

Juhlajulkaisu
Pekka Hallberg
1944 – 12/6 – 2004

Toimittajat

Risto Nuolimaa

Pekka Vihervuori

Hannele Klemettinen

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300

f. (09) 604 668

sly@lakimies.org

www.lakimies.org

© 2004 Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

Kannen ja taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa

Pekka Hallbergin valokuva s. VII Heini Lehväslaiho

ISSN 0356-7222

ISBN 951-855-229-0

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2004

Heikki Kanninen

Kansallisten tuomioistuinten tehtävät EU:n uudessa kilpailunvalvontajärjestelmässä – mikä muuttuu?

Uuden kilpailunvalvontajärjestelmän lainsäädäntö ja keskeiset muutokset

Euroopan unionin laajentuminen kymmenellä uudella jäsenvaltiolla ja EU:n kilpailunvalvontajärjestelmän uudistus tulivat voimaan yhtä aikaa eli 1.5.2004. Näiden kahden erimitallisen tapahtuman toteutuminen samaan aikaan on lähinnä ajallinen sattuma, mutta joka tapauksessa tarkoituksenmukaista uusien jäsenvaltioiden kannalta. Kilpailunvalvonnan uudistus on sen verran merkittävä, että aikaisemman järjestelmän omaksuminen uusissa jäsenvaltioissa lyhyeksi aikaa olisi ollut aiheettoman monimutkaista.

Kilpailunvalvonnan uudistus tarkoittaa Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklan täytäntöönpanoa koskevan EY:n johdetun lainsäädännön muuttamista kokonaisuudessaan. Neuvoston asetus N:o 1/2003 perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta (annettu 16.2.2002, EYVL 4.1.2003, L 1/1) korvaa ensimmäisen täytäntöönpanoasetuksen eli 6.2.1962 annetun neuvoston asetuksen N:o 17 (EYVL 13, 21.2.1962, s. 204/62).¹

Asetukseen 1/2003 sisältyvän (33 artikla) valtuutuksen perusteella komissio on antanut 7.4.2004 asetuksen N:o 773/2004 EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklan mukaisten komission menettelyjen kulusta.

Komissio on lisäksi julkaissut 27.4.2004 (EYVL C101/43) kuusi tiedonantoa. Ne ovat (1) tiedonanto yhteistyöstä kilpailuviranomaisten verkostossa (2004/C 101/03), (2) tiedonanto EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklan soveltamiseen liittyvästä yhteistyöstä komission ja EU:n jäsenvaltioiden tuomioistuinten välillä (2004/C 101/04), (3) tiedonanto kantelujen käsitteystä komissiossa EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklan mukaisesti (2004/C 101/05),

¹ Asetuksella 1/2003 on muutettu myös eräitä muita asetuksia, ks. asetuksen 36–42 artikla. Asetuksen 43 artiklassa on siirtymäsäännös, jonka mukaan aikaisemman täytäntöönpanoasetuksen 8 artiklan 3 kohtaa sovelletaan edelleen päätöksiin, jotka on tehty perustamissopimuksen 81 artiklan 3 kohdan nojalla ennen uuden asetuksen soveltamis-päivää, kyseisten päätösten voimassaolon päättymispäivään.

(4) tiedonanto epävirallisista ohjeista, jotka liittyvät yksittäisissä asioissa ilmeneviin EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklaa koskeviin uusiin kysymyksiin (ohjekirjeet) (2004/C 101/06), (5) tiedonanto EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa tarkoitettua kauppaaan kohdistuvan vaikutuksen käsitettä koskevista suuntaviivoista (2004/C 101/07) ja (6) tiedonanto, joka sisältää suuntaviivat perustamissopimuksen 81 artiklan 3 kohdan soveltamisesta (2004/C 101/08).

Tiedonannot eivät perustu asetuksissa olevaan nimenomaiseen valtuutukseen eikä niitä voidakaan pitää muodollisesti sitovina oikeusnormeina. Edellä mainitussa tiedonannossa suuntaviivoista perustamissopimuksen 81 artiklan 3 kohdan soveltamisesta lausutaan (4 kohta) suuntaviivojen oikeudellisesta asemasta seuraavasti: ”Näissä suuntaviivoissa esitetään komission tulkinta 81 artiklan 3 kohdan poikkeuksen soveltamisen edellytyksistä. Näin se antaa viitteitä siitä, miten se soveltaa 81 artiklaa yksittäistapauksissa. Vaikka nämä suuntaviivat eivät ole sitovia, niiden tarkoituksena on opastaa jäsenvaltioiden tuomioistuimia ja viranomaisia niiden soveltaessa perustamissopimuksen 81 artiklan 1 ja 3 kohtaa.”

Asetus 1/2003 edellyttää myös kansallisten kilpailusääntöjen tarkistamista. Tämän mukaisesti kilpailunrajoituksista annettua lakia (480/1992; jäljempänä ”kilpailunrajoituslaki” tai ”KRL”) on muutettu 1.5.2004 alkaen (laki 318/2004, hallituksen esitys 11/2004 vp).² Kilpailunrajoituslain muutos sisältää myös eräitä muita kuin asetuksen 1/2003 edellyttämiä muutoksia. Näistä merkittävimmät ovat KRL 9 §:n kumoaminen (vahinkoedellytykseen perustuva muu kuin KRL 4–7 §:ssä tarkoitettu kilpailunrajoitus), ns. leniency-järjestelmän (kilpailunrikkomusmaksusta vapauttamisjärjestelmä) omaksuminen sekä kilpailunrikkomusmaksun määrän rajojen korotus. Nämä muut uudistukset ovat lainmuutoksen valmistelun yhteydessä jääneet vähemmälle painolle, koska huomio on kiinnittynyt EY-asetuksen täytäntöönpanon vaatimiin muutoksiin. Toisaalta kysymys ei ole siis ollut kilpailunrajoituslain kokonaisuudistuksesta.

Kilpailunrajoituslain 29 §:ään on lisätty uusi 2 momentti, jossa säädetään, että Kilpailuvirasto voi tarvittaessa antaa soveltamiskäytäntöään selventäviä suuntaviivoja, jotka perustuvat komission antamiin ryhmäpoikkeusasetuksiin ja suuntaviivoihin. Mietinnössään (8/2004 vp) hallituksen esityksestä kilpailunrajoituslain muuttamisesta eduskunnan talousvaliokunta on todennut, että suuntaviivat eivät muodollisesti ole oikeudellisesti sitovia. Valiokunnan mukaan elinkeinonharjoittajan on kuitenkin voitava luottaa suuntaviivoihin ja ohjeisiin niin, että niiden mukaisesti menetellessään hän on toiminut lain mukaisesti.

EU:n kilpailunvalvontajärjestelmän uudistusta on kutsuttu paitsi modernisaatioksi myös desentralisaatioksi. Viimeksi mainittu luonnehdinta on sikäli perusteltu, että asetus 1/2003 lisää kansallisten viranomaisten ja tuomioistuinten oikeutta ja velvollisuutta soveltaa EY:n kilpailusäännöksiä. Aikaisemmin kansallisilla kilpailuviranomaisilla ei ollut velvollisuutta soveltaa EY 81 ja 82 artiklaa suoraan EY-oikeuden nojalla. Uudessa järjestelmässä tällainen velvollisuus on.

² Lain muutoksessa on hyvin niukat siirtymäsäännökset koskien lähinnä vain poikkeuslupia ja puuttumattomuustodistuksia.

