyttömaksun suorittamista vastaan, eikä rekisterin sisältämiä velkojatietoja saa paljastaa.

12. Audiencia Nacional hyväksyi 28.11.2001 antamallaan tuomiolla kanteen, jonka Asociación de Usuarios de Servicios Bancarios (pankkipalvelujen käyttäjien yhdistys, jäljempänä AUSBANC) oli nostanut Tribunal de Defensa de la Competencian tekemän päätöksen kumoamiseksi. Se katsoi, että ehdotettu rekisteri, sikäli kuin sillä rajoitettiin vapaata kilpailua, kuului LDC:n 1 §:ssä säädetyn kiellon soveltamisalaan ja ettei sille voitu antaa lupaa LDC:n 3 §:n säännösten nojalla, koska niiden soveltamiselle asetetut edellytykset eivät täyttyneet. Kyseinen tuomioistuin viittasi paitsi Espanjan oikeuteen myös yhteisön oikeuteen, erityisesti asiassa John Deere annettuun tuomioon. [3]

13. ASNEF-EQUIFAX oli tästä ratkaisusta eri mieltä ja teki siitä siksi kassaatiovalituksen Tribunal Supremoon.

3 – Asia C-7/95 P, John Deere v. komissio, tuomio 28.5.1998 (Kok. 1998, s. I-3111). Audiencia National viittasi erityisesti tuomion 5, 10, 88 ja 123 kohtaan.

14. Tribunal Supremon mukaan asiassa esiintyy yhteisön oikeuden tulkintaan liittyviä kysymyksiä, ja siksi se on pyytänyt yhteisöjen tuomioistuinta lausumaan seuraavista kysymyksistä:

"A) Voidaanko EY 81 artiklan 1 kohtaa tulkita siten, että rahoitusyhtiöiden välisiä sopimuksia, jotka koskevat niiden asiakkaiden maksukykyä ja -häiriöitä koskevien tietojen vaihtoa, voidaan pitää yhteismarkkinoille soveltuvina, jos tällaiset sopimukset vaikuttavat Euroopan unionin talouspolitiikkaan ja luotonannon yhteismarkkinoihin ja jos niiden seurauksena kilpailu rajoittuu rahoitus- ja luottolaitosten toimialalla?

B) Voidaanko EY 81 artiklan 3 kohtaa tulkita siten, että jäsenvaltio voi kilpailuviranomaistensa välityksellä sallia rahoitusyhtiöiden väliset sopimukset tietojen vaihdosta, joka perustuu niiden asiakkaista laadittavaan luottotietorekisteriin, sillä perusteella, että rekisterin käyttöönotolla on kuluttajien ja rahoituspalvelujen käyttäjien kannalta hyödyllisiä vaikutuksia?"

15. ASNEF-EQUIFAX, AUSBANC, Puolan hallitus sekä komissio ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia. Istunto pidettiin 26.4.2006.

## IV Asian arviointi

### A *Tutkittavaksi ottaminen*

16. Tutkittavaksi ottamisesta on esitetty kahdenlaisia väitteitä:

– kyse on kansallisen oikeuden soveltamisesta (komission väite)

– asiassa ei ole seikkoja, jotka vaikuttaisivat jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (AUSBANC:n väite).

17. Komissio väittää, että Tribunal de Defensa de la Competencian päätös ei perustu EY 81 artiklaan vaan vastaaviin Espanjan oikeuden säännöksiin (LDC:n 1 ja 3 §), minkä johdosta on kysyttävä, voidaanko ennakkoratkaisupyyntö ottaa tutkittavaksi.

Tämän osalta komissio palauttaa mieleen, että ennakkoratkaisupyyntö on esitetty kassaatiomenettelyssä, ja epäilee siksi, voiko Tribunal Supremo soveltaa säännöksiä, joita alemmat instanssit (Tribunal de Defensa de la Competencia ja Audienca nacional) eivät ole ratkaisuissaan soveltaneet.

18. Komissio toteaa, että vaikka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ilmoittaakin ennakkoratkaisupyynnössään, että EY 81 artiklaa voidaan soveltaa tähän asiaan, se ei selitä, miksi näin voidaan tehdä. Komissio toteaa erityisesti, että

– joko kansallista oikeutta on tulkittava samalla tavalla (kuten katsottiin asiassa Leur-Bloem annetussa tuomiossa);[4] komission mukaan tällaisesta tilanteesta ei ole kyse nyt käsiteltävänä olevassa asiassa

– tai EY 81 artikla on asiassa oikeudellisesti täysin merkityksetön, eikä annettava tulkinta siis olisi ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle merkityksellinen (kuten asiassa Kleinwort Benson annetussa tuomiossa);[5] tässä tapauksessa yhteisöjen tuomioistuin ei ole toimivaltainen lausumaan ennakkoratkaisukysymyksistä

– tai vaikka EY 81 artiklaa ei voitaisikaan soveltaa suoraan nyt käsiteltävänä olevaan asiaan, sen tulkinta voisi olla tarpeen, jotta voitaisiin noudattaa yhteisön oikeuden ensisijaisuutta kansalliseen oikeuteen nähden.

19. Tämän viimeksi mainitun mahdollisuuden osalta komissio korostaa, että kyse on siitä, että lausutaan vuonna 2001 tehdyn päätöksen lainmukaisuudesta, eli kyse on ajankohdasta, jolloin asetuksesta N:o 1/2003 johtuva velvollisuus ei vielä ollut voimassa.

20. Asiaa koskevan vakiintuneen oikeuskäytännön perusteella katson, että tämä ennakkoratkaisupyyntö on otettava tutkittavaksi. Tämän oikeuskäytännön mukaan yhteisöjen tuomioistuin on lähtökohtaisesti velvollinen tutkimaan pyynnön, kun esitetyt kysymykset koskevat yhteisön oikeuden tulkintaa, ja se voi jättää pyynnön tutkimatta vain, jos pyydetyllä tulkinnalla ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos kyseessä oleva ongelma on luonteeltaan hypoteettinen taikka jos yhteisöjen tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen vastauksen antamiseksi.[6]

4 – Asia C-28/95, Leur-Bloem, tuomio 17.7.1997 (Kok. 1997, s. I-4161).

5 – Asia C-346/93, Kleinwort Benson, tuomio 28.3.1995 (Kok. 1995, s. I-615).

6 – Ks. asia C-344/04, IATA, tuomio 10.1.2006 (Kok. 2006, s. I-403, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. myös asia C-7/97, Bronner, tuomio 26.11.1998 (Kok. 1998, s. I-7791, 16 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

21. On selvää, että nyt käsiteltävänä olevassa asiassa ei ole näitä syitä jättää tulkintaa koskeva ennakkoratkaisupyyntö tutkimatta.

22. Ensinnäkin ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että Tribunal Supremon mukaan "[Audiencia Nacionalin] tuomio perustuu LDC:n 1 ja 3 §:ssä vahvistettuihin periaatteisiin sekä Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksen entisen 85 artiklan määräyksiin, sellaisena kuin niitä on yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä tulkittu – –"

23. Lisäksi Tribunal Supremo on todennut, että tällaisella ennakkoratkaisupyynnöllä, joka ilmentää kansallisten tuomioistuinten ja yhteisöjen tuomioistuimen välistä yhteistyövelvollisuutta, pyritään välttämään keskenään ristiriitaiset tai toisistaan poikkeavat tulkinnat.

24. Ennakkoratkaisupyyntö on siis tutkittava, vaikka onkin kyseenalaista, onko Audiencia Nacional perustanut tuomionsa EY 81 artiklaan (viittaamalla yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön vain sisällöltään samankaltaisten LDC:n säännösten tulkitsemiseksi).

25. Toiseksi on todettava kassaatiomuutoksenhausta lausuvan tuomioistuimen tehtävän osalta, että kuten jo mainitsin yhdistetyissä asioissa Manfredi ym. 26.1.2006 antamassani ratkaisuehdotuksessa, [7] yhteisöjen tuomioistuimen tehtävänä ei ole arvioida, onko ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ylittänyt ne rajat, jotka koskevat sitä, mikä voi olla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saatettavan asian ulottuvuus, tai missä määrin se on mahdollisesti niin tehnyt, kuten komissio näyttää antavan ymmärtää.

26. Asetuksen N:o 1/2003 (ajallisen soveltamisen) osalta on selvää, että tämän asetuksen voimaantuloa edeltäneen ja sitä seuranneen oikeudellisen tilanteen välillä on eroja tai pikemminkin vivahde-eroja.

