



LAUSUNTO

19.6.2008

Dnro  
1361/031/2008

Euroopan yhteisöjen komissiolle

European Commission  
Directorate-General for Competition, Unit A 5  
Damages Actions for breach of the EC Antitrust rules  
B-1049 Brussels

## **Valkoinen kirja yhteisön kilpailuoikeuden rikkomisesta johtuvista vahingonkorvauskanteista**

### **Asian tausta**

Euroopan yhteisöjen komissio julkaisi 2. huhtikuuta 2008 valkoisen kirjan yhteisön kilpailuoikeuden rikkomisesta johtuvista vahingonkorvauskanteista. Valkoinen kirja on jatkoa komission vuonna 2005 julkaisemalle vihreälle kirjalle, jossa arvioitiin vahingonkorvauskanteiden nostamisen esteitä ja esitettiin vaihtoehtoisia ratkaisumalleja ongelmien poistamiseksi.

Nyt julkaistussa valkoisessa kirjassa komissio ehdottaa saamansa palautteen ja tekemänsä jatkotyön pohjalta toimintalinjoja ja kohdennettuja toimenpiteitä vahingonkorvauskanteiden käytön helpottamiseksi. Päätaavoitteena on varmistaa, että kaikilla EY:n kilpailuoikeuden rikkomisesta vahinkoa kärsineillä on käytettävissään tehokas menettely täyden korvauksen hakemiseksi kärsitystä haitasta.

### **Yleisiä huomioita**

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että on tärkeää, että EY:n kilpailuoikeuden rikkomisesta vahinkoa kärsineillä on käytettävissään tehokas menettely korvauksen hakemiseksi. Valkoisen kirjan perustavoite on sen vuoksi kannatettava.

Sääntelyä tulee kuitenkin harmonisoida vain siinä määrin, kuin se tosiasiallisesti on välttämätöntä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Monien valkoisessa kirjassa tarkasteltujen kysymysten osalta ei ole esitetty riittäviä perusteita sille, että yhteisön säännökset olisivat tarpeen tai että kilpailuoikeuden rikkomuksiin liittyviä vahingonkorvauksia varten luotaisiin vain tätä asiaryhmää koskevia prosessisääntöjä. Tietyiltä osin valkoisen kirjan tavoitteita voidaan edistää myös suositusluonteisilla toimenpiteillä.

Valkoisen kirjan ehdotusten arviointia vaikeuttaa se, että tässä vaiheessa on vielä epäselvää, millaisia EY:n tason toimenpiteitä komissio esittää tavoitteen toteuttamiseksi ja mikä olisi mahdollisten säännösten oikeusperusta. Tällä on keskeinen merkitys, koska monilla valkoisen kirjan ehdotuksilla on kiinteä liittymä muihin oikeudenaloihin ja erityisesti kansallisen vahingonkorvaus- ja prosessioikeuden sääntöihin. Monien valkoisen kirjan ehdotusten osalta voidaankin tässä vaiheessa esittää vain alustavia arvioita ja tuoda esiin ehdotuksiin liittyviä potentiaalisia ongelmakohtia.

Ministeriö viittaa tässä yhteydessä myös asiaa koskevasta vihreästä kirjasta annettuihin kommentteihin ja toteaa, että komissiolle tuolloin esitetyt kannanotot ovat edelleen keskeisiltä osin tarkoituksenmukaisia.

## Valkoisen kirjan keskeiset ehdotukset

### *Kantajien oikeudellinen asema: epäsuorat ostajat ja ryhmäkanteet*

Kollektiivisen kanneoikeuden osalta komissio katsoo, että on tärkeää saada aikaan mekanismi, jolla voidaan yhdistää kilpailuoikeuden rikkomisen vuoksi vahinkoa kärsineiden yksittäiset korvaushakemukset. Ehdotukset liittyvät komission laajempaan aloitteeseen vahvistaa ryhmäkanteita EU:ssa. Ryhmäkanteiden kehittämällä voitaisiin tehostaa vahingonkärsijöiden mahdollisuuksia korvauksen hakemiseen.

Kanneoikeuden osalta komissio toteaa lisäksi, että oikeus korvaukseen tulee olla myös niillä, joilla ei ole ollut suoraa kontaktia rikkomuksen tekijään, mutta jotka ovat kuitenkin kärsineet vahinkoa sen vuoksi, että niille on siirretty ylihintaa jakeluketjussa.

Ministeriö katsoo, että kaikilla, jotka ovat kärsineet vahinkoa kilpailunrikkomuksen vuoksi, tulee olla oikeus korvauksen hakemiseen. Kilpailuoikeuden rikkomistapauksissa erityisesti yksittäisen kuluttajan osuus vahingosta on usein pieni eikä yksittäisten kanteiden nostaminen ole oikeudenkäyntikuluriskin vuoksi kannattavaa. Kilpailunrikkomusasiat muodostavat kuitenkin kapean asiaryhmän, ja ministeriö suhtautuu varauksellisesti erillisen, tätä asiaryhmää koskevan ryhmäkanteen kehittämiseen. Kuten valkoisessa kirjassakin todetaan, kilpailunrikkomuksiin liittyviä ryhmäkanteita tulee arvioida yhteydessä komission laajempaan aloitteeseen vahvistaa ryhmäkanteita.

### *Osapuolten mahdollisuus tutustua todisteisiin*

Todistusaineiston saatavuus on keskeinen ongelma kilpailuoikeuden rikkomista koskevissa vahingonkorvauskanteissa. Komissio katsoo, että

olisi turvattava osapuolten välistä tietojen esittämistä koskeva vähimmäistaso vahingonkorvausoikeudenkäynneissä.

Suomessa nykyisin voimassa oleva ns. editiovelvollisuus vastaa pitkälti komission ehdotusta. Keskeisimpänä erona on se, että Suomen laki edellyttää todisteiden yksilöintiä, kun taas komission ehdotuksen mukaan olisi riittävää yksilöidä todisteiden luokka. Esitys merkitsisi siten Suomessa editiovelvollisuuden laajentamista nykyisestä. Asian jatkovalmistelussa tulee arvioida, onko tältä osin perusteltua laatia erityisesti kilpailusektoria koskevia prosessisääntöjä ja onko yhteisön tason sääntelylle yleensäkään riittäviä perusteita.

#### *Kansallisten kilpailuviranomaisten päätösten sitovuus*

Komissio katsoo, että kansallisten tuomioistuinten ei tulisi voida vahingonkorvausasiaa käsitellessään tehdä päätöstä, joka olisi ristiriidassa kansallisen kilpailuviranomaisen ratkaisun kanssa. Tämä koskisi myös toisen jäsenvaltion kilpailuviranomaisen tekemää päätöstä.

Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kilpailuviranomaisten päätöksillä on jo nykyisellään merkittävä todistusarvo mahdollisessa asiaa koskevassa vahingonkorvausoikeudenkäynnissä. Valkoisessa kirjassa ei ole esitetty riittäviä perusteita sille, että asiaa koskeva yhteisön tason sääntely olisi tarpeen vahingonkäräjien aseman turvaamiseksi.

Säännös, jolla hallintoviranomaisen päätös tehtäisiin tuomioistuimia sitovaksi vaikuttaa ongelmalliselta myös tuomioistuinten riippumattomuuden ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta. Jos viranomaispäätös olisi tuomioistuinta sitova, viranomaisen noudattaman menettelyn tulisi täyttää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset.

Ehdotuksesta jää myös epäselväksi, mitä tarkoitetaan kiellolla tehdä kilpailuviranomaisen päätöksen vastaisia päätöksiä. Tällä on merkitystä sen vuoksi, että prosesseissa arvioidaan eri asioita: vahingonkorvausoikeudenkäynnissä on kyse kilpailunrikkomuksella aiheutetun vahingon arvioinnista ja vahingonkäräjien oikeudesta korvaukseen, kun taas kilpailunrikkomusta koskevassa hallintoprosessissa arvioidaan kilpailunrajoituksen olemassaoloa ja vaikutuksia markkinoilla.

#### *Tuottamusta koskeva edellytys*

Koska yhteisön jäsenvaltioiden oikeusjärjestykset suhtautuvat eri tavoin tuottamusta koskeviin edellytyksiin, komissio ehdottaa tuottamusperusteisten vahingonkorvauskanteiden oikeussääntöjen harmonisointia. Komissio esittää, että kilpailuoikeuden loukkaajan olisi vastattava vahingosta, paitsi jos on esitettävissä, että rikkominen johtui anteeksi annettavasta erehdyksestä.