EY:n kilpailusääntöjen soveltamista kansallisella tasolla lisää myös se olennainen uudistus, ettei komissiolla ole enää yksinoikeutta todeta, että tietty menettely on siitä saatujen etujen ja hyötyjen vuoksi sallittua, vaikka se täyttääkin 81 artiklan 1 kohdan määritelmän kielletystä kartellista. Komissiolla ollut yksinoikeus antaa poikkeuksia johti siihen, että EY:n kilpailuoikeuden soveltaminen keskittyi huomattavassa määrin komission käsiin. EY:n kilpailuoikeus jäi tämän johdosta paljolti alan erityisasiantuntijoiden tuntemaksi. Nytemmin kilpailuoikeuden soveltaminen ja sen tunteminen leviävät laajempiin piireihin.

Samalla kun EY:n kilpailusääntöjen soveltamista on hajautettu jäsenvaltioihin, on toisaalta ollut tärkeätä turvata kilpailusääntöjen riittävän yhdenmukainen soveltaminen. Tätä varten pyritään luomaan mekanismeja, joilla koordinoidaan asioiden käsittelyä. Niin kuin usein on asianlaita, desentralisaatio ei merkitse, että ”keskusvalta” luopuu vallastaan. Kysymys on pikemmin tehtävien siirtämisestä ”aluehallintoon” säilyttäen samalla keskushallinnon mahdollisuus puuttua tärkeisiin asioihin. Tällaisia piirteitä voidaan löytää myös EU:n kilpailunvalvontajärjestelmän uudistamisesta.

Kansallisella tasolla uusi järjestelmä merkitsee ennen kaikkea velvollisuutta ottaa huomioon entistä useammin EY:n kilpailuoikeus ja ymmärtää toiminta osana Euroopan laajuista verkostoa. Toisaalta kansallinen kilpailulainsäädäntö säilyy edelleen joskin kapeammin rajattuna. Näin ollen jatkossa toimitaan oikeastaan entistä enemmän kahdessa kilpailujärjestelmässä rinnakkain, mikä jo sellaisenaan aiheuttaa yhteensovittamisongelmia. Suomen kilpailunrajoituslain muutoksella on kansallista kilpailuoikeutta toisaalta lähennetty entisestään EY:n kilpailunormeihin. Tämä vähentää soveltamisongelmia, mutta samalla se on tietenkin merkinnyt luopumista itsenäisestä kilpailunrajoituspolitiikasta (mistä valaiseva esimerkki on luopuminen aikaisemmasta KRL 9 §:n mukaisesta sääntelystä, joka ei sisällynyt EY:n kilpailuoikeuteen).

EY:n kilpailusäännösten välitön ja välillinen täytäntöönpano

Vapaata kilpailua voivat vääristää niin yritysten tietyn tyyppinen käyttäytyminen kuin julkisen vallan määrätynlaiset toimenpiteet. Näiden estämiseksi EY:n perustamissopimuksen VI osastoon (kilpailua, verotusta ja lainsäädännön lähentämistä koskevat yhteiset säännöt) sisältyy oma lukunsa (1 luku) kilpailusäännöistä (81–89 artikla). Tämä luku jakaantuu jaksoon yrityksiä koskevista määräyksistä (81–86 artikla) ja jaksoon valtion tukea koskevista säännöistä (87–89 artikla).

EY 83–85 artikloja voidaan luonnehtia menettely- ja täytäntöönpanomääräyksiksi. EY 83 artikla sisältää valtuudet asetuksen ja direktiivin antamiseen 81 ja 82 artiklassa tarkoitettujen periaatteiden soveltamiseksi. EY 84 ja 85 artiklat ovat siirtymäsäännöksiä, jotka liittyvät läheisesti EY 83 artiklaan sisältyvään valtuutussäännökseen.

Ei olisi ollut mahdoton ajatus, että perustamissopimuksessa olisi alun perin tyydytty vain 81 ja 82 artiklan (silloiset 85 ja 86 artikla) perusmääräyksiin ilman 83–85 artiklan määräyksiä. Eli järjestelmä olisi ollut samantyyppinen kuin neljän perusvapauden sekä esimerkiksi veroja ja

maksuja koskevien perustamissopimuksen määräysten osalta. Tällaisessa sääntelyssä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelle olisi ollut ongelmatonta todeta artiklojen määräysten välitön vaikutus jäsenvaltioissa siten, että viranomaisten ja tuomioistuinten on sovellettava niitä suoraan. Käytännössä artiklojen määräyksiä olisi sovellettu erityisesti yritysten välisissä riita-asioissa. Säännösten rikkomisesta jäsenvaltiot olisivat voineet säätää myös rikosoikeudellisia seuraamuksia. Estettä ei olisi myöskään ollut sille, että säännösten noudattamista varten olisi perustettu hallinnollinen valvontajärjestelmä, joka olisi puolestaan ollut tuomioistuinkontrollin alainen. Kansallinen kilpailulainsäädäntö olisi myös ollut sallittu ottaen kuitenkin huomioon EY-oikeuden etusijan.

Edellä kuvattu pelkästään EY 81 ja 82 artiklaan rakentuva kilpailunrajoitusten kieltojärjestelmä olisi ollut täydellisesti desentralisoitu sillä varauksella, jonka muodostavat ennakkoratkaisumenettely ja kanne jäsenvaltiota vastaan. Nämä olisivat olleet keinot varmistaa yhdenmukaisuus kilpailusäännösten soveltamisessa. Järjestelmä olisi muistuttanut Euroopan yhteisön perusominaisuuksiin kuuluvaa EY-oikeuden välillistä täytäntöönpanoa ja hallintoa, jossa komission roolina on olla lähinnä lainvalmistelija ja lainsäätäjä sekä valvoa jäsenvaltion yhteisöoikeudellisten velvollisuuksien noudattamista. Kun Euratom ja aikanaan Euroopan hiili- ja teräsyhteisö edustivat eräänlaista välitöntä hallintoa, Euroopan yhteisön ominaispiirre on nimenomaan välillinen hallinto, jossa yhteisöoikeuden täytäntöönpano kuuluu kansalliselle täytäntöönpanokoneistolle. Amsterdamin sopimukseen liitetyn julistuksen n:o 43 (julistus toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamista koskevasta pöytäkirjasta) mukaan yhteisön oikeuden hallinnollinen soveltaminen kuuluu pääasiassa jäsenvaltioiden toimivaltaan niiden valtiosäännön mukaisesti.

EY:n kilpailuoikeus on kuitenkin ollut (osaksi maatalouden ohella) keskeisin poikkeus kansallisesta täytäntöönpanosta. Tämä poikkeus on rakentunut EY-sopimuksen 83–85 artiklaan ja asetukseen 17/62. Nyt asetus 1/2003 tuo kilpailuasiat lähemmäksi yleistä EY-oikeuden täytäntöönpanojärjestelmää siirtämällä tehtäviä ja vastuuta kansallisille kilpailuviranomaisille sekä suoraan yrityksille siten, että nämä itse huolehtisivat kilpailun valvonnasta nostamalla siviilikanteita toisia yrityksiä vastaan (eräänlainen yksityinen täytäntöönpano). Toisaalta komissio ei luovu vallastaan koordinoida täytäntöönpanoa.

Tämä järjestelmä edustaa samalla myös osaksi uutta hallintokulttuuria Euroopan unionissa. Samalla kun EY-oikeuden täytäntöönpano säilyy kansallisilla hallintoviranomaisilla (sitä osittain lisäten), komissio ja eräät uudet unionin virastot käyttävät myös yksittäistapauksellista hallinnollista päätöksentekoa. Tämä on johtamassa monitasoiseen ja monimutkaiseen hallinnolliseen päätöksentekojärjestelmään, mistä yhtenä esimerkkinä on monipolvinen menettely Natura 2000 -asioissa, joissa asioiden käsittelyyn osallistuu lukuisia kansallisia ja unionin viranomaisia ja tuomioistuimia.

