

Competition contributing to the European Green Deal

#EUGreenDeal

Vihreän kehityksen ohjelmaa tukeva kilpailupolitiikka

Kiinnostuksenilmaisupyynnö

Johdanto

Eurooppalaisen vihreän kehityksen ohjelman tavoitteena on luoda EU:sta oikeudenmukainen ja vauras yhteiskunta, jolla on nykyaikainen, resurssitehokas ja kilpailukykyinen talous. Eurooppa pyrkii olemaan vuoteen 2050 mennessä ensimmäinen ilmastoneutraali maanosa, jossa talouskasvu irrotetaan luonnonvarojen käytöstä. Koronaviruspandemia on tehnyt näistä tavoitteista entistäkin merkityksellisempiä. Euroopan komissio on esittänyt Euroopalle kattavan elpymissuunnitelman, jolla autetaan korjaamaan pandemian aiheuttamia taloudellisia ja sosiaalisia vahinkoja ja vauhditetaan Euroopan elpymistä vihreän ja digitaalisen siirtymän kaksoistavoitteen mukaisesti.

Komission johtava varapuheenjohtaja Vestager onkin puheissaan korostanut seuraavaa: ”Tuloksiin pääsemiseksi kaikkien eurooppalaisten on tehtävä oma osuutensa – jokaisen yksilön ja kaikkien julkisen vallan käyttäjien. Tämä koskee myös kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta vastaavia tahoja.”

EU:n kilpailusääntöjen tavoitteena on edistää ja suojella toimivaa kilpailua markkinoilla ja tuottaa kuluttajille hyötyä. Kilpailukykyiset markkinat kannustavat yrityksiä tuottamaan mahdollisimman alhaisin kustannuksin, investoimaan tehokkaasti sekä innovoimaan ja ottamaan käyttöön energiatehokkaampia teknologioita. Kilpailupaine on voimakas kannustin käyttää planeettamme niukkoja resursseja tehokkaasti, ja se täydentää ympäristö- ja ilmastopolitiikkaa ja -sääntelyä, jolla pyritään ympäristökustannusten sisällyttämiseen hintoihin. Kilpailupolitiikka auttaa saavuttamaan tehokkaita ja kilpailukykyisiä tuloksia markkinoilla ja edistää näin osaltaan ympäristöä säästävien toimintapolitiikkojen tehokkuutta.

Kilpailupolitiikka ei ole edelläkävijä ilmastonmuutoksen torjunnassa ja ympäristönsuojelussa. Siihen on olemassa parempia ja paljon tehokkaampia tapoja, kuten sääntely ja verotus. Kilpailupolitiikka voi kuitenkin täydentää sääntelyä, ja on kysyttävä, miten se voisi tehdä sen tehokkaimmin. Komissio vastaa kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta sille perussopimuksen ja voimassa olevan EU:n johdetun oikeuden nojalla kuuluvan toimivallan perusteella EU:n tuomioistuinten tiiviissä valvonnassa. Tämä tarkoittaa sitä, että jollei nykyistä oikeudellista kehystä muuteta, kilpailupolitiikan on edistettävä vihreän kehityksen ohjelmaa näiden selkeästi määriteltyjen rajojen puitteissa.

Tämän kiinnostuksenilmaisupyynnön tarkoituksena on kerätä ideoita ja ehdotuksia kaikilta asiaan liittyviltä tahoilta, kuten kilpailuasiantuntijoilta, tiedemaailmalta, teollisuudelta, ympäristöryhmiltä ja kuluttajajärjestöiltä. Kannanotot otetaan huomioon ensi vuoden alussa järjestettävässä konferenssissa, jossa nämä eri näkökulmat kootaan yhteen.

Osa 1: Valtiontukien valvonta

Vihreän kehityksen ohjelman toimintalinjat ovat hiilestä irtautuminen, energiatehokkuus, kestävä liikkuvuus, kiertotalous ja saasteettomuustavoite. Näiden tukeminen on valtiontukisääntöjen mukaan mahdollista. Valtiontukisäännöillä on helpotettu ympäristöä säästäviä investointeja ja rajoitettu valtiontukien vääristäviä vaikutuksia. Nyt niitä tarkastellaan uudelleen sen selvittämiseksi, voitaisiinko

säännöistä tehdä tulevaisuudessa vielä toimivampia.¹ Uudelleentarkastelun pohjalta viranomaisille voidaan antaa täydellisesti päivitetty kehys, jonka avulla ne voivat osallistua vihreään talouteen siirtymiseen hyödyntäen samalla rajallisia julkisia varoja mahdollisimman tehokkaasti.