Suomessa kilpailuoikeuden rikkomisesta johtuvissa vahingonkorvauskanteissa sovelletaan vahingonkorvauslain mukaista tuottamusarviointia. Käytännössä kilpailusääntöjä voitaneen varsin harvoin rikkoa niin, ettei tuottamusedellytys täytyisi. Valkoisessa kirjassa esitettyjen tietojen valossa eri jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien erot tuottamuksen arvioinnissa eivät muodostane keskeistä estettä vahingonkorvauskanteiden

nostamiselle. Ministeriö katsoo, että valkoisessa kirjassa ei ole esitetty riittäviä perusteita yhteisön sääntelyn tarpeellisuudelle.

Ongelmallista on myös, että tuottamuksen puuttuminen olisi mahdollista osoittaa vain näyttämällä, että kyse on ollut anteeksi annettavasta erehdyksestä. Valkoisessa kirjassa ei ole esitetty riittäviä perusteita sille, että olisi tarpeen rajoittaa syitä, joihin voidaan vedota tuottamusolettaman kumoamiseksi.

#### *Vahingonkorvauksen määrä*

EY:n tuomioistuin on oikeuskäytännössään vahvistanut vahingonkorvauksen laajuutta koskevat periaatteet. Tuomioistuin on todennut, että vahinkoa kärsineiden on saatava vähintään aiheutuneen vahingon arvoa vastaava täysimääräinen korvaus. Tämä oikeus kattaa kilpailuvastaisista hintojenkorotuksista johtuvan todellisen tappion lisäksi myynnin vähentymisestä johtuvan tulonmenetyksen ja sisältää oikeuden korkoon. Komissio ehdottaa korvauksen laajuutta koskevien periaatteiden kodifointia yhteisön säädökseksi. Helpottaakseen vahingonkorvausten laskemista komissio aikoo lisäksi laatia puitteet, joissa esitetään ei-sitovat käytännön ohjeet kilpailuoikeuden rikkomisesta johtuvien vahingonkorvausten määrittämisestä.

Valkoisen kirjan perusteella jää epäselväksi, miten vahingonkorvauksen laajuutta koskevan säännösten kodifointi tarkoittaisi. Myös tarve säätää asiasta yhteisön tasolla jää epäselväksi. Ministeriö yhtyy kuitenkin komission näkemykseen siitä, että kilpailunrikkomuksista aiheutuneen vahingon määrän arviointi on valkoisessa kirjassa selostetuista syistä vaikeaa. Ministeriö suhtautuu myönteisesti komission tavoitteeseen helpottaa vahingonkorvauksen määrän arviointia asiaa koskevien ohjeiden avulla. Tällaisten ohjeiden tulee luonnollisesti olla suositusluonteisia eikä niillä voi olla tuomioistuimia sitovaa vaikutusta.

#### *Ylihinnan edelleen välittäminen*

Valkoisessa kirjassa on pohdittu tilanteita, joissa kilpailuoikeuden rikkojan suora asiakas voi maksattaa sääntöjenvastaisen ylihinnan kokonaan tai osittain omilla asiakkaillaan. Komissio katsoo, että vastaajien olisi voitava käyttää puolustuksenaan ylihinnan eteenpäin välittämistä. Epäsuorien ostajien tulisi toisaalta voida vedota kumottavissa olevaan oletamaan, että sääntöjen vastainen ylihintaa on siirretty heille kokonaisuudessaan.

Suomen oikeusjärjestelmä ei aseta esteitä sille, että vastaajat vetoaisivat puolustuksessaan ylihinnan edelleen välittämiseen. Ministeriö katsoo, kuitenkin, että valkoisessa kirjassa ei ole esitetty riittäviä perusteita sille, että asiasta säädettäisiin yhteisön tasolla.

#### *Vanhentumisajat*

Komissio ehdottaa tiettyä vähimmäistasoa myös vahingonkorvauksen vanhentumisajalle. Komissio katsoo, että vanhentumisaika ei saisi alkaa kulua, ennen kuin kilpailuoikeuden rikkominen loppuu ja ennen kuin vahingonkärsijällä voidaan kohtuudella olettaa olevan tietoa vahingosta. Li-

säksi niissä tapauksissa, joissa asia on kilpailuviranomaisen tutkittavana, tulisi soveltaa laskentatapaa, jossa viranomaisen päätöksestä alkaisi kulua uusi vanhentumisaika.

Vanhentumisaikojen selkeys on tärkeää oikeusvarmuuden näkökulmasta. Komission ehdotuksia voidaan pitää sisällöllisesti oikeansuuntaisina, mutta vanhentumisaikojen sääntelyä tulee arvioida kokonaisuutena kunakin kansallisen oikeusjärjestelmän lähtökohdista. Valkoisen kirjan perusteella jää epäselväksi, aiotaanko asiassa esittää yhteisön tason sääntelyä ja olisiko tällaiselle sääntelylle riittäviä perusteita. Vanhentumisaikojen sääntely ei saa vaarantaa vahingonkärsijöiden oikeuksien tehokasta toteuttamista, mutta tämä tavoite voidaan toteuttaa useilla vaihtoehtoisilla tavoilla.

#### *Vahingonkorvauskanteiden kulut*

Oikeudenkäyntikulujen osalta komissio kehottaa jäsenvaltioita laatimaan tiettyjä erityissääntöjä, joilla helpotettaisiin vahingonkorvauskanteiden kantajalle aiheuttamaa kuluriskiä. Tällaisia keinoja ovat neuvotteluratkaisut, oikeudenkäyntimaksujen vahvistaminen asianmukaisiksi sekä tuomioistuinten mahdollisuus antaa kuluja koskevia määräyksiä.

Ministeriö yhtyy komission näkemykseen siitä, että vahingonkorvauskanteiden kuluriski ja kulujen jakamista koskeva sääntely voi ratkaisevasti estää kanteiden nostamista. Suomen oikeusjärjestelmä mahdollistaa jo tällä hetkellä komission esittämien menettelytapojen käytön. Erillisten oikeudenkäyntikulusäännösten kehittäminen kilpailuasioiden muodostamaa kapeaa asiaryhmää varten ei kuitenkaan ole perusteltua. Ministeriö pitää sinänsä hyödyllisenä, että jäsenvaltioita kehoitetaan arvioimaan keinoja, joilla kuluriskiä voidaan rajoittaa. Myös komission on esittämää suositusluonteista, ns. soft law –lähestymistapaa voidaan pitää kannatettavana.

#### *Sakkojen määräämättä jättämistä tai lieventämistä koskevien ohjelmien ja vahingonkorvauskanteiden suhde*

Komissio tuo esille myös tarpeen suojata ns. leniency-menettelyssä sakkojen määräämättä jättämistä tai lieventämistä hakeneen tahon asemaa. Keskeistä on, ettei tämä taho saisi joutua muita kilpailuoikeuden rikkojia epäedullisempaan asemaan.

Komissio esittää ensinnäkin, että leniency-hakijaa tulisi suojata vahingonkorvauskanteisiin liittyvää tiedonantovelvollisuutta sovellettaessa. Tämä tarkoittaisi erityisesti ns. yrityslausuntojen suojaamista. Lisäksi komissio esittää pohdittavaksi, että sakkojen lieventämistä tai määräämättä jättämistä koskevan päätöksen saaneen tahon siviilioikeudellista vastuuta rajoitettaisiin.

Ministeriö pitää tärkeänä tavoitetta turvata leniency-ohjelmien tosiasiallinen tehokkuus. Vahingonkorvauskanteen kohteeksi joutumisen riski ei saisi liaksi heikentää leniency-ohjelmien houkuttelevuutta. Tavoitteen turvaamiseksi erityisesti yrityslausuntojen luottamuksellisuuden suojaamista voidaan pitää oikeansuuntaisena toimenpiteenä. Asian jatkovalmistelussa tulee selvittää, tarvitaanko tavoitteen turvaamiseksi yhteisön tason sääntelyä. Sen sijaan siviilioikeudellisen vastuun rajoittaminen sillä

perusteella, että korvausvelvollinen on myötävaikuttanut asian tutkintaan, vaikuttaa ongelmalliselta. Tämä voisi heikentää vahingonkärsijän asemaa ja olla siten ristiriidassa myös valkoisen kirjan perustavoitteen kanssa. On myös kyseenalaista, missä määrin leniency hakija voidaan asettaa vahingonkorvausoikeudenkäynnissä muita kilpailunrikkomukseen syyllistyneitä edullisempaan asemaan.

Osastopäällikön sijainen,  
Hallitusneuvos

Kristian Tammivuori

Hallitussihteeri

Lauri Tenhunen