Kilpailunrajoitusten kielto- ja valvontajärjestelmään jäsenvaltiossa kuuluu ensinnäkin yksityisten mahdollisuus vedota kansallisessa tuomioistuimessa toista yksityistä vastaan kilpailunormeihin. Tilanteen mukaan niihin voi vedota kantaja tai vastaaja esimerkiksi sopimusehdon pätemättömyyttä koskevassa asiassa tai vahingonkorvausasiassa. Kysymys on erään-

laisesta yksityisoikeudellisesta kilpailunvalvonnan toteuttamisesta. Kilpailunormien rikkominen voi muodostaa myös perusteen vaatia rikosoikeudellista seuraamusta.

Hallinto-oikeudellinen valvonta toteutuu puolestaan kansallisen kilpailuviranomaisen kautta. Kilpailuviranomaiselle voidaan tehdä kanteluja tai kilpailuviranomainen voi omaaloitteisesti ottaa asian tutkittavaksi. Kilpailuviranomainen voi itse tehdä päätöksiä tai viedä asian edelleen tuomioistuimeen seuraamuksen määräämistä varten. Kilpailuviranomaisen toiminta on tuomioistuinkontrollin alasta.

Komission toimivaltuudet kilpailuviranomaisena vastaavat luonteeltaan kansallisen kilpailuviranomaisen toimivaltuuksia. Kysymyksessä on julkisoikeudellinen valvonta, ja komission toiminta voidaan saattaa EY:n ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tutkittavaksi.

Kytkeä kansallisen valvonnan ja Euroopan unionin tasolla tehtävän valvonnan kesken toteutuu ensinnäkin komission ja kansallisten kilpailuviranomaisten koordinaation avulla. Toiseksi myös kansallisten tuomioistuinten ja komission välillä voi olla tiettyä yhteydenpitoa. EY:n kilpailuoikeuden normien yhdenmukaista tulkintaa varten on käytettävissä viime kädessä ennakkoratkaisumenettely.

Kaksijakoinen tuomioistuimen käsite kilpailuoikeudessa

Tilanne ennen asetusta 1/2003

Se, mikä näyttää yksinkertaiselta perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklan perusteella, muodostuu monimutkaiseksi 83–85 artiklan johdosta. Viimeksi mainitut kolme artiklaa, asetus 17/62 ja EY:n tuomioistuimen oikeuskäytäntö tekivät eron 81 ja 82 artiklan välittömän soveltamisen suhteen erityyppisten kansallisten viranomaisten kesken. Erityisen ongelmallista tämä oli sen takia, että jako heijastui toimialaltaan erilaisiin tuomioistuihin.

Lyhyesti todettuna tilanne oli EY-oikeuden mukaan se, että yksityisoikeudellisessa riita-asiaa sekä rikosasiassa 81 ja 82 artiklaan voitiin vedota suoraan kansallisessa tuomioistuimessa. Tämä suora soveltaminen perustui paitsi välittömästi perustamissopimuksen artikloihin myös asetuksen 17/62 1 artiklaan. Tästä oli poikkeuksena 81 artiklan 3 kohta, jossa tarkoitetun poikkeuksen myöntämiseen komissiolla oli yksinoikeus asetuksen 17/62 9 artiklan 1 kohdan nojalla.³

Käsiteltäessä kilpailuasiaa kansallisessa tuomioistuimessa muuna kuin yksityisoikeudellisena riita-asiana tilanne ei ollut yhtä yksinkertainen. Asetuksen 17/62 9 artiklan 3 kohtaan sisältyi komission ja kansallisen viranomaisen toimivallanjakoa koskeva menettelyllinen säännös, joka rajoitti kansallista toimivaltaa komission eduksi ja asetti ylipäänsä EY 81 ja 82 artiklan kansallisen soveltamisen osittain ehdolliseksi.

³ Tämä seikka saattoi aiheuttaa huomattavia ongelmia kansallisessa tuomioistuimessa; ks. EY:n tuomioistuimen tuomio *Delimitis*, 28.2.1991, C-234/89, Kok. s. I-935.

Tuomiossaan 30.1.1974, BRT vs. Sabam (127/73, Kok. s. 51) EY:n tuomioistuin katsoi, että asetuksessa 17/62 ilmaisulla kansallinen viranomainen tarkoitetaan hallintoviranomaisia tai tuomioistuimia, joiden toimivaltaan kuuluu erityisesti kansallisen kilpailuoikeuden soveltaminen (sen välitön täytäntöönpano) tai kansallisten hallintoviranomaisten toiminnan lainmukaisuuden valvonta kilpailuoikeuden soveltamisen alalla. Näin ollen tällaiset viranomaiset (joiden toimivalta soveltaa EY:n kilpailuoikeutta nojautuu ex 88 artiklaan) ovat velvollisia lopettamaan ex 85 ja 86 artiklan soveltamisen, kun vastaava asia on pantu vireille komissiossa.

Tuomiossaan 30.4.1986, Ministère public vs. Lucas Asjes ym. (209–213/84, Kok. s. 1425) EY:n tuomioistuin katsoi, että rikostuomioistuin ei kuulu edellä mainitun käsitteen kansallinen viranomainen alaan.⁴

Edellä olevasta oli vedettävissä se johtopäätös, että sellaiset kansalliset tuomioistuimet, jotka käsittelevät pääasiana nimenomaan kilpailunvalvontaan liittyvää tehtävää (esimerkiksi määräävät hallinnollisen sakon kilpailunrikkomuksen johdosta) tai käsittelevät muutoksenhakuja kansallisen kilpailuviranomaisen päätökseen, eivät olleet EY-oikeuden nojalla edes velvollisia soveltamaan suoraan 81 ja 82 artiklaa vaan tämä toimivalta riippui kansalliseen oikeuteen otettavasta toimivallasta. Tällaista toimivaltanormia ei myöskään ollut pakko ottaa kansalliseen lainsäädäntöön. Kysymyksessä olevan kaltaiset tuomioistuimet olivat kilpailuoikeudellisesti myös kilpailuviranomaisia. Niihin voitiin ainakin teoriassa katsoa ulottuneen asetuksen 17/62 9 artiklan 3 kohtaan perustuva velvollisuus lopettaa asian käsittely, kun vastaava asia oli pantu vireille komissiossa, mikä ei siis koskenut riita- ja rikostuomioistuimia.

Kun oli selvää, että EY 81 artiklan 1 ja 2 kohtaa sekä 82 artiklaa voitiin soveltaa suoraan suomalaisissa yleisissä tuomioistuimissa, oikeustila ei ollut yhtä selvä sen suhteen, minkälainen oikeus tai velvollisuus Kilpailuvirastolla ja lääninhallituksilla sekä kilpailuneuvostolla (sitten min markkinaoikeudella) ja korkeimmalla hallinto-oikeudella oli EY-oikeuden soveltamiseen. Samoin epävarmuutta oli siinä, missä määrin vastaavan asian käsittely komissiossa saattoi vaikuttaa asian käsittelyyn kilpailuneuvostossa (markkinaoikeudessa) ja KHO:ssa.