27. Ensimmäisenä erona on se, että kansalliset viranomaiset ja tuomioistuimet ovat kyseisen voimaantulon jälkeen olleet toimivaltaisia soveltamaan koko EY 81 artiklaa.

28. Toisena tässä yhteydessä merkille pantavana erona on se, että yhteisön oikeuden soveltamista koskeva oikeus on muuttunut velvollisuudeksi (mikäli jäsenvaltioiden väliseen kauppaan vaikuttamista koskeva kriteeri täyttyy). Kun EY 81 ja EY 82 artiklan soveltamisen edellytykset täyttyvät, kansallisilla viranomaisilla ja tuomioistuimilla on velvollisuus soveltaa näitä määräyksiä käsiteltävinään oleviin asioihin. Ennen kyseisen

7 – Yhdistetyt asiat C-295/04–C-298/04, Manfredi ym., tuomio 13.7.2006 (ratkaisuehdotuksen 25 kohta, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

asetuksen voimaantuloa ristiriita, joka saattoi syntyä sovellettaessa samanaikaisesti yhteisön oikeutta ja kansallista oikeutta, oli ratkaistava yhteisön oikeuden ensisijaisuuden periaatteen mukaan. [8] Nykyisin asetus N:o 1/2003 sisältää nimenomaisen konvergenssisäännön. Sen 3 artiklan 2 kohdassa säädetään, että jos sopimuksia, päätöksiä tai yhdenmukaistettuja menettelytapoja ei kielletä EY 81 artiklassa, niitä ei voida kieltää jäsenvaltioiden kilpailulainsäädännössä.

81 artiklan sovellettavuutta pääasian kohteena olevaan tosiasialliseen tilanteeseen. Kyseiset väitteet kuuluvat kansallisen tuomioistuimen harkintavaltaan, eikä niillä ole merkitystä arvioitaessa, voidaanko yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt kysymykset ottaa tutkittaviksi. [10]

B *Asiakysymys*

Ensimmäinen kysymys

29. On totta, että kun Tribunal de Defensa de la Competencia ja Audiencia Nacional antoivat ratkaisunsa, asetusta N:o 1/2003 ei voitu soveltaa. Tämä säädös kuitenkin koskee nykyistä tilannetta: tehtävä päätös nimittäin vaikuttaa ehdotetun rekisterin toimintaan, joko siksi, että rekisteri on jo perustettu (jolloin on hyödyllistä tietää, onko EY 81 artikla sen esteenä vai ei), tai siksi, että sen perustamista on siirretty myöhemmäksi odotettaessa tehtävää päätöstä (jos EY 81 artikla ei ole sen esteenä, se voidaan ottaa käyttöön). [9]

31. Ensimmäisellä kysymyksellä tiedustellaan, rikkooko luottolaitosten välinen tietojenvaihtojärjestelmä EY 81 artiklan 1 kohtaa.

32. EY 81 artiklan sovellettavuuden edellytyksinä ovat 1) vaikuttaminen jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja 2) kilpailun rajoittaminen.

30. Lopuksi on todettava, että AUSBANC:n väitteet, joiden mukaan ehdotetulla rekisterillä ei ole tuntuvaa vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, koskevat itse EY

33. Jäsenvaltioiden väliseen kauppaan vaikuttamisen osalta on totta, että kuten komissio on todennut, ennakkoratkaisupyyn-

8 – Ks. asia 14/68, Walt Wilhelm, tuomio 13.2.1969 (Kok. 1969, s. 1, Kok. Ep. I, s. 377).

9 – Rekisterin käyttövalmiudesta ei ole tietoa.

10 – Ks. edellä alaviitteessä 6 mainittu asia Bronner, tuomion 21 kohta.

nössä ei selitetä yksityiskohtaisesti, miten ehdotettu rekisteri olisi omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Mielestäni on selvää, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo implisiittisesti tämän edellytyksen täyttyvän, paitsi siksi, että se kohdistaa kysymyksensä jälkimmäiseen edellytykseen, myös siksi, että esitettyjen kysymysten sanamuoto puoltaa tällaista näkemystä. Koska a) ehdotettu rekisteri näyttää olevan tarkoitettu sovellettavaksi koko Espanjan alueella ja koska b) rahoitusala toimii yhä enemmän yli valtioiden rajojen, mielestäni kyseinen ensimmäinen edellytys todellakin täyttyy. Olipa asia miten tahansa, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on selvittää, onko asia todella niin.