Valtiontukien valvonnalla arvioidaan, soveltuuko tukitoimenpide sisämarkkinoille. Tukitoimenpiteen soveltuvuuden arvioinnissa on perinteisesti pyritty löytämään tasapaino tukitoimenpiteestä kaupan ja kilpailuun yhteismarkkinoilla kohdistuvien kielteisten vaikutusten sekä sen myönteisten vaikutusten välillä, kun ajatellaan selkeästi määritellyn yhteisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamista. Tasapainoa etsitään asettamalla tuen vaikutukset testiin, jossa on perinteisesti käytetty seuraavia kriteereitä²:

- Tukitoimenpiteen on vaikutettava selkeästi määritellyn yhteisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamiseen.
- Tuella on saatava aikaan sellainen merkittävä parannus, johon ei päästä markkinoiden omin toimin, esimerkiksi markkinoiden toimintapuutteen korjaaminen taikka oikeudenmukaisuuteen tai koheesioon liittyvään ongelmaan puuttuminen.
- Tuen on oltava tarkoituksenmukainen toimintapoliittinen väline kunkin toimintapoliittisen tavoitteen saavuttamiseksi.
- Tuella on oltava kannustava vaikutus eli sen on muutettava yrityksen käyttäytymistä siten, että se harjoittaa sellaista ylimääräistä toimintaa, jota se ei harjoittaisi ilman tukea.
- Tukitoimenpiteen on oltava oikeasuhteinen eli se on rajattava vähimmäismäärään, joka tarvitaan lisäinvestoinnin tai -toiminnan aikaansaamiseksi.
- Kilpailun vääristymisen ja jäsenvaltioiden väliseen kaupan kohdistuvien vaikutusten on oltava riittävän rajoitettuja, jotta kokonaistasapaino on myönteinen.
- Päätökset ja tiedot myönnettyistä tuista on julkistettava (avoimuus).

Sen pohtimiseksi, miten valtiontukien valvonta ja ympäristö- ja ilmastopolitiikat toimivat yhdessä ja miten ne voisivat toimia vielä paremmin yhteen, pyydämme vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

1. Mitkä ovat tärkeimmät muutokset, joita nykyisiin valtiontukisääntöihin olisi tehtävä sen varmistamiseksi, että ne tukevat täysin vihreän kehityksen ohjelmaa? Esimerkkejä siitä, miten nykyiset valtiontukisäännöt eivät tue riittävästi talouden viherryttämistä ja/tai miten nykyiset valtiontukisäännöt mahdollistavat ympäristötavoitteiden vastaisen tuen?
2. Jos sellaisia toimintoja varten, joilla on kielteisiä ympäristövaikutuksia, hyväksyttäisiin alhaisemmat valtiontukimäärät tai harvemmat valtiontukitoimenpiteet, miten tämä olisi tehtävä?
 - a. Millä tavoin jäsenvaltiot tai tuensaaja voivat lieventää kielteisiä ympäristövaikutuksia sellaisten hankkeiden osalta, joilla on kielteisiä ympäristövaikutuksia? (Esimerkiksi: jos laajakaista-/rautatieinvestoinnilla voi olla vaikutusta luonnon monimuotoisuuteen,

¹ Näistä suuntaviivoista ja valtiontukisäännöistä järjestetään julkisia kuulemisia, jotka ovat saatavilla osoitteessa <https://ec.europa.eu/competition/consultations/open.html>.

² Unionin tuomioistuimen asiassa C 594/18 P, Itävalta v. komissio ('Hinkley Point'), 22. syyskuuta 2020 antama tuomio voi vaikuttaa tähän.

miten voidaan varmistaa, että luonnon monimuotoisuus säilytetään töiden aikana, tai jos vesivoimalaitos vaarantaisi kalapopulaatiot, miten kaloja voitaisiin suojella?)