Suomen lainsäädäntö ei lausunut mitään EY:n kilpailunormien soveltamisesta Kilpailuvirastossa ja kilpailuneuvostossa. Oli selvää, että ainakin kilpailunrajoituslaissa säädetty seuraamusmaksu voitiin määrätä ainoastaan kansallisen kilpailusäännöksen rikkomisesta. Hallituksen esityksessä 11/2004 vp lausutaan (täsmentämättä näkemyksen perusteita lähemmin), että ”kansallisilla kilpailuviranomaisilla ja tuomioistuimilla on katsottu teoriassa olevan oikeus soveltaa kansallisen kilpailulainsäädännön lisäksi EY:n perustamissopimuksen kilpailusääntöjä. Suomen lainsäädäntö ei kuitenkaan sisällä menettelyllisiä säännöksiä, joiden perusteella EY:n kilpailusääntöjen soveltaminen olisi käytännössä mahdollista”. Käytännön tilanne onkin ollut lähinnä se, että EY:n kilpailuoikeudella on ollut merkitystä vain tulkinnallisena apuna sovellettaessa kansallista kilpailuoikeutta. Kansallisen kilpailulainsäädännön ja EY:n kilpailunormien suuri samankaltaisuus on estänyt olennaisten ongelmatilanteiden syntymisen.

⁴ Rikosoikeudellisen seuraamuksen määrääminen EY:n kilpailunormin rikkomisen johdosta edellyttää toisaalta riittävän yksiselitteistä kansallista normia.

Kahden kilpailuoikeuden (EY:n kilpailuoikeus ja kansallinen kilpailuoikeus) samanaikainen voimassaolo kansallisessa oikeusjärjestelmässä ja erityyppisten viranomaisten erityyppinen toimivalta soveltaa EY:n kilpailuoikeutta muodostivat kaiken kaikkiaan monimutkaisen oikeustilan ja erilaisuutta jäsenvaltioiden kesken. Lopputuloksena oli monissa maissa EY:n kilpailuoikeuden marginaalinen asema suhteessa kansalliseen kilpailuoikeuteen, mistä ei tosin aiheutunut olennaista vahinkoa EY:n kilpailuoikeuden kannalta kansallisten kilpailuoikeuksien ja EY:n kilpailuoikeuden samankaltaisuuden vuoksi.

Joka tapauksessa eräänlaisena kaikkia kansallisia viranomaisia koskevana rajapyykkinä oli EY:n tuomioistuimen tuomiossa 13.2.1969, *Walt Wilhelm* (14/68, Kok. s. 1) ja sitä täydentävässä tuomiossa 10.7.1980, *Guerlain* (253/78 ja 1–3/79, Kok. s. 2327) lausuttu ns. kumulatiivinen teoria, joka pyrki mahdollistamaan kansallisen ja EY:n kilpailuoikeuden rinnakkaisen soveltamisen mahdollisimman pitkälle. Tämä periaate oli johdonmukainen sen kanssa, että EY:n kilpailuoikeus ei ollut tullut kokonaan kansallisen kilpailuoikeuden sijaan ja että kansallisten kilpailuviranomaisten toimivalta soveltaa EY:n kilpailuoikeutta oli jäänyt riippuvaksi kansallisesta lainsäädännöstä. Myös kumulatiivinen soveltaminen rakentui EY-oikeuden etusijan vaaraan: kansallisten kilpailusääntöjen soveltaminen ei saanut vaarantaa EY:n kilpailusääntöjen yhdenmukaista soveltamista eikä niiden toimenpiteiden täyttä vaikutusta, jotka oli annettu näiden sääntöjen mukaisesti.⁵

Kansallisen tuomioistuimen toimivalta soveltaa EY 81 ja 82 artiklaa asetuksen 1/2003 perusteella

Asetus 1/2003 mainitsee useissa säännöksissään kansalliset tuomioistuimet. Erityisesti asetuksen 6 artiklassa säädetään, että kansallisilla tuomioistuimilla on toimivalta soveltaa perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklaa. Säännöksestä seuraa, että tuomioistuimet voivat nyttemmin soveltaa suoraan myös 81 artiklan 3 kohtaa. Uudessa järjestelmässä sellaiset perustamissopimuksen 81 artiklan 1 kohdassa kielletyt yritysten väliset yhteistoimintajärjestelyt, jotka täyttävät 81 artiklan 3 kohdan mukaiset edellytykset, ovat alusta lähtien lainmukaisia ilman ennalta annettua päätöstä. Vastaavasti kilpailua rajoittavat yhteistoimintajärjestelyt ovat oikeudenvastaisia, jos ne eivät täyttäisi 81 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuja edellytyksiä. Tähän liittyen ennakoilmoituksiin perustuvasta hallinnollisesta lupajärjestelmästä on luovuttu ja 81 artiklaa sovelletaan kokonaisuudessaan samalla tavoin kuin määräävän markkina-aseman väärinkäytön kieltoa koskevaa 82 artiklaa.

Asetuksen valmisteluvaiheet ja perustelut (erityisesti perusteluosan 7 kohta) osoittavat, että asetuksen valmistelijoilla on ollut mielessä lähinnä kansalliset siviilituomioistuimet. Perusteluosan 7 kohdassa korostetaan nimenomaan kansallisten tuomioistuinten roolia määrätä vahingonkorvauksia yksityisten välisissä riita-asioissa. Samaten komission tiedonannossa kantelu-

⁵ Ks. tästä lähemmin Kanninen, *Nationell tillämpning av EG:s konkurrensrätt, Förhandlingarna vid det 36 nordiska jurismötet*, Del 1, s. 381–397.

jen käsittelystä komissiossa EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklan mukaisesti painotetaan näitä oikeuskeinoja (tiedonannon kohdat 12–18).

Komission tavoitteena onkin ollut suosia suuntausta, että kilpailunvalvonta toteutuisi entistä enemmän ns. yksityisenä täytäntöönpanona eli yksityisoikeudellisin siviilikanteina (vahingonkorvauskanteina tai pätemättömyyskanteina). Pyrkimyksenä on ollut luoda amerikkalaista oikeuskulttuuria. Tähän uusi asetus kuitenkin tuskin johtaa olennaisessa määrin eikä komission esittämää kehityssuuntaa voikaan välttämättä pitää toivottavana.⁶ Suomessa niin kuin muissakin Euroopan unionin jäsenvaltioissa kilpailunvalvonta keskittyyne jatkossakin kilpailuviranomaisille, mitä täydentää mahdollisuus yksityisoikeudellisiin seuraamuksiin.

Ilman asetuksen 35 artiklaan viime vaiheessa otettuja säännöksiä olisi voinut jäädä epäselväksi, mitä asetuksessa tarkoitetaan ilmaisulla kansallinen tuomioistuin. Nyt sanottu artikla tunnustaa sen, että kansallinen tuomioistuin voi olla toimivaltainen soveltamaan EY:n kilpailunormeja muussakin ominaisuudessa kuin yksityisten välistä riitaa ratkaistessaan. Asiaa selvittävät myös komission ja kansallisten tuomioistuinten välistä yhteistyötä koskevan komission tiedonannon seuraavat soveltamisalaa koskevat kohdat 1 ja 2:

1. Tämä tiedonanto koskee komission ja EU:n jäsenvaltioiden tuomioistuinten yhteistyötä näiden soveltaessa EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklaa. Tässä tiedonannossa ”EU:n jäsenvaltioiden tuomioistuimet” tarkoittavat EU:n jäsenvaltion tuomioistuimia, jotka voivat soveltaa EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklaa ja joilla on valtuudet esittää Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelle pyyntö EY:n perustamissopimuksen 234 artiklassa tarkoitetun ennakkoratkaisun saamiseksi.