34. Tämän osalta yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että sen osoittaminen riittää, että sopimus on omiaan vaikuttamaan valtioiden väliseen kauppaan. [11] Oikeuskäytännöstä ilmenee myös, että jäsenvaltioiden väliseen kauppaan vaikuttamista koskeva edellytys täyttyy, jos objektiivisten oikeudellisten seikkojen ja tosiseikkojen perusteella on riittävän todennäköistä, että sopimus voi tosiasiallisesti tai mahdollisesti vaikuttaa jäsenvaltioiden välisiin kauppavirtoihin suoraan tai välillisesti. [12] Ennakkoratkaisupyynnössä ei ole tarkkoja tietoja väitetyn sopimuksen laajuudesta, alueellisesta soveltamisalasta eikä henkilöllisestä soveltamisalasta. Voidaan kuitenkin olettaa, että ehdotettuun rekisteriin voivat osallistua kaikki Espanjan markkinoilla toimivat velkojina olevat laitokset sijoittautumispaikastaan riippumatta. [13] Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee joka tapauksessa myös, että pelkästään se, että yritysten välinen sopimus koskee ainoastaan yhdessä jäsenvaltiossa sijaitsevia toimijoita, ei merkitse sitä, että sopimus ei olisi omiaan vaikuttamaan yhteisön sisäiseen kauppaan. [14] Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin on useaan otteeseen muistuttanut siitä, että yritysten välinen yhteisjärjestely, joka ulottuu yhden jäsenvaltion koko alueelle, on jo luonteeltaan sellainen, että se lujittaa kansallista markkinoiden eristämistä ja haittaa näin perustamissopimuksessa tavoiteltua taloudellista vuorovaikutusta. [15]

35. Toisesta "edellytyksestä" on todettava, että EY 81 artiklan 1 kohdan vastaisia ovat vain sellaiset sopimukset (tai yhdenmukaistetut menettelytavat), "joiden tarkoituksena on estää, rajoittaa tai vääristää kilpailua yhteismarkkinoilla tai joista seuraa, että kilpailu estyy, rajoittuu tai vääristyy yhteismarkkinoilla". On siis tarkistettava ensinnäkin, onko sopimuksella tai yhdenmukaistetulla menettelytavalla kilpailunvastainen tarkoitus. Jos näin on, EY 81 artiklan 1 kohdassa määrättyä kieltoa sovelletaan tarkastelematta seurauksia. Jos sopimuksen tai yhdenmukaistetun menettelytavan tarkoituksena ei ole rajoittaa tai vääristää kilpailua, on selvitettävä, seuraako niistä, että kilpailu rajoittuu tai vääristyy. [16]

11 – Ks. asia 19/77, Miller v. komissio, tuomio 1.2.1978 (Kok. 1978, s. 131, 15 kohta).

12 – Ks. erityisesti asia 5/69, Völk, tuomio 9.7.1969 (Kok. 1969, s. 296, Kok. Ep. I, s. 407, 5 kohta); asia 99/79, Lancôme ja Cosparfrance, tuomio 10.7.1980 (Kok. 1980, s. 2511, 23 kohta) ja asia 42/84, Remia ym. v. komissio, tuomio 11.7.1985 (Kok. 1985, s. 2545, Kok. Ep. VIII, s. 287, 22 kohta).

13 – ASNEF-EQUIFAXin edustaja vahvisti tämän istunnossa.

14 – Asia 246/86, Belasco v. komissio, tuomio 11.7.1989 (Kok. 1989, s. 2117).

15 – Asia C-309/99, Wouters, tuomio 19.2.2002 (Kok. 2002, s. I-1577, 95 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

16 – Ks. esim. asia 56/65, Société Technique Minière, tuomio 30.6.1966 (Kok. 1966, s. 337, Kok. Ep. I, s. 251); asia 45/85, Verband der Sachversicherer v. komissio, tuomio 27.1.1987 (Kok. 1987, s. 405, Kok. Ep. IX, s. 9, 39 kohta) ja asia C-234/89, Delimitis, tuomio 28.2.1991 (Kok. 1991, s. I-935, Kok. Ep. XI, s. I-77, 13 kohta).

36. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan harkittaessa, onko jotakin sopimusta pidettävä kiellettynä sen kilpailua vääristävien vaikutusten vuoksi, on tutkittava, millaisiksi todelliset kilpailuolosuhteet muodostuisivat ilman kyseistä sopimusta. Tämän arvioimiseksi on otettava huomioon sopimuksen sekä todelliset että mahdolliset kilpailuvaikutukset. [17] Sopimuksen yhdenmukaisuutta kilpailusääntöjen kanssa ei myöskään voida arvioida abstraktisti. Tämä arviointi on tehtävä sopimuksen taloudellisessa ja oikeudellisessa asiayhteydessä ottamalla huomioon tavaran tai palvelun luonne sekä markkinoiden rakenne ja niiden toiminnan tosiasialliset edellytykset. [18] Sopimus ei kuitenkaan kuulu EY 81 artiklassa määrätyn kiellon soveltamisalaan, jos se vaikuttaa markkinoihin vain vähäisesti. [19]

37. Lisäksi on tärkeää korostaa, että EY 81 artiklan 1 kohdan taustalla olevana perusperiaatteena on toimijan markkinakäyttäytymisen riippumattomuus. [20]

38. Erityisesti tietojenvaihdosta on mielestäni hyödyllistä täsmentää, että tällainen vaihto voi tapahtua sopimuksen, yritysten yhteenliittymän päätöksen tai yhdenmukaistetun menettelytavan yhteydessä. Tietojenvaihto voi olla liitännäistä tai tavoiteltava päämäärä. Kun kyse on esimerkiksi hintakartellista, jonka osalta tietojenvaihto on liitännäistä, riippumattomuuden rajoitus johtuu tällaisesta hintasopimuksesta. Samoin on mahdollista, että itse tietojenvaihdon seurauksena kilpailu muuttuu.

39. Tietojenvaihtosopimukset eivät kuitenkaan ole kiellettyjä automaattisesti vaan ainoastaan tietyissä olosuhteissa.

40. Tietojen levitys ja vaihto kilpailijoiden kesken ja läpinäkyvien markkinoiden luominen voivat olla markkinoiden kilpailurakenteen kannalta neutraaleja tai jopa myönteisiä. On yleisesti tiedossa, että yritysten yhteenliittymät keräävät säännöllisesti hinta-, tuotto-, kapasiteetti- ja investointitietoja jakaakseen ne jäsentensä kesken, jotka voivat käyttää niitä oman strategiansa järjestämiseen. Kuten oikeuskäytännössä on todettu, "taloudellisten toimijoiden välinen läpinäkyvyys voi tosiasiallisesti kilpailuun perustuvilla markkinoilla osaltaan tehostaa tarjoajien välistä kilpailua – –". [21]

17 – Ks. em. asia Société Technique Minière ja em. asia Delimitis.

18 – Asia C-399/93, Oude Luttikhuis ym., tuomio 12.12.1995 (Kok. 1995, s. I-4515, 10 kohta) ja asia C-250/92, DLG, tuomio 15.12.1994 (Kok. 1994, s. I-5641, 31 kohta).

19 – Edellä alaviitteessä 12 mainittu asia Völk, tuomion, 7 kohta.

20 – Ks. esim. edellä alaviitteessä 3 mainittu asia John Deere v. komissio, (tuomion 86 kohta ja asia C-49/92 P, komissio v. Anic Partecipazioni, tuomio 8.7.1999 (Kok. 1999, s. I-4125, 116 kohta).

21 – Asia T-35/92, John Deere v. komissio, tuomio 27.10.1994 (Kok. 1994, s. II-957, Kok.Ep. XVI, s. II-131, 51 kohta); edellä alaviitteessä 3 mainittu asia John Deere v. komissio, tuomio 28.5.1998 (88–90 kohta) ja asia C-194/99 P, Thyssen Stahl v. komissio, tuomio 2.10.2003 (Kok. 2003, s. I-10821, 84 kohta).

41. On itsestään selvää, että tietojenvaihdolla voi olla kielteisiä seurauksia. Lainmukainen tietojenvaihto ja lainvastainen tietojenvaihto erotetaan yleensä toisistaan seuraavien seikkojen mukaan: 1) vaihdettujen tietojen luonne ja sisältö (yhteen kootut tai yksityiskohtaisesti esitetyt tiedot) ja 2) kyseessä olevien markkinoiden rakenne (oligopolistiset tai hajautuneet markkinat). Vaihdon taajuudella on myös merkitystä.

42. Ensimmäisestä seikasta on todettava, että tilastollisten tai historiallisten tietojen vaihto on yleensä vähemmän ongelmallista kuin tuoreiden tai tulevien tietojen vaihto. Yhteen kootut markkinatiedot ovat lähtökohtaisesti lainmukaisia, kunhan ne eivät mahdollista yksittäisen kilpailijan liikestrategian yksilöimistä ja tuntemista. Se, voidaanko yhteen kokoamisella saada selville kilpailijoiden strategiat, riippuu loppujen lopuksi kilpailijoiden lukumäärästä. Joka tapauksessa on huomattava, että kunkin tietojenvaihtoon osallistuvan taloudellisen toimijan on toimittava itsenäisesti ja riippumattomasti.

43. Markkinoiden rakenteen osalta on selvää, että oligopolistisilla markkinoilla yritykset ovat taipuvaisempia yhtenäistämään menettelytapojaan. Tietojenvaihto voisi silloin lisätä salaisen yhteistyön todennäköisyyttä. Siksi tiettyjen tietojen vaihtaminen katsotaan lainvastaiseksi oligopolistisilla markkinoilla tai, vaikka kyseessä olevat markkinat eivät olisikaan oligopolistiset, hyvin keskittyneillä markkinoilla, muttei tosiasiallisesti kilpailuun perustuvilla (hajautuneilla) markkinoilla. [22]

44. Nyt käsiteltävänä olevasta asiasta on todettava, että osapuolet sitoutuvat vaihtamaan tietoja lainanottajien maksukyvystä.

45. Haluaisin huomauttaa siitä, että lähes kaikissa maissa on tavalla tai toisella olemassa luottotietojärjestelmä, nimittäin rekisteri, jota julkisoikeudellinen laitos tai yksityinen yksikkö tai oikeudelliselta luonteeltaan sekamuotoinen elin hallinnoi. Tällaisessa rekisterissä on luonteeltaan negatiivisia tietoja (tietoja velallisista, jotka merkitsevät erityisiä riskejä eli jotka ovat huonoja maksajia) ja/tai luonteeltaan neutraaleja tai positiivisia tietoja (esim. tietoja kaikkien luotonsaajien velkaantuneisuudesta). Maan perimmäisenä motiivina tällaisen järjestelmän perustamiseen tai edistämiseen on auttaa ehkäisemään kuluttajien ylivelkaantumisen tilanteita sekä rajoittaa velkojien riskejä.

46. Ehdotettu rekisteri sisältää negatiivisia tietoja (esim. maksuhäiriöistä) ja positiivisia tietoja (esim. saatavista, vekselitakauksista, takauksista, vakuuksista, leasing-toimista tai

22 – Edellisessä alaviitteessä mainittu asia Thyssen Stahl v. komissio, tuomio 86 kohta.

varojen väliaikaisesta käyttöönantamisesta). Lisäksi on jo olemassa tietorekisteri, jota Espanjan keskuspankki hallinnoi. Nämä kaksi rekisteriä näyttävät sisältävän enemmän tai vähemmän samat tiedot, paitsi että ehdotettu rekisteri toimii "online" -tilassa (eli tiedot välitetään tietotekniikan välityksellä eli siis nopeammin) ja sisältää myös tietoja pienten luottojen saajista, koska vähimmäisrajoja ei ole asetettu.

47. Ensi näkemältä vaikuttaa siltä, että sopimuksella (ehdotetun rekisterin perustaminen) ei sinänsä pyritä rajoittamaan sen enempää luotonhakijoiden kuin velkojienkaan markkinakäyttäytymisen riippumattomuutta. Koska rekisterin tarkoituksena ei siis näytä olevan kilpailun rajoittaminen, on selvitettävä, seuraako siitä, että kilpailu rajoittuu tai vääristyy.

48. Kuten edellä todetaan, tietojen yhdistäminen henkilökohtaista käyttöä varten ei ole automaattisesti toimintaa, jolla on kilpailunvastainen vaikutus.

49. Tässä yhteydessä on tärkeää korostaa, että velkojan henkilöllisyys ei saa paljastua suoraan eikä välillisesti yrityksille, joilla on pääsy rekisteriin. Muutoin olisi mahdollista saada selville kilpailijoiden liiketaloudellinen asema tai liikestrategia. Tribunal de Defensa de la Competencian asettaman ja ASNEF-EQUIFAXin hyväksymän edellytyksen avulla velkojaa koskevat tiedot eivät paljastu.

50. On myös tärkeää, että järjestelmä on avoin kaikille tämän alan toimijoille. Muutoin jotkut toimijoista joutuisivat epäedulliseen asemaan, koska niillä, joilla ei ole pääsyä rekisteriin, olisi käytössään vähemmän tietoa riskin arvioimiseksi, eikä järjestelmä myöskään helpottaisi uusien toimijoiden tuloa markkinoille. [23]

51. Koska tietojenvaihto ei liity mitenkään velkojan henkilöllisyyteen ja koska velkojina olevat laitokset, joilla on pääsy kyseiseen rekisteriin, käyttävät kyseisiä tietoja siihen, että ne tekevät päätöksensä suurimman mahdollisen riskinottokykynsä perusteella ja liikestrategiansa mukaan, vielä on selvitettävä, voisiko tällainen tietojenvaihto johtaa muihin kilpailunvastaisiin seurauksiin, kuten salaisen yhteistyön tekemiseen.

23 – Tämä edellytys näyttää täyttyvän. ASNEF-EQUIFAX totesi kirjallisissa huomautuksissaan seuraavaa: "tämän rekisterin perustamiseen osallistuvien joukossa on kooltaan ja merkittävyydeltään hyvin erilaisia rahoitusalan laitoksia ja toimijoita – –" ja "profiililtaan äärimmäisen vaihtelevia asiakkaita, pankeista ja säästöpankeista kiinteistöyhtiöihin ja ajoneuvojen pitkä- ja lyhytaikaista vuokrausta harjoittaviin yhtiöihin sekä hypermarketeista pienliikkeisiin, jne.".

52. Ensi näkemältä vaikuttaa siltä, että tällaisella järjestelmällä ei pyritä vahvistamaan yhteistä intressiä tai sulkemaan siitä yhteisesti pois tietyt asiakasryhmät. Luottotietojen vaihtoa koskevan järjestelmän tavoitteena on riskien rajoittaminen (riskinhallinta). Tämä liittyy niiden tietojen epäyhtenäisyyteen, joita luottolaitokset voivat kerätä (mahdolliselta) asiakaskunnaltaan. Tällainen järjestelmä on omiaan vaikuttamaan myönteisesti niiden riskien hallintaan, jotka liittyvät kyseiseen taloudelliseen toimintaan.

53. Tässä yhteydessä haluaisin korostaa, että oikeuskäytännössä ei kielletä kaikkea epävarmuuden poistamista vaan ainoastaan tietyn epävarmuuden poistaminen, erityisesti sen, joka koskee kilpailijoiden markkinakäyttäytymistä. Kyseessä olevana epävarmuutena on kuitenkin se epävarmuus, joka koskee asiakkaan maksukykyä.

54. Luotonantotoimintaan kuuluu, että kolmannen käyttöön saatetaan tilapäisesti pääomaa vastiketta (korko) vastaan. Korko määräytyy erityisesti sellaisen riskitekijän mukaan, joka liittyy mahdollisuuteen, että vastapuoli ei täytä asianmukaisesti velvoitteitaan. Kuten komissio on todennut esittämänsä talousteorian perusteella, rahoitusyhtiön toivoma vastike koostuu osittain maksusta, joka peritään vakuutuksesta velvoitteiden laiminlyönnin riskiä vastaan. Tällaista riskiä koskevien tietojen puuttuminen aiheuttaa epäyhtenäisten tietojen ongelman. Tällöin riskiä on mahdotonta arvioida asianmukaisesti, ja pyrkimyksenä siis on määrätä sama hinta kullekin velalliselle, hinta, joka on liian korkea sille ryhmälle, jonka osalta velvoitteiden laiminlyönnin riski on matalin.

55. Niin kauan kuin kukin toimija määrittää itsenäisesti ne toimintaperiaatteet, joita toimija aikoo seurata yhteismarkkinoilla, ja ne edellytykset, jotka toimija aikoo asettaa asiakaskunnalleen, nyt kyseessä olevan kaltaisen rekisterin käyttöönotto ei aiheuta ongelmia kilpailuoikeuden kannalta.

56. Henkilötietojen arkaluonteisuuteen liittyvät mahdolliset ongelmat voidaan ratkaista muilla toimilla, kuten tällaisten tietojen suojaa koskevalla lainsäädännöllä. On selvää, että kyseessä oleville velallisille on tavalla tai toisella ilmoitettava, mitkä tiedot rekisteröidään, ja annettava heille oikeus tarkistaa ja tarvittaessa korjauttaa heitä koskevat tiedot. Tämä seikka näyttää olevan kunnossa, kun otetaan huomioon sitä koskeva Espanjan lainsäädäntö sekä rekisterin sääntöjen 9 kohta.

Toinen kysymys

57. Toisella kysymyksellä tiedustellaan, onko EY 81 artiklan 3 kohdan mukaan sallittua, että jäsenvaltion toimivaltainen elin antaa luvan kyseessä olevan kaltaisille tietojenvaihtosopimuksille sillä perusteella, että kuluttajat eli rahoitusyhtiöiden asiakkaat hyötyvät näistä palveluista.

58. Vaikka tähän kysymykseen jo vastattiinkin edellä implisiittisesti, palaan siihen lyhyesti.

59. Kuten edellä totesin, kansalliset tuomioistuimet ja viranomaiset ovat asetuksen N:o 1/2003 voimaantulosta lähtien olleet toimivaltaisia soveltamaan koko EY 81 artiklaa. Tämän asetuksen mukaan ennakolta tehty päätös ei ole tarpeen, mikäli sopimus kuuluu EY 81 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan ja täyttää kyseisen artiklan 3 kohdassa määrätyt kumulatiiviset edellytykset.

60. Useat jäsenvaltiot ovat mukauttaneet kansallista kilpailuoikeuttaan, jotta lakisääteisen poikkeuksen järjestelmää voitaisiin soveltaa (kansallisessa yhteydessä). Muissa jäsenvaltioissa sen sijaan on edelleen voimassa lupajärjestelmä. Olipa asia miten tahansa, kun EY 81 artiklaa voidaan soveltaa, kyseisen artiklan 3 kohdassa määrätyt edellytykset täyttävä sopimus on sallittava ilman eri toimenpiteitä, myös silloin, kun kyse on yhteisön oikeuden ja kansallisen oikeuden samanaikaisesta soveltamisesta.

61. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin keskittyy erityisesti 81 artiklan 3 kohdassa toiseksi mainittuun edellytykseen, jonka mukaan "kuluttajille" on jätettävä "kohtuullinen osuus näin saatavasta hyödystä".

62. Kuten olen jo sanonut, riskien tarkempi arviointi voi ilmetä luotonantotoimien kustannusten yleisenä vähentymisenä, mikä yleensä hyödyttää kuluttajia. Riskin parempi tunteminen voi kuitenkin johtaa siihen, että toisistaan erotetaan hyvät velalliset (pienempi riski, siis pienempi korko) ja huonot velalliset (jotka maksavat enemmän tai joilta voidaan evätä luotto).

63. Ei ole kuitenkaan tarpeen, että jokainen yksittäinen kuluttaja hyötyy tällaisesta menettelytavasta. Tärkeää on, että kokonaisvaikutus on kuluttajille myönteinen.

## V Ratkaisuehdotus

64. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Tribunal Supremon esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

EY 81 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että kun rahoitusyhtiöt tekevät asiakkaidensa maksukykyä ja maksuhäiriöitä koskevien tietojen vaihdosta keskenään sopimuksen, jonka avulla ei voida tunnistaa velkojaa ja jossa luotonantomarkkinoiden toimijoiden pääsylle kyseessä olevaan järjestelmään ja sille, miten ne voivat tätä järjestelmää käyttää, asetetaan syrjimättömät edellytykset, tällaisesta sopimuksesta ei lähtökohtaisesti seuraa, että kilpailua rajoitetaan.