

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 14/2013 vp

Valtioneuvoston kirjelmä komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston kilpailuoikeudellisia vahingonkorvauksia koskevaksi direktiiviksi (vahingonkorvausdirektiivi)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 17 päivänä syyskuuta 2013 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston kilpailuoikeudellisia vahingonkorvauksia koskevaksi direktiiviksi (vahingonkorvausdirektiivi) (U 60/2013 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että lakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Virve Haapajärvi, työ- ja elinkeinoministeriö

- lainsäädäntöneuvos Laura Määttänen, oikeusministeriö
- käräjätuomari Riikka Rask, Helsingin käräjäoikeus
- ylituomari Kimmo Mikkola, markkinaoikeus
- apulaisjohtaja Rainer Lindberg, Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV)
- johtava lakimies Pirkka-Petri Lebedeff, Suomen Kuntaliitto
- asiantuntija Jukka Lehtonen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- asianajaja Inga Korpinen, Suomen Asianajajaliitto
- johtaja Antti Neimala, Suomen Yrittäjät ry.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio antoi kesäkuussa 2013 direktiiviehdotuksen, jota sovellettaisiin kilpailusääntöjen rikkomisen johdosta nostettuihin vahingonkorvauskanteisiin. Samalla komissio julkaisi myös raportin ja tiivistelmän vaikutusten arvioinnista sekä tiedonannon ja valmisteluasiakirjan vahingon määrittämisestä.

Direktiiviehdotuksen käsittely neuvoston työryhmässä on alkanut. Syksyn aikana asiaa tullaan käsittelemään useassa kokouksessa.

Direktiiviehdotuksen tärkeimmät artikkelit koskevat vahingonkorvausoikeudenkäynneissä käytettävien todisteiden esittämisvelvollisuutta (artiklat 5–7), kilpailuviranomaisten päätösten kansallisia tuomioistuimia sitovaa vaikutusta (artikla 9), todistustaakan jakoa ylihinnan siir-

tämisessä (artiklat 12—13), kilpailurikkomuksen tehneiden yhteisvastuuta vahingosta (artikla 11) ja olettaa kartellista aiheutuneesta vahingosta (artikla 16).

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää direktiiviehdotuksen tavoitteita lähtökohtaisesti kannatettavina.

Alustavan tarkastelun perusteella keskeisistä ehdotuksista ongelmallisim on ehdotus, jonka mukaan kansallisen kilpailuviranomaisen tai hallintotuomioistuimen kilpailurikkomusasiassa antamalla lopullisella ratkaisulla olisi yleistä tuomioistuinta sitova vaikutus vahingonkorvausasiaa käsiteltäessä.

Ehdotusten jatkovalmistelussa pyritään varmistamaan, että direktiivi takaisi riittävällä ja kustannustehokkaalla tavalla kilpailurikkomuk-

sista kärsineiden mahdollisuuden vaatia ja saada vahingonkorvausta kansallisten sääntöjen mukaan. Tavoitteena on myös huolehtia siitä, että sakoista vapauttamista koskevan ohjelman (leniency) tehokkuus ei kärsisi todisteiden esittämisvelvollisuuden ja muiden direktiivin edellyttämien menettelysääntöjen johdosta. Samalla on kuitenkin pyrittävä huolehtimaan siitä, että harmonisoidut menettelysäännöt ovat vaikeuksista yhteensovittavissa kansallisten menettelysääntöjen kanssa. Jatkovalmistelussa on niin ikään kiinnitettävä huomiota siihen, että mahdolliset todistustaakan jakoon ja näyttökynnykseen liittyvät säännökset ovat eri osapuolten oikeutetut intressit huomioon ottaen tasapainoiset.

Suomen kantaa ehdotukseen tarkennetaan ehdotuksen työryhmäkäsittelyn edetessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Komissio on kesällä 2013 antanut pitkään valmistellun direktiiviehdotuksen, joka koskee kilpailusääntöjen rikkomisen johdosta nostettuja vahingonkorvauskanteita. Ehdotuksen tarkoittamia kilpailurikkomuksia ovat esimerkiksi kartelli ja markkina-aseman väärinkäyttö.