2. EY:n perustamissopimuksen 81 tai 82 artiklan soveltamiseksi yksityisten osapuolten välisissä oikeusasioissa, kuten sopimuksiin tai vahingonkorvauksiin liittyvissä asioissa, voidaan vedota kansallisiin tuomioistuihin. Ne voivat toimia myös julkisina täytäntöönpanoviranomaisina tai vetoomustuomioistuimina. Kansallinen tuomioistuin voidaan nimetä asetuksen 1/2003 35 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi jäsenvaltion kilpailuviranomaiseksi. Siinä tapauksessa kansallisten tuomioistuinten ja komission yhteistyöhön sovelletaan tämän tiedonannon lisäksi myös tiedonantoa kilpailuviranomaisten verkoston sisäisestä yhteistyöstä.

Yhteenvetona on todettavissa, että suomalaiset yleiset tuomioistuimet voivat soveltaa riita-asiassa suoraan kaikkia 81 ja 82 artiklan määräyksiä ja siis myös 81 artiklan 3 kohtaa. Tuomioistuimessa voidaan tällöin joutua selvittämään, täytyvätkö 3 kohdan mukaiset poikkeusperusteet. Markkinaoikeus ja korkein hallinto-oikeus käsitellessään ”julkisina täytäntöönpanoviran-

⁶ Kriittisestä suhtautumisesta ks. esimerkiksi Laurence Idot, *Le nouveau système communautaire de mise en oeuvre des articles 81 et 82 CE (règlement 1/2003 et projets de textes d'application)*, *Cahiers de Droit Européen*, 2003:3–4, s. 333, ja James S. Venit, *Brave new world: The modernization and decentralization of enforcement under articles 81 and 82 of the EC Treaty*, *Common Market Law Review* 2003 s. 570–572. Ks. myös Assimakis P. Komninos, *New prospects for private enforcement of EC competition law: Courage v. Crehan and the Community rights to damages*, *Common Market Law Review* 2002 s. 447–487 ja Giorgio Monti, *Anticompetitive agreements: the innocent party's right to damages*, *European Law Review* 2002 s. 282–302.

omaisina tai vetoomustuomioistuimina” Kilpailuviraston esityksiä tai valituksia kilpailuasiossa ovat samalla tavalla täysimääräisesti oikeutettuja soveltamaan 81 ja 82 artiklaa. Kilpailunrajoituslain uusi 1 a § ilmaisee informatiivisesti näiden artiklojen suoran soveltamisen.

Asetuksen 1/2003 35 artiklan 1 kohta edellyttää, että jäsenvaltio nimeää ne kilpailuviranomaiset, jotka vastaavat 81 ja 82 artiklan soveltamisesta. Suomen lainsäädännöstä seuraa, että tällaisia viranomaisia ovat Kilpailuvirasto ja sen alaisuudessa lääninhallitukset. Mutta ovatko markkinaoikeus ja korkein hallinto-oikeus myös asetuksessa tarkoitettuja kilpailuviranomaisia niin kuin ne olivat aikaisemman järjestelmän aikana EY:n tuomioistuimen omaksuman kielenkäytön mukaan?

Jos vastaus on kyllä, markkinaoikeutta ja korkeinta hallinto-oikeutta koskevat paitsi asetuksen 1/2003 kansallisia tuomioistuimia koskevat säännökset myös kansallisia kilpailuviranomaisia koskevat säännökset. Asetuksen 35 artiklassa on kuitenkin otettu huomioon tuomioistuinten erityisasema.⁷

Kahden kilpailuoikeuden rinnakkainen soveltaminen

Kahden kilpailuoikeuden (EY:n kilpailuoikeus ja kansallinen kilpailuoikeus) yhteensovittamisen yksi vaihtoehtoinen ratkaisutapa olisi ollut katsoa, että asianomaisen kilpailunrajoituksen kuuluminen EY 81 tai 82 artiklan soveltamisalaan olisi automaattisesti merkinnyt kansallisten kilpailusääntöjen sulkemista pois (näin on tilanne yrityskauppavalvonnan osalta; asetuksen 4064/89 22 artikla). Tällainen järjestely olisi saattanut kansalliset kilpailunormit selvästi toissijaiseen asemaan. Näin yksinkertaiseen järjestelyyn ei ole kuitenkaan menty.

EY 81 ja 82 artikla tulevat sovellettaviksi ainoastaan, kun kilpailunrajoitus on omiaan vaikuttamaan Euroopan yhteisön jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Jollei näin ole, sovelletaan pelkästään kansallisia kilpailusäännöksiä. Jos taas kauppavaikutuskriteeri täyttyy, on EY:n kilpailunormeja sovellettava, mutta tämä ei sulje pois välttämättä kansallisten normien soveltamista. Eli tällöin on esillä näiden normien rinnakkainen soveltaminen, mitä varten asetuksen 1/2003 3 artiklaan on otettu yksityiskohtaisia säännöksiä. Näiden perusteella on yleensä sovellettava samaan aikaan sekä kansallisia että EY:n kilpailunormeja. Asetuksen 3 artiklan 2 ja 3 kohdassa säädetään siitä, missä määrin EY-oikeus rajoittaa soveltamasta kansallista kilpailuoikeutta siten, että se johtaa EY-oikeudesta poikkeaviin seurauksiin. Olennaisin muutos nykytilaan on, ettei kansallisen oikeuden soveltamisella saa kieltää sellaista, joka on EY 81 artiklan nojalla sallittu. Suomen kilpailulainsäädännön yhdenmukaisuus EY-oikeuden kanssa ei juuri aiheuttane yhteensovittamisongelmia.

⁷ Komission virkamiehet E. Paulis ja C. Gauer ovat (tosin henkilökohtaisessa ominaisuudessaan) lausuneet kirjoituksessaan *La réforme des règles d'application des articles 81 et 82 du Traité*, *Journal des tribunaux – droit européen* 2003 s. 66–73, etteivät komissio ja neuvosto olisi olleet vakuuttuneita 35 artiklan 4 kohdan tarpeellisuudesta mutta että säännös otettiin asetukseen ”par déference pour les juridictions” (s. 71).

Kansallisten tuomioistuinten erityiset menettelylliset velvollisuudet kilpailuoikeuden alalla

Yleistä

Asetuksen 35 artiklasta ilmenee, että EY:n kilpailuoikeus tunnustaa sen, että kilpailuasioita käsitellään erityyppisissä tuomioistuimissa ja että jäsenvaltioiden kesken voi olla suuriakin eroja tuomioistuinten organisaatiossa ja toimivallassa. Asetus ei siis mitenkään pakota muuttamaan tai yhdenmukaistamaan sitä, mitkä tuomioistuimet käsittelevät kilpailuasioita.

Myöskään kansallisten tuomioistuinten prosessuaaliseen autonomiaan sovellettaessa EY:n kilpailunormeja asetus 1/2003 ei tuo perustavaa laatua olevaa uutta. Tämä autonomia säilyy lähtökohtana, mutta asetus sisältää useita menettelynormeja, joille on annettava etusija kansallisiin prosessinormeihin verrattuna.

Komission ja tuomioistuinten välistä yhteistyötä koskevassa tiedonannossa muistutetaan eräistä EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistetuista periaatteista (ks. erityisesti tiedonannon kohdat 9 ja 10). Merkittäviä oikeustapauksia ovat varsinkin tuomiot 14.12.1995, C-430/93 ja C-431/93, van Schijndel ja van Veen (Kok. s. I-4705) ja 1.6.1999, C-126/97, Eco Swiss China Time Ltd (Kok. s. I-3055), jotka koskevat erityisesti EY-oikeuden ottamista huomioon viran puolesta, sekä tuomio 20.9.2001, Courage, C-453/99 (Kok. s. I-6297), jossa oli esillä oikeus vaatia vahingonkorvausta.

Asetuksen 1/2003 2 artiklassa on todistustaakkaa koskeva säännös. Sen mukaan todistustaakka kuuluu sille osapuolelle tai viranomaiselle, joka väittää 81 artiklan 1 kohtaa tai 82 artiklaa rikutun. Sen sijaan 81 artiklan 3 kohdan edellytysten täyttymistä koskeva todistustaakka kuuluu sille, joka vetoaa kyseisestä kohdasta johtuvaan etuun.⁸ Nämä periaatteet eivät sinällään ole yllättäviä. Hallintolainkäyttölain 33 §:n selvittämismenettelyä koskevan säännöksen kannalta asetuksen säännökset vaikuttavat kuitenkin jossain määrin jäykiltä ja yksioikoisilta. Asetuksen perusteluosan 5 kohdassa lausutaan kuitenkin, että ”asetus ei vaikuta todistelunormistoa koskeviin kansallisiin sääntöihin eikä jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten ja tuomioistuinten velvollisuuksiin varmistua tosiseikoista, joilla on asiassa merkitystä, edellyttäen, että tällaiset säännöt ja velvoitteet ovat yhteensopivat yhteisön oikeutta koskevien yleisten periaatteiden kanssa”. Asetuksen säännöksen ja perustelukohdan välinen suhde ei ole täysin selvä.

EY:n kilpailunormien yhdenmukaisen soveltamisen turvaamiseksi on asetuksen 15 ja 16 artiklaan otettu kansallisia tuomioistuinta nimenomaisesti koskevia säännöksiä. Säännökset täydentävät EY:n perustamissopimuksen 234 artiklan mukaista ennakkoratkaisumenettelyä sekä kansalliseen lainsäädäntöön mahdollisesti perustuvia yhteistyömuotoja kansallisten kilpailuviranomaisten ja tuomioistuinten kesken. KRL 27 §:n 2 momentin mukaan tuomioistui-

⁸ Ks. lähemmin E. Paulis ja C. Gauer, La réforme des règles d'application des articles 81 et 82 du Traité, Journal des tribunaux – droit européen 2003 s. 66.

men on kilpailunrajoitusrikkomusta koskevaa asiaa käsitellessään varattava Kilpailuvirastolle tilaisuus tulla kuulluksi. Koska säännöskohdassa mainittua rikkomusta ei ole enää laissa, kuulemisvelvoite on menettänyt merkityksensä. Momentin toisessa virkkeessä säädetään tuomioistuimen mahdollisuudesta pyytää lausunto markkinaoikeudelta. Säännöksen käyttöala on epäselvä, koska säännöksen paikka viittaisi siihen, että se koskee vain tilannetta, jossa pääasia koskee rikosasiaa. Vahingonkorvausasiassa tuomioistuin voi KRL 18 a §:n 4 momentin nojalla pyytää Kilpailuviraston lausunnon.

Yhteistyö komission ja kansallisten tuomioistuinten kesken

Asetuksen 15 artikla sisältää kolmenlaista yhteistyömuotoa. Niiden soveltaminen jäsenvaltioissa perustuu suoraan asetuksen säännöksiin eikä niiden täytäntöönpanosta ole Suomessa annettu täsmentäviä normeja. Ensimmäinen yhteistyömuoto (1 kohta) on se, että kansallinen tuomioistuin voi pyytää EY 81 ja 82 artiklan soveltamisen yhteydessä komissiolta tämän hallussa olevia tietoja tai pyytää komission lausuntoa. Tämä mahdollisuus ei ole uusi, sillä jo aikaisemmassa tiedonannossaan vuodelta 1993 (EYVL C 39, 13.2.1993, s. 6) komissio oli esittänyt tämän menettelykeinon.⁹ Uuden tiedonantonsa 21–30 kohdassa komissio on esittänyt lähemmin, miten se tulee toimimaan pyydettyä siltä tietoja tai lausuntoja. Olennaista on todeta tiedonannon 19 kohdassa lausutut yleiset periaatteet. Komissio pyrkii toimimaan puolueettomasti ja objektiivisesti asettumatta minkään asianosaisen puolelle. Komission on otettava huomioon mahdolliset salassapitovelvoitteet. Komission antama apu ei sido kansallista tuomioistuinta. Tähän voidaan vielä lisätä se, ettei kansallisella tuomioistuimella ole velvollisuutta pyytää tietoja tai lausuntoja komissiolta.

Tiedonannon mukaan komissiolta pyydetty tiedot koskisivat varsinkin sitä, onko komissio tehnyt tietyn päätöksen tai onko jokin menettely vireillä.

Asetuksen 15 artiklan 1 kohdassa erikseen mainittu lausunnon pyytäminen voi olla luonteeltaan yleisempi tiedustelu tosiseikoista tai oikeudellisista kysymyksistä. Tiedonantonsa kohdissa 27–30 komissio rinnastaa varsin pitkälle tällaisen lausunnon pyytämisen EY 234 artiklassa tarkoitettuun ennakkoratkaisumenettelyyn samalla luonnollisesti korostaen tärkeitä eroja kuten lausunnon sitomattomuutta ja sitä, ettei komissio kuule pääasian osapuolia ennen lausunnon antamista. Lausuntomenettely vaikuttaisi kuitenkin antavan kansalliselle tuomioistuimelle mahdollisuuden saada komission näkemys moniin sellaisiin taloudellisiin ja oikeudellisiin kysymyksiin, jotka vaikuttavat asian ratkaisemiseen.

Vaikka kansallisilla tuomioistuimilla on jo nykyään ollut mahdollisuus tehdä tiedusteluja komissiolle, on tätä käytetty hyvin vähän. On vaikeata arvioida, kuinka paljon enemmän uudessa valvontajärjestelmässä käytetään tätä mahdollisuutta. Kysymys on myös siitä, mitkä ovat komission resurssit vastausten antamiseen. Tiedonannossaan komissio on lupautunut noudattamaan suhteellisen lyhyitä määräaikoja vastausten antamisessa.

⁹ Ks. tuomio 28.2.1991, Delimitis, C-234/89 (Kok. s. I-935).

Asetuksen 15 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiot toimittavat komissiolle jäljennöksen kaikista kansallisten tuomioistuinten kirjallisista tuomioista, joissa päätetään perustamissopimuksen 81 tai 82 artiklan soveltamisesta. Jäljennös toimitetaan viipymättä sen jälkeen, kun koko tuomio on annettu osapuolille tiedoksi kirjallisesti. Merkille pantavaa on, ettei asetuksessa säädetä suoraan, että asianomaisen tuomioistuimen on huolehdittava tuomion lähettämisestä komissiolle vaan vastuu on asetettu jäsenvaltiolle eli käytännössä hallitukselle. Tämän veloitteen toteuttaminen edellyttää sellaisen järjestelmän luomista, jossa tuomiot lähetetään keskitetysti tai tämä tehtävä jätetään asianomaisille tuomioistuimille. Tiedonantonsa 37 kohdassa komissio on perustellut tätä tiedonantovelvollisuutta sillä, että se tällä tavoin saa tilaisuuden arvioida huomautusten esittämistä, mikäli asian käsittely siirtyy ylempään tuomioistuimeen asianosaisen tekemän muutoksenhaun johdosta.

Asetuksen 15 artiklan 3 kohta sisältääkin ehkä merkittävimmän prosessuaalisen uudistuksen, kun siinä annetaan jäsenvaltion kilpailuviranomaisille ja komissiolle mahdollisuus omaaloitteisesti esittää huomautuksia EY 81 ja 82 artiklaa koskevista kysymyksistä. Tuomioistuimen luvalla huomautukset voidaan esittää myös suullisesti. Asetuksessa säädetään lisäksi kansallisten kilpailuviranomaisten ja komission oikeudesta pyytää tuomioistuimelta asiakirjoja, jotka ovat tarpeen huomautusten esittämistä varten.

Asetuksessa ei lähemmin säädetä menettelyä huomautusten esittämisessä. Tiedonanto viittaa (kohta 34) tältä osin kansallisiin prosessisääntöihin. Tiedonanto vielä täsmentää, että ”Mikäli jäsenvaltio ei ole vielä vahvistanut asiaankuuluvaa menettelytapasäännöstöä, kansallisen tuomioistuimen on päätettävä, millaiset menettelytapasäännöt soveltuvat huomautusten esittämiseen asiasta, joka sillä on käsiteltävänä”. Tiedonannon 35 kohdassa lausutaan lähemmin, että menettelytavat tulisi laatia yhteisön lainsäädännön yleisten periaatteiden mukaisiksi ja erityisesti asian osapuolten perusoikeuksia kunnioittaviksi. Niiden tulisi täyttää myös vaatimukset tehokkuusperiaatteesta ja vastaavuusperiaatteesta.

Kansallisiin prosessilakeihimme ei ole otettu oma-aloitteista huomautusten esittämistä koskevia prosessinormeja. Kilpailunrajoituslain muuttamisen valmistelun yhteydessä arvioitiin, että ainakaan tässä vaiheessa kansallisiin säännöksiin ei olisi tarvetta. Vaikka kysymys on erityislaatuista *amicus curiae* -tyyppisestä interventioista, ei ole epäilystä, että prosessisääntömme ovat sen verran joustavia, että käytännön tilanteista selviydytään. Tämä ei sulje pois sitä, että kansallisia säännöksiä voisi olla aihetta antaa menettelyn yhdenmukaisuuden ja ennustettavuuden kannalta. Puolustettavissa on myös se näkemys, että EY-oikeuden tehokas täytäntöönpano vaatii menettelyn selkeyden kannalta täydentäviä normeja.

Komission päätösten ja komissiossa vireillä olevan menettelyn huomioon ottaminen

Sama asia voi olla vireillä sekä kansallisessa tuomioistuimessa että komissiossa. Tämän takia asetuksen 1/2003 16 artiklan 1 kohdan säännöksellä pyritään välttämään ristiriitaisia ratkaisuja kansallisen tuomioistuimen ja komission kesken. Asetuksenkohta vahvistaa ensinnäkin EY:n

tuomioistuimen Masterfoods-tuomiossa (14.12.2000, C-344/98, Kok. s. I-11369) lausutun periaatteen, ettei kansallinen tuomioistuin voi tehdä komission päätöksen kanssa ristiriitaista päätöstä. Jos kansallinen tuomioistuin katsoo, ettei komission päätös ole lainmukainen, kansallinen tuomioistuin voi pyytää EY:n tuomioistuimelta ennakkoratkaisua komission päätöksen pätevyydestä.

Jos komissio ei ole vielä tehnyt päätöstä ja asian käsittely on siten vireillä, asetuksen 16 artikla 1 kohta suosittaa kansallista tuomioistuinta odottamaan komission päätöstä. Kansallisen tuomioistuin voi tässä tilanteessa käyttää tiedusteluoikeuttaan (15 artiklan 1 kohta). Komissio on tiedonantonsa 12 kohdassa lupautunut käsittelemään asian nopeutetusti.

Kilpailuviranomaisena toimivan tuomioistuimen lisävelvollisuudet

Kansalliseen tuomioistuimeen, joka on asetuksessa 1/2003 tarkoitettu kansallinen kilpailuviranomainen, sovelletaan ensinnäkin asetuksen kansallisia tuomioistui-
mia koskevia säännöksiä. Asetuksessa ei ole säädetty, että kilpailuviranomaisen ominaisuus sulkisi pois tuomioistuimen kansallisen tuomioistuimen käsitteen piiristä. Sitä paitsi komission tiedonannossa sen ja jäsenvaltioiden tuomioistuinten välisestä yhteistyöstä lausutaan, että ”tuomioistuin-kilpailuviranomaisiin” sovelletaan sanottua tiedonantoa samoin kuin komission tiedonantoa sen ja jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten välisestä yhteistyöstä.

Tuomioistui-
miin, jotka ovat myös kilpailuviranomaisia, sovelletaan toisaalta myös asetuksen kilpailuviranomaisia koskevia säännöksiä. Tämä johtopäätös on vedettävissä etenkin asetuksen 35 artiklan perusteella. Kun 35 artiklan 3 ja 4 kohdassa säädetään niistä poikkeuksista, jolloin kilpailuviranomaisia koskevia säännöksiä ei sovelleta tuomioistuimena toimiviin kilpailuviranomaisiin, on vastakohtapäätelmä, että muita säännöksiä sovelletaan myös viimeksi mainittuihin tuomioistui-
miin.

Asetuksen 35 artiklan 3 ja 4 kohta koskevat poikkeuksia komission niin sanotusta otto-oikeudesta, josta säädetään 11 artiklan 6 kohdassa. Säännöksen mukaan komission aloitettua asian käsittelyn jäsenvaltioiden kilpailuviranomaiset menettävät toimivaltansa perustamis-
pimuksen 81 ja 82 artiklan määräysten soveltamiseen. Jos jäsenvaltion kilpailuviranomainen käsittelee jo asiaa, komissio aloittaa menettelyn vasta neuvoteltuaan kyseisen kansallisen kilpailuviranomaisen kanssa. Säännös ei ole uusi, sillä se sisältyi jo asetukseen 17/62. Toisaalta aikaisemman asetuksen aikana ei ollut uuden asetuksen 35 artiklan 3 ja 4 kohdassa säädettyä poikkeusta tuomioistuinten osalta. Tällä seikalla ei ollut kuitenkaan samaa merkitystä kuin nykyisin ottaen huomioon EY 81 ja 82 artiklan suppeamman soveltamisen aikaisemmin.

Asetus 1/2003 sää-
tää huomattavasti tiiviimmästä yhteistyöstä komission ja kilpailuviranomaisten kesken kuin komission ja tuomioistuinten kesken. Yhteistyöstä säädetään asetuksen 11–14 artiklassa. Kysymys on Euroopan kilpailuviranomaisten verkoston luomisesta. Komission tiedonanto yhteistyöstä kilpailuviranomaisten kanssa onkin nimeltään ”komission tiedonanto yhteistyöstä kilpailuviranomaisten verkostossa”.

Jäsenvaltioissa kilpailuasioden käsittely on järjestetty monella tavalla. Eräissä on komissio-tyyppinen malli, jossa hallintoviranomainen tutkii kilpailunrajoitukset ja tekee myös seuraamuksia koskevat päätökset. Toisissa valtioissa seuraamusten ja muiden päätösten tekeminen on annettu tuomioistuimelle, joka voi olla erityistuomioistuin, siviili- tai rikostuomioistuin taikka hallintotuomioistuin. On ilmeistä, että asetuksen 1/2003 säännökset kansallisista kilpailuviranomaisista on kirjoitettu lähinnä niin sanotun komissionmallin mukaisesti. Toisaalta on ymmärrettävää, että kilpailuviranomaisten verkostoon on haluttu ottaa sellaiset kansalliset tuomioistuimet, joilla on oikeastaan samantyyppinen toimivalta kilpailuasioissa kuin komissiolla. Kysymyksenalaisempaa on sen sijaan, onko ylipäänsä ollut tarpeellista luokitella kilpailuviranomaiseksi sellainen tuomioistuin, jolla on päätösvalta sen jälkeen, kun varsinainen kilpailuviranomainen on suorittanut tutkinnan ja asia on sitten tullut esityksen, valituksen tai muun sellaisen vireillepanon perusteella tuomioistuimeen. Kyseenalaisinta on ollut luokitella toisen asteen ja ylemmät tuomioistuimet kilpailuviranomaisiksi.

Asetuksen 35 artiklan 3 ja 4 kohta on otettu säädökseen valmistelun viime vaiheessa ja pitkälti Suomen esittämien näkemysten perusteella. Artiklan 3 kohta turvaa sen, ettei asian käsittely komissiossa estä KHO:ssa vireillä olevan asian loppuun käsittelyä. Säännöksellä on vastaava vaikutus myös niihin asioihin, jotka markkinaoikeus käsittelee valitusasteena. Kun asia on tullut markkinaoikeuteen Kilpailuviraston esityksellä, Kilpailuviraston on peruutettava esityksensä, jos komissio käyttää 11 artiklan 6 kohdan mukaista oikeuttaan. Sääntelyä voidaan pitää ongelmattomana KHO:n ja markkinaoikeuden valtiosääntöoikeudellisen aseman kannalta.

Asetuksen 35 artiklan 3 ja 4 kohta on luettava myös yhdessä asetuksen 16 artiklan kanssa. Koska asia vedetään pois markkinaoikeudesta saman asian ollessa vireillä komissiossa, ei 16 artiklassa tarkoitettua ristiriitaa voi syntyä komissiossa vireillä olevien asioiden suhteen. KHO:ta voi käytännössä koskea vain 16 artiklan 1 kohta.

Asetuksen 11–14 artiklassa (ja niitä täydentäen komission tiedonannossa) on lukuisia säännöksiä lähinnä käytännön yhteistyöstä koskien muun muassa tietojen toimittamista sekä siitä tilanteesta, jossa sama asia on vireillä useammassa kansallisessa kilpailuviranomaisessa. Velvoittavin ja merkityksellisin säännös on kuitenkin jo edellä mainittu komission otto-oikeutta koskeva 11 artiklan 6 kohta. Mainittava on myös 11 artiklan 4 kohta, jossa edellytetään etukäteen ilmoittamaan suunnitelluista päätöksistä ja eräistä muista toimenpiteistä. Tämä velvollisuus ei kuitenkaan koske sentyyppisiä päätöksiä, joita markkinaoikeus tai KHO tekee.

Vaikka asetuksen 11–14 artiklan säännökset 11 artiklan 6 kohtaa lukuun ottamatta eivät ehkä muodollisesti olisikaan ongelmallisia kilpailuviranomaisena toimivalle tuomioistuimelle, voidaan kuitenkin kysyä, sopiiko tällainen tiivis yhteistyö markkinaoikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden kohdalla.

Asetuksen 35 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on nimettävä yksi tai useampi kilpailuviranomainen, joka vastaa perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklan soveltamisesta siten, että tämän asetuksen säännöksiä noudatetaan tehokkaasti. Tiedonannossaan yhteistyöstä kilpailuviranomaisten verkossa komissio lausuu (kohta 2), että ”edellyttäen tehokkuuden yleisen peri-

aatteen noudattamista neuvoston asetuksen 35 artiklassa sallitaan jäsenvaltioiden valita yksi tai useampi elin, joka nimetään kansalliseksi kilpailuviranomaiseksi, sekä päättää näiden viranomaisten välisestä tehtävänjaosta”. Tiedonannoissaan komissio ei muutoin lähemmin kommentoi 35 artiklaa. Myöskään hallituksen esityksessä 11/2004 vp ei mainita artiklasta eikä asiaan ole puututtu perustuslakivaliokunnan lausunnossa tai talousvaliokunnan mietinnössä.

Kun otetaan huomioon EY:n tuomioistuimen tuomio 30.1.1974 asiassa BRT ja asetuksen 35 artiklan 3 ja 4 kohta, olisi sinänsä johdonmukaista, että Suomi ilmoittaisi asetuksessa tarkoitetuiksi kilpailuviranomaisiksi Kilpailuviraston (ja mahdollisesti lääninhallitukset) sekä markkinaoikeuden ja KHO:n. Toisaalta voidaan kysyä, päteekö enää tuomio BRT ja onko jäsenvaltioilla muutenkin liikkumavaraa harkita, mitkä viranomaiset se ilmoittaa komissiolle. Ei ole poissuljettua, että asetuksen säännösten tehokkaan toimivuuden kannalta ei olisi tarpeen ilmoittaa etenkin KHO:ta mutta ei myöskään markkinaoikeutta asetuksessa tarkoitetuksi kilpailuviranomaiseksi. Ottaen huomioon Kilpailuviraston toimivallan sen tehtävänkuvaan kuuluu lähinnä toimia kilpailuviranomaisten verkostossa. Jos tällaista harkintavaltaa on kansallisella tasolla, seuraava kysymys on, millä suomalaisella viranomaisella ja minkä valtuutuksen nojalla on oikeus suorittaa puheena oleva harkinta.

Lopuksi on syytä vielä lyhyesti todeta, että kilpailunrajoituslain muutos sisältää säännöksen tarkastuslupan hankkimisesta markkinaoikeudelta (20 a §). Asetus 1/2003 edellyttää, että tarkastuksia voidaan tehdä myös muualla kuin elinkeinoharjoittajien liiketoimissa (21 artikla). Tällaista tarkastusta varten on saatava ensin lupa markkinaoikeudelta. Perusteet, joilla lupa voidaan evätä, on rajattu siihen, että tarkastus olisi mielivaltainen tai liiallinen. Samalla on tarkistettu myös markkinaoikeuslain (1527/2001) 9 §:n päätösvaltaisuutta koskevaa säännöstä. Pykälään on otettu säännös siitä, että markkinaoikeuden lainoppinut jäsen voi yksin päättää KRL 20 a §:ssä tarkoitettua tarkastuslupan myöntämisestä koskevasta asiasta. Markkinaoikeuden kokoonpanoon voi kuitenkin kuulua myös enintään kaksi muuta jäsentä.

KRL 8 ja 9 §:llä otetaan Suomessa käyttöön ns. leniency-järjestelmä, jossa elinkeinonharjoittaja, joka on osallistunut kilpailunrajoitukseen, voi vapautua seuraamusmaksulta tai tätä voidaan lieventää, jos elinkeinonharjoittaja myötävaikuttaa asian selvittämiseen. Tällainen menettelytapa on ollut vieras suomalaiselle seuraamusjärjestelmälle. Menettelyn soveltaminen kuuluu osaksi Kilpailuvirastolle (9 §) ja osaksi markkinaoikeudelle (8 §). Asetus ei edellyttänyt tämän järjestelmän käyttöönottoa, mutta muun muassa järjestelmän levinneisyyttä muissa jäsenvaltioissa pidettiin yhtenä tärkeänä perusteena sen omaksumiseen meilläkin.

Kilpailuasioiden määrä suomalaisissa yleisissä tuomioistuimissa lisääntynee jonkin verran, vaikka uusi kilpailunvalvontajärjestelmä ei sellaisenaan luokaan merkittäviä uusia perusteita näiden asioiden käsittelylle yritysten välisinä riita-asioina. Vaatimukset kilpailuoikeuden tuntemiselle ja edellytykselle toimia yhteistyössä komission kanssa joka tapauksessa kasvavat. Markkinaoikeus ja KHO erityisinä kilpailutuomioistuimina varmistavat EY:n kilpailunormien oikeaa soveltamista ja oikeusturvan toteutumista valvoessaan Kilpailuviraston toimintaa. Samalla nekin ovat osa Euroopan laajuista tuomioistuinverkostoa ja mahdollisesti jossain määrin myös kilpailuviranomaisten verkostoa.