3. Olisiko ympäristötavoitteiden tukemiseen sallittava enemmän valtiontukea, ja jos, miten tämä olisi tehtävä?
 - a. Olisiko tämä tehtävä sallimalla enemmän tukea (vai löyhentämällä ehtoja) ympäristölle suotuisille hankkeille kuin vastaaville hankkeille, jotka eivät tuota samoja etuja ("ympäristöbonus")? Jos kyllä, miten "ympäristöbonus" pitäisi määritellä?
 - b. Mitkä kriteerit olisi otettava huomioon "ympäristöbonuksen" arvioinnissa? Konkreettisia esimerkkejä siitä, missä "ympäristöbonus" olisi perusteltu, verrattuna tapauksiin, joissa se ei olisi perusteltua? Miksi?
4. Miten myönteiset ympäristöhyödyt olisi määriteltävä?
 - a. Pitäisikö määritelmässä viitata EU:n kestävyysluokitusjärjestelmään³, ja jos pitäisi, pitäisikö siinä viitata kaikkiin EU:n kestävyysluokitusjärjestelmän kestävyyskriteereihin? Vai riittäisikö mikä tahansa ympäristöhyöty?

Osa 2: Kilpailunrajoituksia koskevat säännöt

EU:n kilpailusäännöissä kielletään yritysten kilpailua rajoittavat käytännöt, kuten kilpailunvastaiset sopimukset tai määräävän markkina-aseman väärinkäyttö. Euroopan komissio, kansalliset kilpailuviranomaiset ja kansalliset tuomioistuimet soveltavat kilpailusääntöjä rinnakkain.

EU:n kilpailusäännöt edistävät jo vihreän kehityksen ohjelmien tavoitteiden saavuttamista siten, että niissä määrätään seuraamuksia kilpailua rajoittavasta toiminnasta. Tämä voi tarkoittaa puhtaan teknologian kehittämistä tai käyttöönottoa koskevia rajoituksia tai vaikkapa offshore-tuulipuistojen ja muiden uusiutuvien energialähteiden käyttöönotossa keskeisen olennaisen infrastruktuurin käytön estämistä (esim. sähkönsiirtolinjat). EU:n kilpailusäännöt edistävät vihreän kehityksen ohjelman tavoitteiden saavuttamista myös helpottamalla energian vapaata virtaamista rajojen yli. Tämä perustuu energia-alan toimijoiden väliseen kilpailuun ja luonnonvarojen tehokkaampaan käyttöön. Liikenteeseen liittyvät täytäntöönpanotoimet voivat myös edistää teollisuuden ja talouden viherryttämistä.

Yritykset voivat osallistua vihreän kehityksen ohjelmaan pyrkimällä yhdessä vaadittuja tiukempiin normeihin. Standardointisopimuksilla on usein merkittäviä myönteisiä vaikutuksia erityisesti siksi, että ne mahdollistavat uusien ja parannettujen tuotteiden tai markkinoiden kehittämisen tai paremmat toimitusolosuhteet. Kun yritykset sopivat standardeista, ne voivat ottaa käyttöön suojatoimia, joilla varmistetaan, ettei standardin edut tuo mukanaan tarpeettomia terveen kilpailun rajoituksia. Standardin käytön olisi esimerkiksi oltava avointa ja syrjimätöntä, standardin olisi oltava kaikkien asiasta kiinnostuneiden yritysten saatavilla (myös niiden, jotka haluavat lisäksi käyttää vaihtoehtoisia

³ EU:n kestävyysluokitusasetuksessa (asetus (EU) 2020/852), joka on annettu 18. kesäkuuta 2020 (EUVL L 198, 22.6.2020, s. 13), vahvistetaan EU:n luokitusjärjestelmä, jolla helpotetaan kestäviä investointeja. EU:n kestävyysluokitusjärjestelmässä tarkastellaan useimpia taloudellisia toimintoja ja määritetään kriteerit (päästöjen taso, kierrätysasteet, vesihuoltovaatimukset jne.) toimialoittain sen määrittämiseksi, voivatko investoijat ja omaisuudenhoitajat luokitella ne kestäviksi. Vaikka kestävyysluokittelu ei koske valtiontukea, siitä voisi saada osittaista ohjeistusta sellaisten hankkeiden yksilöimisestä, joilla on suuri ympäristöhyöty tai korkea kestävyyspistemäärä.

standardeja tai teknologioita) ja standardiin ei saisi liittyä kaupallisesti arkaluonteisten tietojen vaihtoa eikä kartellien peittäilyä.⁴

Kestävyystavotteisiin tähtääviin sopimuksiin voidaan periaatteessa soveltaa myös komission ryhmäpoikkeusasetuksia⁵, kunhan ne eivät sisällä tiukimpia rajoituksia eivätkä sopimuspuolten yhteiset markkinaosuudet ylitä tiettyjä kynnysarvoja.

Nyt käytävässä keskustelussa pyritään selvittämään, onko vielä olemassa esteitä vihreän kehityksen ohjelman tavoitteita tukeville toivottaville sopimuksille, ja jos on, miten nämä esteet voitaisiin parhaiten purkaa.

Sen pohtimiseksi, miten kilpailupolitiikka ja ympäristö- ja ilmastopolitiikat toimivat yhdessä ja miten ne voisivat toimia vielä paremmin yhteen, pyydämme vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

1. Todellisia tai teoreettisia esimerkkejä sellaisesta vihreän kehityksen ohjelman tavoitteita tukevasta toivottavasta yritysten välisestä yhteistyöstä, jota ei ole voitu toteuttaa EU:n kilpailuoikeuteen liittyvien riskien vuoksi? Missä olosuhteissa erityisesti yritysten välinen yhteistyö pikemminkin kuin kilpailu johtaa ympäristöystävällisempiin tuloksiin (esim. ympäristöystävällisemmät tuotteet tai tuotantoprosessit)?
2. Olisiko sellaisia sopimusten ominaispiirteitä, jotka palvelevat vihreän kehityksen ohjelman tavoitteita kilpailua rajoittamatta, selvitettävä lisää ja tuotava esiin? Jos kyllä, minkälaisia näiden selvitysten olisi oltava (yleiset toimintapoliittiset suuntaviivat, tapauskohtainen arviointi, tiedonanto täytäntöönpanon painopisteistä tms.)?
3. Onko olemassa olosuhteita, joissa vihreän kehityksen ohjelman tavoitteisiin pyrkiminen oikeuttaisi rajoittavat sopimukset, jotka menevät nykyistä täytäntöönpanokäytäntöä pidemmälle? Jos kyllä, miten nykyistä täytäntöönpanokäytäntöä voitaisiin kehittää tällaisten sopimusten mahdollistamiseksi (ts. mitkä vihreän kehityksen ohjelman tavoitteet oikeuttaisivat kilpailua rajoittavien sopimusten erityiskohtelun? Miten vihreän kehityksen ohjelman tavoitteisiin pyrkiminen voidaan erottaa muista tärkeistä toimintapoliittisista tavoitteista, kuten työpaikkojen luomisesta tai muista sosiaalisista tavoitteista?)

Osa 3: Yrityskeskittymien valvonta

EU:n sulautuma-asetuksen mukaan komissiolla on valtuudet arvioida, muodostavatko yritysten uudelleenjärjestelyt (eli tietynsuuruiset sulautumat ja yritysostot) olennaisen esteen tehokkaalle kilpailulle sisämarkkinoilla. Tällaiset uudelleenjärjestelyt ovat yleensä tervetulleita sikäli kuin niillä ei ole haitallisia vaikutuksia ja ne lisäävät Euroopan teollisuuden kilpailukykyä, parantavat kasvuedellytyksiä ja kohottavat elintasoja EU:ssa.

⁴ Ks. Suuntaviivat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 artiklan soveltamisesta horisontaalista yhteistyötä koskeviin sopimuksiin (horisontaalista yhteistyötä koskevat suuntaviivat), EUVL C 11/1, 14.1.2011, 280–283 kohta ja 293 kohta.

⁵ Komission asetus (EU) N:o 330/2010, annettu 20 päivänä huhtikuuta 2010, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 artiklan 3 kohdan soveltamisesta tiettyihin vertikaalisten sopimusten ja yhdenmukaistettujen menettelytapojen ryhmiin (EUVL L 102, 23.4.2010, s. 1–7), komission asetus (EU) N:o 1217/2010, annettu 14 päivänä joulukuuta 2010, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 artiklan 3 kohdan soveltamisesta tutkimus- ja kehityssopimusten tiettyihin ryhmiin (EUVL L 335, 18.12.2010, s. 36), komission asetus (EU) N:o 1218/2010, annettu 14 päivänä joulukuuta 2010, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 artiklan 3 kohdan soveltamisesta erikoistumissopimusten tiettyihin ryhmiin (EUVL L 335, 18.12.2010, s. 43).

Komission tehtävänä on varmistaa, että nämä liiketoimet eivät kuitenkaan aiheuta pysyvää haittaa kilpailulle sisämarkkinoilla. Sulautuma voisi aiheuttaa pysyvää haittaa kilpailulle esimerkiksi poistamalla yritysten välisiä kilpailupaineita. Sulautumilla voidaan erityisesti poistaa yritysten välinen paine innovointiin joidenkin tuotteiden tai tuotantoprosessien kestävyysnäkökohtien osalta etenkin markkinoilla, joilla viimeksi mainitut ovat tärkeä kilpailutekijä.

Kuluttajien mieltymykset ovat keskeinen tekijä arvioitaessa sulautuman vaikutuksia, kun ajatellaan merkityksellisten tuotemarkkinoiden yksilöimistä ja sen analysoimista, missä määrin sulautuvat yritykset kilpailevat keskenään ja muiden yritysten kanssa. Tällä hetkellä ympäristö- ja kestävyysnäkökohdat ovat tässä arvioinnissa yhä tärkeämmässä asemassa.

Markkinoiden määrittely on väline, jonka avulla voidaan tunnistaa ja määritellä, millä alueilla yritykset kilpailevat keskenään. Markkinoiden rajaaminen sekä tuotekohtaisesti että maantieteellisesti antaa puitteet sen arvioimiseen, miten liiketoimi vaikuttaa kilpailuun ja kuluttajien hyvinvointiin.⁶ Merkitykselliset tuotemarkkinat kattavat kaikki tuotteet ja/tai palvelut, joita kuluttaja pitää keskenään vaihdettavissa tai korvattavissa olevina niiden ominaisuuksien, hinnan ja käyttötarkoituksen vuoksi. Tässä suhteessa tuotteen ympäristöystävällisyys tai kestävyysominaisuudet voidaan yhdistää tuotteen parempaan laatuun, ja ne voivat olla kuluttajien silmissä eriyttävä tekijä.

Tutkimus ja teknologian kehitys ovat taloudellisen kehityksen kannalta olennaisen tärkeitä. Kestävän kehityksen edistäminen edellyttää innovoinnin turvaamista ja edistämistä, jotta yritykset voivat kehittää uusia ja parempia teknologioita, tuotteita tai taitotietoa, jotka voivat auttaa esimerkiksi vähentämään päästöjä tai saada aikaan muita kestävyys- tai ympäristöön liittyviä parannuksia. Yrityskeskittymien valvonnalla varmistetaan, että kilpailijoiden väliset sulautumat eivät vähennä innovointeja, joista muutoin saataisiin jatkuvia etuja.

Sen pohtimiseksi, miten yrityskeskittymäpolitiikka ja ympäristö- ja ilmastopolitiikat toimivat yhdessä ja miten ne voisivat toimia vielä paremmin yhteen, pyydämme vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

1. Onko tilanteita, joissa yritysten sulautuminen voisi olla haitallista kuluttajille, koska se vähentäisi kuluttajien mahdollisuuksia valita ympäristöystävällisiä tuotteita ja/tai teknologioita?
2. Voitaisiinko yrityskeskittymäpolitiikan täytäntöönpanolla edistää paremmin ympäristönsuojelua ja vihreän kehityksen ohjelman kestävyystavoitteita? Jos kyllä, niin miten?

Käytännön järjestelyt

Tämä asiakirja sisältää kysymyksiä, jotka on ryhmitelty kolmeen osaan. Kukin osa kattaa yhden kolmesta kilpailuoikeudellisesta välineestä: kilpailunrajoitukset, valtiontukien valvonta ja yrityskeskittymien valvonta.

Kaikkiin kysymyksiin ei ole pakko vastata vaan voi vastata vain joihinkin osiin tai kysymyksiin. On kuitenkin syytä varmistaa, että vastaus ja kysymys vastaavat toisiaan. Vastauksiin voi liittää konkreettisia esimerkkejä ja kvantifiointeja.

Yli 20 sivua pitkistä vastauksista olisi laadittava myös tiivistelmä.

⁶ Ks. ohjeet, jotka sisältyvät komission tiedonantoon merkityksellisten markkinoiden määritelmästä yhteisön kilpailuoikeuden kannalta (EYVL C 372, 9.12.1997).

Vastaukset pyydetään lähettämään osoitteeseen COMP-GREEN-DEAL@ec.europa.eu 20. marraskuuta 2020 mennessä.

Vastaukset eivät saa sisältää luottamuksellisia tietoja.