Jäsenvaltioiden säännökset kilpailurikkomuksista aiheutuneiden vahinkojen korvaamisesta poikkeavat nykyisin toisistaan. Komission ehdotuksen mukaan tämä aiheuttaa kansallisia eroja oikeussuojan tasolle ja voi vääristää kilpailua ja sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa. Ehdotuksen tavoitteena on helpottaa kilpailurikkomuksiin perustuvien vahingonkorvauskanteiden nostamista kansallisissa tuomioistuimissa ja varmistaa, että kilpailusääntöjen rikkomisen uhrit voivat saada täyden korvauksen kärsimästään vahingosta. Lisäksi tavoitteena on EU:n kilpailusääntöjen tehokas täytäntöönpano ja tasapainon luominen julkisoikeudellisen täytäntöönpanon (kilpailuviranomaiset ja muutoksenhaku tuomioistuimet) ja yksityisoikeudellisen täytäntöönpanon (yleiset tuomioistuimet) välille.

Tavoitteena on niin ikään vähentää vahingon todistamiseen liittyviä vaikeuksia ja kustannuksia. Tavoitteiden toteuttamiseksi direktiiviehdotus sisältää paitsi menettelyllisiä myös aineellisoikeudellisia säännöksiä.

Lakivaliokunta pitää direktiiviehdotuksen tavoitteita sinällään kannatettavina. Toisaalta direktiiviehdotus vaikuttaa edellyttävän kansalliseen lainsäädäntöömme monia muutoksia, ja eräisiin säännösehdotuksiin sisältyy myös periaatteellisia kysymyksiä. Ottaen huomioon, että direktiiviehdotusta koskevat neuvottelut ovat verraten alkuvaiheessa valiokunta pitkää tärkeänä, että niiden kuluessa vielä huolellisesti arvioidaan ehdotusten sisältöä ja vaikutuksia samoin kuin ehdotettujen ratkaisujen tarkoituksenmukaisuutta. Erityistä huomiota valiokunta kiinnittää seuraaviin säännösehdotuksiin.

Direktiiviehdotuksen 9 artiklan mukaan kansalliset tuomioistuimet eivät voi tehdä vahingonkorvauskanteita käsitellessään päätöksiä, jotka olisivat ristiriidassa lopullisen rikkomisen toteavan päätöksen kanssa. Vastaava vaikutus on jo tällä hetkellä komission päätöksillä, jotka kos-

kevat kilpailusääntöjen rikkomista (kilpailusääntöjen täytäntöönpanoasetus 1/2003). Ehdotus merkitsisi sitä, että kilpailurikkomukseen syyllistynyt ei voisi saattaa kilpailurikkomusta koskevaa päätöstä uudelleen arvioitavaksi vahingonkorvauskanteen käsittelyn yhteydessä. Tämä helpottaisi vahingonkärsijän asemaa poistamalla oikeudellista epävarmuutta sekä mahdollisesti myös lyhentäisi oikeudenkäynnin kestoa ja vähentäisi sen kustannuksia. Valiokunta kuitenkin kiinnittää valtioneuvoston tavoin huomiota siihen, että ehdotus laajentaisi kilpailurikkomusta koskevan viranomaisen ja hallintotuomioistuimen päätöksen sitovuutta ja vaikuttaisi siten rajoittavan yleisen tuomioistuimen toimivaltaa käsitellä ja ratkaista itsenäisesti kilpailurikkomukseen perustuvaa vahingonkorvausasiaa. Tämä on periaatteellisesti ongelmallista yleisten tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta, sillä Suomessa hallintoviranomaisen tai -tuomioistuimen päätös ei sido yleistä tuomioistuinta. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että jatkoneuvotteluissa asiaan pyritään löytämään tasapainoinen ratkaisu, joka ei vaaranna tuomioistuinten riippumattomuutta.

Ehdotuksen mukaan kilpailusääntöjä yhdessä rikkovat yritykset vastaavat yhdessä rikkomisen aiheuttamasta koko vahingosta (11 artikla). Tämä ei tuo muutosta Suomen nykytilaan. Suomen vahingonkorvausoikeuden mukaan vahingonkärsijä voi vaatia vahingonkorvauksen koko määrää yhdeltä yhteisvastuussa olevalta vahingonaiheuttajalta, jolla on vuorostaan oikeus vaatia muilta yhteisvastuullisilta näiden osuutta vahingonkorvauksen määrästä. Korvausvelvollisten kesken korvausmäärä jaetaan sen mukaan kuin harkitaan kohtuulliseksi ottaen huomioon muun muassa syyllisyyden määrä ja vahinkotapahtumasta saatu etu.

Muutosta nykytilaan sen sijaan merkitsevät yhteisvastuuseen ehdotetut poikkeukset, jotka koskisivat sakoista vapautettuja yrityksiä. Poikkeuksilla pyritään varmistamaan sakoista vapautumisen eli nk. leniency-järjestelmän tehokkuus. Koska kilpailuviranomaisten sakoista vapauttamista tai lieventämistä koskevat ohjelmat ovat käytännössä olennaisia kilpailurajoitusten

paljastamisen kannalta, valiokunta pitää tärkeänä, että sakoista vapautumisen järjestelmä ei direktiiviehdotuksen myötä vaarannu. Poikkeuksien säätäminen yleisistä säännöksistä voi siten tämän toteuttamiseksi olla tarpeen ja perusteltua. Toisaalta on tärkeää, että poikkeukset laaditaan tasapainoisiksi eri osapuolten kannalta.

Direktiiviehdotukseen sisältyy myös mahdollisuus vedota ylihinnan siirtämiseen (12–15 artiklat). Tällainen mahdollisuus on Suomen nykytilaan nähden uutta, minkä vuoksi on tärkeä arvioida sen yhteensopivuutta kansallisiin säännöksiimme nähden. Lisäksi ehdotetaan, että kansallisten tuomioistuinten tulisi ottaa huomioon samaan kilpailuoikeuden rikkomiseen liittyvät vahingonkorvauskanteet, joiden nostajat toimivat jakeluketjun muilla tasoilla, sekä tällaisista kanteista annetut ratkaisut (15 artikla). Tämä ehdotus voi olla periaatteellisesti ongelmallinen tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta. Jatkoneuvotteluissa onkin tärkeä vielä selvittää, millainen ja kuinka laaja vaikutus muille oikeudenkäynneille ja niissä annetuille ratkaisuille on tarkoitus antaa. Ehdotukseen sisältyy myös kumottavissa oleva oletama, jonka mukaan kartelli aiheuttaa vahinkoa (16 artikla). Komissio perustelee oletamaa sillä, että tutkimusten mukaan kartellit ovat vahingollisia ja yli yhdeksän kymmenestä kartellista johtaa ylihintaan. Komission tavoitteena on helpottaa kartellista aiheutuneen vahingon todistamista ja näin parantaa vahingonkärsijän asemaa. Valiokunta pitää tavoitetta kannatettavana, mutta toteaa, että ehdotus merkitsisi periaatteellista muutosta Suomen nykytilaan, jossa lähdetään siitä, että todistustaakka vahingosta ja sen määrästä on vahingonkorvausta vaativalla. Ehdotus loisikin kilpailuoikeudellisiin vahingonkorvausasioihin yleisestä vahingonkorvausoikeudesta poikkeavan todistustaakkasääntelyn. Sitä, onko tämä tarpeen ja perusteltua, on tärkeää vielä arvioida.

Lopuksi valiokunta kiinnittää huomiota vahingonkorvauskanteen nostamisen vanhentumisaikaa koskevaan säännösehdoitukseen. Ehdotusta on tarpeen selkeyttää, sillä se vaikuttaa jättävän vanhentumisaajan alkamisen tulkinnanvaraiseksi.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta ilmoittaa,

*että se yhtyy asiassa edellä esitetyin
huomioin valtioneuvoston kantaan.*

Helsingissä 18 päivänä lokakuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Anne Holmlund /kok	Kristiina Salonen /sd
jäs.	James Hirvisaari /ml1	Jani Toivola /vihr
	Arja Juvonen /ps	Kari Tolvanen /kok
	Johanna Ojala-Niemelä /sd	Ari Torniainen /kesk
	Jaana Pelkonen /kok	Kaj Turunen /ps
	Arto Pirttilahti /kesk	Peter Östman /kd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila.