

## Kilpailupolitiikka ja kansainvälinen kauppasäännöstö

MARTTI VIRTANEN

KTL, apulaisjohtaja

Kilpailuvirasto

### *1 Johdanto*

Tämä artikkeli käsittelee jo vanhastaan tunnettua ongelmaa: kansainvälisen kaupan vapauttaminen perinteisistä kauppapoliittisista markkinoille pääsyn esteistä voi jäädä merkityksettömäksi, jos yritysten sallitaan kilpailunrajoituksilla eliminoida ne kilpailumahdollisuudet, jotka kauppapoliittisten esteiden poistaminen oli avannut.<sup>1</sup> Tämä mahdollisuus todettiin kansainvälisen kauppajärjestön perustamisneuvotteluissa heti toisen maailmansodan päättyttyä. Ponnistelut yritysten aikaansaamien kilpailun-

rajoitusten huomioon ottamiseksi kansainvälisissä kauppasäännöissä eivät vielä tuolloin johdaneet tulokseen. Jäljempänä esitetyistä syistä ongelma on nyt tullut jälleen ajankohtaiseksi.

### *2 Taustaa*

Tavarakauppa ja yritysten muut kansainväliset operaatiot ovat yhtä lailla kilpailun ilmenemismuotoja kuin puhtaasti kansalliset transaktiot. Yksittäisten valtioiden soveltamat kauppapoliittiset suojoitoimet ovat taloustieteen näkökulmasta rinnastettavissa muihin julkisiin kilpailun rajoituksiin ja esteisiin.<sup>2</sup>

Ainakin teoriassa kilpailu- ja kauppapolitiikalla voidaan katsoa olevan viime kädessä sama tavoite, taloudellisen tehokkuuden parantaminen. Sekä kilpailu- että kauppapolitiikka pyrkivät tähän tavoitteeseen keinotekoisia kil-

<sup>1</sup> Ongelma tuli esiin II maailmansodan aikana USA:ssa. USA:n tuotannon ja ulkomaankaupan katsottiin kärsineen olennaisesti (ja samalla USA:n sodankäymiskykyä vahingoittavalla tavalla) kansainvälisistä lähinnä maailmansotien välisenä aikana solmituista kartellisopimuksista, joiden katsottiin hyödyttäneen ennen muuta Saksan laajasti kartelloitunutta teollisuutta. Ks. Berge 1948, etenkin s. 161, s. 179-191. Sodan jälkeen asia otettiin esille Kansainvälisen Kauppajärjestön perustamisneuvotteluissa.

<sup>2</sup> Kauppapoliittisten suojoitoimien kilpailua rajoittava ja vääristävä vaikutus vaihtelee tyyppin mukaan. Esimerkiksi tullin ja "vapaaehtoisen vientirajoituksen" (VER) vaikutukset poikkeavat toisistaan.

pailun esteitä karsimalla. Kilpailupolitiikalla säädellään yritysten kilpailua rajoittavia menettelytapoja kun taas kauppapolitiikalla säädellään tietyn maan taloudenpitäjien ja muiden maiden taloudenpitäjien välisen taloudellisen vaihdannan institutionaalisia esteitä. Kilpailupoliittisen ja kauppapoliittisen toiminnan välillä on kuitenkin olennainen ero. Kauppapolitiikassa pyritään rakentamaan valtioiden välinen yhteistyö, jolla vastavuoroisin myönnytyksin voidaan alentaa ja lopulta poistaa kaupan institutionaalisia esteitä (kuten tulleja). Periaatteessa kauppapoliittisten myönnytysten epäämiskä ja rangaistusluonteisilla suojoitoimilla pyritään eri valtioiden välisen yhteistyön ylläpitämiseen. Kilpailupolitiikan keinot sen sijaan tähtäävät yritysten kilpailua rajoittavan yhteistyön estämiseen.<sup>1</sup> Kilpailupolitiikka kohdistuu yrityksiin, joille se luo oikeuksia ja velvoitteita, kun taas kauppapolitiikka luo oikeuksia ja velvoitteita nimenomaan yksittäisille valtioille.

Kilpailun ja kansainvälisen kaupan yhteys on tullut vahvasti esille viime vuosina. Tähän näyttäisi olevan useita syitä. Ensinnäkin kansainvälisen kaupan esteiden poistamisessa on Uruguayn kierroksen päätyttyä päästy hyvin pitkälle.<sup>2</sup> Kun markkinoille pääsyä keinotekoisesti estävät kauppapoliittiset suojoitoimet on pitkälle eliminoitu, kasvaa muiden markkinoille pääsyä keinotekoisesti rajoittavien menette-

lytapojen merkitys ja tätä kautta myös kannusteet käyttää niitä ulkomaisen kilpailun rajoittamiseen vahvistuvat.<sup>3</sup> Kilpailu on vain yksi niistä kysymyksistä, joiden merkityksen kauppapoliittisten suojoiteiden voimakkuuden ja käyttömahdollisuuksien rajoittaminen on tuonut esiin.<sup>4</sup>

Kansainvälisen kauppajärjestelmän kehittämisyhtymykset osoittavat selvästi sen, että tarkoituksena on kansainvälisen kauppajärjestelmän kautta saavuttaa olennaisesti pitemmälle menevä maailmantalouden integroituminen kuin alunperin olisi ollut mahdollista pelkästään tullisuojelelun ja määrällisiä kaupan esteitä eli perinteisiä kauppapoliittisia suojoiteita eliminoimalla.

Kauppa- ja kilpailupolitiikan välisen yhteyden korostamiseen näyttää myötävaikuttaneen myös kauppaa ja kansainvälisiä operaatioita koskevan talousteoreettisen ajattelun viimeaikainen kehitys: strateginen kauppatheoria on tuonut esille sen, miten yksittäinen valtio voi muilla kuin perinteisillä kauppapoliittisilla suojoiteilla keinotekoisella tavalla siirtää kansainvälisessä kaupassa saatavilla olevia monopolivoittoja oman maansa yrityksille toisten maiden yritysten kustannuksella - ja viime

---

kulttuuriin ja historiaan liittyvät näkökohdat ja myös staattiset ja dynaamiset mittakaavaedut. Käytännössä keskustellaankin nyt sellaisista kansainvälistä kauppaa ja kansainvälisiä operaatioita rajoittavista, kansallisen talouspolitiikan vaikutuspiirissä olevista esteistä, jotka eivät mitenkään ole "luonnollisia" tai "väistämättömiä." Kilpailunrajoitukset kuuluvat ainakin potentiaalisesti näitten esteiden ryhmään.

<sup>4</sup> Scherer (1996, s. 1) mainitsee neljä asiaryhmää, joita nyt ollaan nostamassa etualalle kansainvälisen kauppajärjestelmän kehittämisessä: ympäristön suojeleusäännökset, työmarkkinastandardit, palvelusten kaupan jäljellä olevien esteiden karsiminen ja kilpailupolitiikka.

<sup>1</sup> Scherer 1994, s. 6-7.

<sup>2</sup> Keskimääräinen kauppaosuusilla painotettu teollisuustuotteiden tullitaso kehittyneissä maissa on Uruguayn kierroksen tulosten tultua täysin toteutetuiksi alle 4 %, kun GATT-järjestelmää perustettaessa vastaava tullisuoja oli noin 35 %:n tasolla.

<sup>3</sup> On tietysti monia sellaisia kaupan ja kansainvälisen operaatioiden esteitä, jotka ovat "luonnollisia" ja joita ei politiikan keinoin kyetä muuttamaan. Tällaisia esteitä ovat maantieteelliset tekijät, luonnonolot,

kädessä yleisen (eli koko maailman) edun kannalta vahingollisella tavalla. Kilpailupolitiikan kontrolloimista kansainvälisen kaupan etujen näkökulmasta ovat erityisesti korostaneet juuri ne maat, joissa strateginen kauppatoteuttaminen ajattelu on saanut vahvasti jalansijaa.<sup>1</sup> Strategiseen kauppakäyttäytymiseen maa voi vastata vain protektionismilla tai pyrkimällä neuvotteleitse toisten maiden keinoitekoisesti kilpailua vääristävien toimien poistamiseen.<sup>2</sup> Keskustelun nykyvaihe osoittaa, että merkittävät kaupapamaat ovat valinneet jälkimmäisen toimintalinjan. Myös yksittäisten kansallisten kilpailuviranomaisten tekemät päätökset halutaan saattaa kauppapoliittisten erimielisyyksien käsitteilyä varten luodun neuvottelu- ja riitojen ratkaisujärjestelmän piiriin, jotta kansainvälistä kauppaa vahingoittavat (lähinnä kansainvälisten) kilpailunrajoitusten valvonnan aukot voitaisiin tukkia.

Yllä sanottu viittaa kauppapolitiikan perusluonteen muutokseen. Kauppapolitiikassa ollaan siirtymässä kaupan institutionaalisia esteitä korostavasta lähestymistavasta ("Barriers approach") kansainvälistä kilpailua suoraan arvioivaan lähestymistapaan (Competition-oriented approach).<sup>3</sup> Ulkomaisten yritysten markkinoillepääsyn edellytyksiä ei enää mitata pelkästään perinteisten kauppapoliittisten suojakeinojen käytöllä, vaan siihen vaikuttavat kaikki ne seikat ja olosuhteet, jotka säätelevät tavaroiden, palvelusten, investointien, tiedon, työvoiman ja

yrittäjien markkinoille pääsyä ja niillä pysymistä.

Jo toteutettu kansainvälisen kaupan esteiden karsinta on aikaansaanut taloudellisen toiminnan ja kilpailun merkittävän kansainvälistymisen.<sup>4,5</sup> Yhä useammat kilpailunrajoitukset vaikuttavat olennaisesti useaan maahan. Niistä aiheutuvia ongelmia ei enää välttämättä pysty yksi kansallinen viranomainen yhden kansallisen kilpailulainsäädännön avulla hoitamaan; erityisesti tietojen saanti tai sanktioiden käyttö voi olla vaikeaa tai täysin mahdotonta. Siinäkin tapauksessa, että yhden maan viranomaiset pystyvät selvittämään kilpailunrajoituksen ja soveltamaan sanktioita, näiden viranomaisen tulisi ottaa huomioon niitten muiden maiden edut, joihin ao. kilpailunrajoitus olennaisesti vaikuttaa. Mikäli yksi viranomainen ei voi saada tietoja taikka soveltaa sanktioita, ylikansallinen yhteistyö on välttämätön edellytys kilpailupolitiikan harjoittamiselle.

Kansallista kilpailupolitiikkaa ei yleensä ole sovellettu kilpailunrajoituksiin, jotka vaikuttavat pelkästään vientimarkkinoihin. Ekstraterritoriaalista kilpailupolitiikkaa on toisaalta har-

<sup>1</sup> Erityisesti USA:ssa on juurtunut näkemys, että USA on jatkuvasti muiden maiden strategisen kauppapolitiikan uhrina. Vrt. Waverman 1996, s. 13.

<sup>2</sup> Ekstraterritoriaalinen kilpailupolitiikka pyrkii soveltamalla yksipuolisesti kansallista lainsäädäntöä jälkimmäisen vaihtoehdon toteuttamiseen.

<sup>3</sup> Nämä kaksi lähestymistapaa on erottanut Geza Feketekuty.

<sup>4</sup> Kansainvälisen tavaroiden ja palvelusten kaupan volyyymi kaksinkertaistuu joka seitsemäs vuosi. Suorat investoinnit ovat yli kolmikymmenkertaistuneet 25 vuodessa.

<sup>5</sup> Markkinoiden globalisoinnista ei pidä kuitenkaan liioitella. Esimerkiksi yli 80% OECD-maissa valmistetuista teollisuustavaroista myydään valmistusmaassa. Palvelujen kotimaisuusaste on tätäkin korkeampi. Huolimatta pääomamarkkinoiden kansainvälistymisestä kotimaisen säästämisen ja kotimaisten investointien korrelaatio on jatkuvasti korkea. Ks. Norman 1996, s. 7. Vaikka globalisoinnintendenssi viittaakin kilpailupolitiikan ylikansallisen koordinoimiseen tai ylikansallisen kilpailupolitiikan tarpeeseen, kilpailupolitiikan painopiste pysyy vielä kauan kansallisella tasolla.

joitettu kun maan alueen ulkopuolella aikaansaadun kilpailunrajoituksen on katsottu saavan aikaan kilpailulainsäädännössä tarkoitettuja vahingollisia vaikutuksia ao. maan omilla markkinoilla. Kaupan ja kilpailun välistä yhteyttä koskevan keskustelun tiivistymisellä onkin selvä yhteys itse kilpailupolitiikkaan: sen taustalla on ilmeinen pyrkimys korvata ekstraterritoriaalinen kilpailupolitiikka eri maiden viranomaisien yhteistyöllä, joka voisi perustua esimerkiksi bilateraalisiin sopimuksiin tai multilateraaliseen kilpailusääntöön.<sup>1</sup> Asiallisesti on kyse myös kilpailulainsäädännön kansainvälisen konvergenssin lisäämisestä.

Viimeaikaisessa keskustelussa on viitattu ennen muuta siihen, miten kilpailulainsäädännön puutteellinen soveltaminen aiheuttaa vahingollisia vaikutuksia kansainväliselle kaupalle. On kuitenkin syytä muistaa, että eräissä tapauksissa - lähinnä kansainvälisissä yrityskestymätapauksissa - ongelmaksi voisi muodostua kansallisen kilpailulainsäädännön liiallinen soveltaminen. Tällöin on kyseessä tehokkuutta lisäävän kansainvälisen järjestelyn torjuminen kansallisen tuotannon keinotekoiseksi suojelemiseksi.<sup>2</sup> Myös tällaisen mahdollisuus halutaan vastaisuudessa eliminoida.

<sup>1</sup> Etenkin USA:n pyrkimykset vahvistaa antitrustipolitiikkansa ekstraterritoriaalisuutta ovat johtaneet konflikteihin. Ainakin Kanada, Ranska, Saksa, Iso-Britannia, Alankomaat ja Sveitsi ovat saattaneet voimaan lainsäädäntöä, joka torjuu USA:n lainsäädännön ekstraterritoriaalisen soveltamisen.

<sup>2</sup> Tähän ovat viitanneet erityisesti kanadalaiset. Ks. *Interactions between Competition and Trade Policies: Challenges and Opportunities* (1992), s. 14, 118-123. Kanadassa katsottiin yleisesti Euroopan komission kieltäneen ATR/de Havilland - keskittymähankkeen protektionistisista syistä.

### 3 *Kilpailu(politiikka) ja kauppa(politiikka): nykytilan arviointia*

Kauppa- ja kilpailupolitiikan yhteys ja kilpailupolitiikan lisääntyvä ylikansallistuminen<sup>3</sup> eivät siis ole uusia ilmiöitä. Kauppa- ja kilpailupolitiikan yhteys ja koordinoinnin tarve todettiin jo selvästi Havannan sopimuksessa v. 1948, kun tarkoituksena oli perustaa Kansainvälinen Kauppaorganisaatio (ITO). Havannan sopimuksesta jäi lopulta jäljelle vain riisuttu versio - GATT-sopimus - mutta Havannan sopimuksen opit otettiin huomioon täysimääräisesti Rooman sopimuksessa v. 1956, jossa toteutettiin sekä ylikansallinen kilpailupolitiikka että kilpailu- ja kauppapolitiikan koordinointi. Rooman sopimus oli näin aikaansa edellä; ainakin tältä osin EU on kiistatta onnistunut erinomaisesti.<sup>4</sup> Nykyisessä keskustelussa onkin pitkälle kyse EU:n esimerkin seuraamisesta plurilateraalilla ja viime kädessä multilateraalilla tasolla.

Maailmassa on kasvava joukko kauppablokkeja, joiden jäsenet haluavat taata toisilleen erityiset ulkopuolisiin nähden. Näin ollen on selvää, ettei ainakaan multilateraalilla tasolla voida ajatella päästävän yhtä pitkälle sen

<sup>3</sup> Ensimmäiset kokemukset kilpailupolitiikan ylikansallistumisesta saatiin tavallaan jo viime vuosisadan puolella Yhdysvalloissa, kun yksittäiset osavaltiot totesivat olevansa enemmän tai vähemmän kykenemättömiä hoitamaan trustiongelmaa. Yhdysvaltain liittovaltion antitrustilainsäädäntö on ensimmäinen esimerkki hyvin laajaa aluetta koskevasta kilpailusääntöstä, joka koskee vain osavaltioiden välisiä vaikutuksia.

<sup>4</sup> Muut kauppablokit (NAFTA, Etelä-Amerikan valtioiden vapaakauppaalue, Aasian ja Tyynenmeren Taloudellisen Yhteistyön Forum) ovat pyrkineet sittemmin jäljittelemään EU:n esimerkkiä. Ks. Goldman 1996, s. 23-24.

enempää instituutioiden kuin sääntöjenkään osalta kuin EU:n järjestelmä tänään on. Jo tässä vaiheessa on kuitenkin saavutettu bilateraalisella ja multilateraalilla tasolla edistystä, joka voi samalla viitata siihen, minkä suunnan lähi-vuosien kehitystyö saa.

Uruguayn kierroksen päätteeksi solmituissa sopimuksissa on jo selviä viitteitä kilpailunäkökohdista. Tavarakauppaa koskevan sopimuksen (GATT) liitteenä olevassa sopimuksessa "kauppaan liittyvistä investointitoimenpiteistä" (Trade Related Investment Measures, TRIM) on sovittu, että viiden vuoden kuluessa on sopijapuolten arvioitava, tulisiko sopimusta täydentää kilpailupolitiikkaa koskevilla määräyksillä. "Kauppaan liittyviä teollisoikeuksien aspekteja" koskevassa sopimuksessa (Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIP) sopijapuolet ovat sitoutuneet valvomaan mahdollisia kilpailun vastaisia menettelytapoja erityisesti lisensiointikäytännön osalta. Sopimus ei varsinaisesti luo omia kilpailusääntöjään tältä osin, mutta edellyttää konsultaatiota ja tietojen vaihtoa, mikäli on syytä epäillä sopimusvelvoitteen jääneen täyttämättä.<sup>1</sup> Palvelujen kauppaa koskevassa sopimuksessa (GATS) sopijapuolet ovat sitoutuneet valvomaan, etteivät palvelumonopolit käytä väärin markkina-asemaansa eritoten laajentamalla sitä varsinaisten monopolioikeuksiensa ulkopuolelle. Myös tämä sopimus edellyttää sopijapuolten välistä konsultaatioita ja informaation vaihtoa.

Kansainvälisen Kauppajärjestön (WTO) perustavan sopimuksen liitteenä on "Yhteisymmärrys riitojen ratkaisua koskevista säännöistä ja menettelytavoista" (Understanding on rules and procedures governing the settlement of dis-

putes), jonka perusteella luodaan erityinen riitojen ratkaisuelin organisoimaan hallitusten välisten riita-asioiden käsittelyä. Riitojen ratkaisumekanismi säilyttäisi kuitenkin edelleen sen sovittelupainotteisuuden, joka oli tyypillinen aiemmalle GATT-ratkaisusysteemille.<sup>2</sup>

WTO-sopimuksen liitteessä 4 on lisäksi mahdollistettu suppeampien plurilateraalisten sopimusten tekeminen ja saattaminen WTO-järjestelmän piiriin. Tämän perusteella suppeampi joukko maita voisi sopia kansainvälisistä kilpailusäännöistä ja saattaa ne sopijapuolet sitoviksi WTO-kehelyksessä ja samalla WTO:n riitojen ratkaisumekanismiin piiriin. Tätä kautta voitaisiin edetä vähitellen multilateraalista järjestelyä kohti.<sup>3</sup>

Viimeksi kuluneen vuoden aikana on aihepiiriä koskevan keskustelun ja kehitystyön painopiste selvästi ollut OECD:ssä. Näkyvänä tuloksena on OECD:n "Suositus jäsenmaiden yhteistyöstä kansainväliseen kauppaan vaikuttavien kilpailun vastaisten menettelytapojen osalta" (Revised OECD Recommendation Concerning Cooperation between Member Countries on Anticompetitive Practices Affecting International Trade). Viimeisimmässä, v. 1995 tarkistetuissa muodossaan, suositus pyrkii lisäämään jäsenmaiden viranomaisten selvitystyön koordinaatiota ja keskinäistä avunantoa.

OECD:ssä on pyritty koordinoimaan ja yhdistämään kilpailu- ja kauppapolitiikkaa koskevaa työtä. OECD:n piirissä on jo järjestetty kauppakomitean ja kilpailulaki- ja -politiikkakomitean yhteistyö erityisen yhteisryhmän (Joint Group on Trade and Competition) muotoon.

<sup>1</sup> Taustalla on WTO:n riitojen ratkaisemismekanismi, mikäli konsultaatiot eivät johtaisi tyydyttävään lopputulokseen.

<sup>2</sup> Vrt. Van Miertin ryhmän raportin (1995) liite 4.

<sup>3</sup> Ks. Van Miertin ryhmän raporttiin sisältyvä professori Petersmanin arvio, s. 45-47.

UNCTAD on jo v. 1980 aikaansaanut säännösten kilpailua rajoittavien menettelytapojen valvonnasta (Set of Multilaterally Agreed Equitable Principles and Rules for the Control of Restrictive Business Practices, the RBP Set). Säännöstö koskee sekä kartelleja että määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä. Se kiinnittää erityistä huomiota monikansallisiin yrityksiin ja kehitysmaiden etuihin. Säännöstö on luonteeltaan suositus ja ehkä sen merkittävin vaikutus on kehitysmaiden aktiivisuuden lisääntyminen kilpailulainsäädäntöä koskevissa asioissa.

YK:n Yleiskokous on järjestänyt säännöstöstä jo kolme seurantakokousta (U.N. Conference to Review All Aspects of the Set). Viimeisimmässä kokouksessa v. 1995 hyväksyttiin päätöslauselma, jossa UNCTAD valtuutettiin edelleen tehostamaan laajaa tutkimuksellista ja teknistä yhteistyötä kilpailulainsäädännön ja -politiikan osalta.<sup>1</sup>

Kilpailunrajoitusten ylikansalliset vaikutukset ovat johtaneet valtioiden (ml. EU) välisiin bilateraalisiin sopimuksiin. Pisimmälle menevä on Australian ja Uuden Seelannin välinen sopimus, joka mahdollistaa kummallekin oman lainsäädännön soveltamisen molempiin maihin vaikuttaviin kilpailunrajoituksiin. Erityisen aktiivisesti sopimuksia on tehnyt Yhdysvallat, joka on tehnyt yhteistyösopimuksen EU:n, Australian, Kanadan<sup>2</sup> ja Saksan kanssa.

EU:n ja USA:n yhteistyösopimuksessa<sup>3</sup> sopimuspuolet sitoutuvat ottamaan toisen osapuolen edut huomioon siten, että ne eräissä tapauksissa päättävät olla soveltamatta omaa lainsäädäntöään (negative comity) tai nimen-

omaan soveltaa omaa lainsäädäntöään toisen osapuolen tärkeän edun vuoksi (positive comity). Osapuolet sitoutuvat notifioimaan toisilleen tapauksista, jotka voivat koskea toisen osapuolen tärkeää etua. Osapuolet sitoutuvat yleisesti yhteistyöhön ja koordinointiin lainsäädäntönsä soveltamisessa. Sopimus ei kuitenkaan mahdollista luottamuksellisen informaation luovuttamista toiselle osapuolelle. Tämä vähentää olennaisesti yhteistyösopimuksen hyödyllisyyttä.<sup>4</sup>

USA:n antitrustiviranomaisten mahdollisuudet aikaansaada sopimuksellista yhteistyötä ovat parantuneet liittovaltion uuden lainsäädännön johdosta. Marraskuussa 1994 tuli voimaan International Antitrust Enforcement Assistance Act, joka valtuuttaa USA:n viranomaiset solmimaan keskinäistä avunantoa koskevia sopimuksia, avustamaan ulkomaisia viranomaisia hankkimaan tietoja USA:ssa toimivilta yrityksiltä ja luovuttamaan luottamuksellista, USA:n lainsäädännön soveltamisen yhteydessä hankittua tietoa ulkomaisille kilpailuviranomaisille.

#### *4 Kauppa- ja kilpailupolitiikan koordinoinnin ja kilpailupolitiikan kansainvälisen koordinoinnin kehittäminen*

##### *4.1 Kansallisen kilpailulainsäädännön tarve*

Viimeaikaisessa keskustelussa on esitetty hyvin erilaisia näkemyksiä siitä, minkälaista kilpailupolitiikan kansainvälistä koordinointia olisi pidettävä riittävänä sekä kansainvälisen kaupan että kilpailun turvaamiseksi ja siitä, miten ja minkälaisen vaiheiden jälkeen suotavaan ratkaisuun päästäisiin.

Eräistä kysymyksistä näyttää kuitenkin valitsevan laaja yhteisymmärrys. Tällainen on en-

<sup>1</sup> Brusick 1996, s. 2-3.

<sup>2</sup> USA:n ja Kanadan laajasta bilateraalista yhteistyöstä ks. Goldman. op.cit., luku II.

<sup>3</sup> Ks. Van Miertin ryhmän raportti, op.cit., s. 12-13.

<sup>4</sup> Ks. Starek, III, 1996, s. 36.

nen muuta kansallisen kilpailulainsäädännön tarve. Maailmassa on tällä hetkellä noin 60 valtiota, joilla on kansallista kilpailulainsäädäntöä.<sup>1</sup> Periaatteessa ylikansalliset kilpailusäännöt olisivat riittäviä sellaisissa kilpailunrajoitustapauksissa, joilla on merkittäviä useaan valtioon ulottuvia vaikutuksia tai jotka keinotekoisella tavalla rajoittavat ulkomaisten yritysten markkinoille pääsyä. Tällöin tarvetta kansallisen kilpailulainsäädännön arviointiin ei olisi. Lähes yksimielinen kansallisen kilpailulainsäädännön vaatimus osoittaakin itse asiassa sen, ettei ainakaan kovin kattaviin kansainväliisiin kilpailusääntöihin yleisesti uskota päästävän.

Kansallisen suvereniteetin luovuttaminen on ylipäätään hyvin arka kysymys. Olisi myös erittäin suuria vaikeuksia päästä yksimielisyyteen ylikansallisista kilpailusäännöistä. Tähän viittaa eri maiden kansallisen kilpailulainsäädännön erilaisuus, jonka OECD:n piirissä tehty työ on osoittanut.

Vallitsevat kilpailulainsäädännön erot ovat usein pitkän historiallisen kehityksen tulosta tai ne liittyvät kansallisten markkinaolosuhteiden eroavuuksiin. Yleispätevää argumenttia siitä, mikä on hyvää tai huonoa kilpailulainsäädäntöä, ei käytännössä voi esittää.<sup>2</sup> Toisaalta eri maiden kilpailulainsäädäntö ja -politiikka on

<sup>1</sup> Waverman, op.cit., s. 10-11. Esimerkiksi WTO:lla on 120 jäsentä.

<sup>2</sup> OECD:n piirissä onkin keskusteltu eri maiden kilpailupolitiikan konvergoitumisesta eikä suoranaisesti kilpailulainsäädännön yhtäläisyydestä. Ks. Interim Report on Convergence of Competition Policies (1994), s. 4. Viimeaikaisissa OECD-keskusteluissa on kuitenkin esiintynyt viittauksia "virheelliseen" tai "puuttuvaan" kilpailulainsäädännön soveltamiseen ja "puutteellisiin" sanktioihin (esimerkiksi sanktioita pidetään sitä "parempina", mitä ankarampia ne ovat).

ainakin eräiltä osin - esimerkiksi kartellien osalta - konvergoitunut ja edelleen konvergoitumassa. Ainakaan tietyistä erityiskysymyksistä sopiminen ei siten ole mitenkään mahdotonta.

Joka tapauksessa kilpailupolitiikan ylikansallista koordinaatiota on tulevaisuudessa kuskakin valtiossa hoidettava ainakin joiltakin osin kansallisen lainsäädännön perusteella, jolloin kansainvälinen näkökulma turvattaisiin ennen muuta hallitusten välisen riitojen ratkaisumekanismien avulla.

#### 4.2 Mahdolliset ylikansalliset substanssisäännöt

Ylikansallisten kilpailusääntöjen tulisi käytännössä kattaa horisontaaliset kilpailunrajoitukset, vertikaaliset kilpailunrajoitukset, määräävän markkina-aseman väärinkäyttö ja yrityskeskittymät ja niiden tulisi koskea kaikkea elinkeinotoimintaa. Varsin yleinen käsitys<sup>3</sup> on, että alastomat<sup>4</sup> horisontaaliset kartellit<sup>5</sup> olisi mahdollista kieltää ja että tähän kieltoon tulisi sisällyttää myös vientikartellit. Niinikään yleinen on se käsitys, ettei yrityskeskittymien osalta juurikaan voida saada aikaan muuta kuin prosessuaalista harmonisointia.<sup>6</sup>

Vertikaalisten kilpailunrajoitusten mukaan ottamista ylikansallisiin kilpailusääntöihin pi-

<sup>3</sup> Vrt. Immengan (Van Miertin ryhmän raportti), s. 34-37, Schererin näkemys, (1996), op.cit., s.18. ja komission näkemys (Towards an international framework of competition rules, 1996, s. 10-12)

<sup>4</sup> "Hard-core" cartels

<sup>5</sup> Muut horisontaaliset kilpailunrajoitukset jäisivät tällöin väärinkäyttöperiaatteen piiriin.

<sup>6</sup> Ks. kuitenkin kanadalainen näkemys, Interactions between Competition and Trade Policies..., op.cit. s. 112-113.

detään toisaalta tärkeänä niiden merkittävien kauppavaikutusten vuoksi, mutta toisaalta yksityiskohtiin asti ulottuvaa yksimielisyyttä säännöksistä olisi vaikeaa saavuttaa eikä ainakaan suoranaisesti kielto­säännökseen voitane päästä muun kuin määrähinnoittelun osalta.<sup>1</sup> Vertikaalisten kilpailunrajoitusten osalta käytännön kilpailupolitiikan vaihtelu on ollut olennaista ja talousteorian pohjalta tehtävissä olevat normatiiviset johtopäätökset näistä kilpailunrajoituksista ovat epäselvät. Mahdollisten ylikansallisten sääntöjen kehittämiseen kuluu varmasti paljon aikaa.<sup>2</sup> Vertikaalisten kilpailunrajoitusten osalta ylikansallisten kilpailusääntöjen tulisi lähinnä perustua tosiasiallisen markkinoille pääsyn keskeisyyttä korostavaan väärinkäyttöperiaatteeseen.

Määräävän markkina-aseman väärinkäytön osalta olisi ehkä mahdollista päästä yksimielisyyteen eräiden poissulkevien menettelytapojen kieltämisestä.<sup>3</sup> Määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskevasta säännöksestä tulisi kuitenkin varsin väljä, kuten on nykyään asian laita monien maiden kansallisessakin lainsäädännössä.

<sup>1</sup> Määrähinnoittelunkaan osalta ei kehittyneiden maiden politiikka enää ole yhtäläinen. Ks. Calkins 1996, s. 10-17, jossa osoitetaan määrähinnoittelun USA:n liittovaltion politiikassa olevan de facto suurlta osin sallittua.

<sup>2</sup> On huomion arvoista, ettei Euroopan komissiokaan yksiselitteisesti suosittele oman kielto­lainsäädäntön­sä kopioimista multilateraalille tasolle.

<sup>3</sup> Tässä yhteydessä huomion arvoista on professori Normanin näkemys kansainvälisen hintadiskriminoinnin merkityksestä taloudellisen integraation esteenä. Hän pitää kansainvälisen kilpailupolitiikan painopisteenä keinotekoisien markkinasegmentoinnin eliminoinnista hyvinkin ankarin arbitraasia tukevin säännöksin. Norman, op.cit., s. 8-9.

#### 4.3 Ylikansallisen viranomaisen tarve

Erityisesti asiantuntijataholla näyttäisi olevan kannatusta ylikansallisen kilpailuviranomaisen perustamiselle soveltamaan uusia multilateraalisia (tai plurilateraalisia) kilpailusääntöjä.<sup>4</sup> Keskustelun nykyvaihe viittaa siihen, ettei tätä pidetä realistisena vaihtoehtona. On todennäköisempää, että jo olemassa olevat kauppapoliittiset instituutiot (ennen muuta WTO) ottavat hoitaakseen lähinnä hallitusten väliseksi jäävän riitojen ratkaisumekanismiin.

#### 4.4 Yritysten asema

Kuten jo aiemmin todettiin, kilpailupolitiikka ja kauppapolitiikka poikkeavat yritysten kannalta toisistaan olennaisesti, vaikka kumpikin merkittävästi vaikuttaa yritysten markkina-asemaan ja kilpailukeinojen käyttöön. Kilpailupolitiikka luo yrityksille suoraan oikeuksia ja velvollisuuksia kun taas kauppapolitiikka kohdistuu valtioihin. Siitä huolimatta, että nimenomaan yritykset kärsivät kansainvälisen kaupan esteiden poistamisen vaikutuksen eliminovista kilpailunrajoituksista tai tehokkuutta lisäävien kansainvälisten operaatioiden estämisestä kilpailulainsäädännön avulla, ei huomiota ole kiinnitetty yritysten mahdollisuuksiin saada itselleen oikeusturvaa kansainvälisten säännösten kautta tällaisia kilpailunrajoituksia tai protektionistista kansallista kilpailupolitiikkaa vastaan; tällaisista järjestelyistä hyötyville yrityksille koituviin uusiin velvoitteisiin ei myöskään

<sup>4</sup> Ks. Schererin ehdotus (1994, op.cit., s. 91-96). Tässäkin ehdotuksessa lähdetään siitä, että "International Competition Policy Office" tyytyisi ensimmäisten 7 vuoden aikana tutkimustoimintaan ja relevanttien rajoitusten rekisteröintiin ja vasta tämän jälkeen ryhtyisi varsinaisesti soveltamaan kilpailusääntöjä ja langettamaan sanktioita.



ole kiinnitetty huomiota. Toisin sanoen ei ole riittävästi keskusteltu siitä, ovatko kilpailupolitiikan ja kauppapolitiikan koordinoivat kansainväliset säännöt ja menettelytavat luonteeltaan kilpailusääntöjä vai kauppasääntöjä.

Näin on jäänyt epäselväksi

-missä määrin kansalliset yritykset veloitettai-  
siin antamaan luottamuksellista tietoa toisten  
maiden tai ylikansalliselle kilpailuviranomai-  
selle,

-voisivatko yritykset tehdä suoraan valituksen  
ylikansalliselle viranomaiselle tai (kansalliselle  
tai ylikansalliselle) tuomioistuimelle markki-  
noille pääsyä keinotekoisesti rajoittavasta kil-  
pailunrajoituksesta.,

-missä määrin kansalliset yritykset joutuisivat  
alistumaan ylikansallisen viranomaisen langet-  
tamiin sanktioihin.

Ylikansallinen kilpailupolitiikan koordinoi-  
ti on ilmeisesti tarkoitus hoitaa kauppapoliitti-  
sen riitojen ratkaisumekanismin avulla, joka on  
yksiselitteisesti hallitusten välinen ja sulkee  
yritysten suoran osallistumisen pois. Yritysten  
asemaan tulisi kuitenkin jatkossa kiinnittää  
enemmän huomiota, sillä perimmäisenä pyrki-  
myksenä on tietenkin suojata yrityksiä kansal-  
lisuuteen perustuvalta syrjinnältä.<sup>1</sup>

### *5 Euroopan komission ehdotus jatko- toimiksi*

Euroopan Unionilla on yhteinen kauppapoli-  
tiikka. Unionin kanta sitoo näin yksittäisiä jä-  
senmaita. Unionia edustaa komissio. Unionin  
näkemys kansainvälisen kaupan keinotekoiset  
esteet poistavasta kilpailupolitiikan ylikansalli-

<sup>1</sup> Euroopan komissio onkin ehdotuksessaan Ministe-  
rineuvostolle ehdottanut, että Euroopan elinkeino-  
elämää on konsultoitava prosessin kaikissa vaiheis-  
sa. "Towards an international framework of compe-  
tition rules" (1996, s. 14)

sesta koordinoinnista on hahmottumassa; ko-  
missio on esittänyt asiasta ehdotuksensa  
Ministerineuvostolle.<sup>2</sup> Komission ehdotukset  
ovat pääpiirteissään seuraavat:

-ehdotetaan WTO:n Singaporen Ministeriko-  
koukselle, että se perustaisi työryhmän pohti-  
maan kansainvälisiä kilpailusääntöjä;

-säännöt edellyttäisivät asianmukaista kansal-  
lista kilpailulainsäädäntöä, ja ainakin pienem-  
mälle joukolle jäsenvaltioita olisi annettava  
mahdollisuus vaihtaa informaatiota ja pyytää  
toisia viranomaisia puuttumaan kilpailunrajoi-  
tuksiin näiden kotimarkkinoilla; lisäksi olisi  
luotava hallitusten välinen riitojen ratkaisume-  
kanismi;

-OECD:tä ja UNCTADia pyydetäisiin jatka-  
maan omaa työtään tällä saralla, ottaen kuiten-  
kin huomioon WTO:n piirissä tehtävä työ;

-Euroopan elinkeinoelämää on konsultoitava  
prosessin joka vaiheessa;

-sääntöjen osalta olisi pyrittävä alastomien kar-  
tellien kieltämiseen; vertikaalisten kilpailunra-  
joitusten osalta tarvitaan pitkiä neuvotteluja ei-  
kä lopputulos ole varma; määräävän markkina-  
aseman väärinkäytön osalta voitaisiin päästä  
yksimielisyyteen eräitten poissulkevien menet-  
telytapojen kieltämisestä, mutta muitten osalta  
tarvitaan keskusteluja; yrityskeskittymien osal-  
ta tulisi keskittyä prosessuaaliseen harmoni-  
sointiin.

Komissio pitää tärkeänä sitä, että edistystä  
voidaan pyrkiä saavuttamaan samanaikaisesti  
sekä bilateraalilla, plurilateraalilla että  
multilateraalilla tasolla. Näin ollen multilate-  
raaliset järjestelyt eivät saa sulkea pois pitem-  
mälle meneviä bilateraalisia tai plurilateraalisia  
järjestelyjä. Nimenomaan tässä suhteessa  
WTO:n järjestelmällä nähdään olevan merkit-

<sup>2</sup> Ibid.

täviä etuja.<sup>1</sup> WTO:n etuna on myös se, että sen piirissä tehdyt sopimukset ovat kansainvälisöikudellisesti sitovia. Tätä perinnettä ei ole lainkaan OECD:llä eikä UNCTADilla. WTO:lla on myös paljon enemmän jäseniä kuin OECD:llä.

## 6 "International contestability"

Erityisesti asiantuntijataholta<sup>2</sup> on esitetty, että eräänlaiseksi kauppaja ja kilpailupolitiikan tavoitteiden yhdistelmäksi ja näin kansainvälisten kauppaneuvottelujen kohteeksi otettaisiin "markkinoiden kansainvälisen koeteltavuuden" käsite eli International Contestability of Markets (jatkoksa IC). Taustana on jo luvussa 2 todettu kauppapolitiikan peruslähestymistavan laajenemistendenssi ja tarve ymmärtää markkinoille pääsy laajasti.

Contestability'n käsite on otettu Industrial Organization- kirjallisuudesta ja se on näin tarkoitus siirtää kauppateorian analyysivälineeksi. Industrial Organization (IO)-kirjallisuudessa markkinoiden (täydellisellä) koeteltavuudella ymmärretään tilannetta, jossa<sup>3</sup> -markkinoilla olevilla yrityksillä ei ole mitään etuja uusiin yrityksiin verrattuna informaation tai teknologian osalta; -tuotantoon ei liity uponneita kustannuksia; -uusien yritysten alalletulon viive on lyhyempi kuin alalla olevien yritysten hintojen sopeutumisviive.<sup>4,5</sup>

<sup>1</sup> Vrt. Van Miertin ryhmän raportin (1995) liite 4.

<sup>2</sup> Tässä yhteydessä voidaan erityisesti mainita Robert Z. Lawrence, Edward M. Graham ja Geza Fekeketuty.

<sup>3</sup> Baumol - Panzar - Willig 1982, s. 5.

<sup>4</sup> Täydellinen markkinoiden koeteltavuus voidaan kiteyttää täysin vapaan (=kustannuksettoman), rajattoman, täydellisen ja kustannuksitta peruutettavissa olevan alallepääsyn vaatimukseksi. Shepherd 1984,

Tällaisissa imaginäärisissä olosuhteissa voidaan todistaa, että potentiaalinen kilpailu, joka voisi aktualisoitua "hit-and-run"-entry'n muodossa, eliminoi täydellisesti ylivoitot - silloinkin, kun kyseessä on luonnollinen monopoli.

Contestability-lähestymistapa on jo lähes täydellisesti hylätty IO-tutkimuksessa. Tämä johtuu siitä, että teorian ennusteet ylivoitoista ovat hyvin herkkiä yllä olevien olettamusten muutoksille ja siitä, että on muutenkin hyvin vaikeaa mitata contestability'n eri asteita ja verata niitä toisiinsa.

Contestability-analyysi redusoituu lopulta siihen näkemykseen, että markkinoille pääsyyn vaikuttavat tekijät ovat kilpailun analyysissä keskeisiä. Tämä on kuitenkin havaittu IO-teoriassa jo paljon aikaisemmin (esim. Joe S. Bainingin työ 1950-luvulla ja aiemmat toimivan kilpailun tutkimukset).

Kun otetaan huomioon contestability-analyysin tosiasiallinen syrjään joutuminen Industrial Organization-tutkimuksessa, on yllättävää, että samaa käsitettä ollaan nyt ehdottomassa kauppapolitiikan analyysiin. Tähän mennessä käyty keskustelu IC:stä ei ole selkiyttänyt, miten IC:n käsite ja soveltaminen onnistuisi välttämään ne karikat, joihin vastaava IO-analyysi törmäsi. On esimerkiksi epäselvää, tulisiko käsitteeseen sisällyttää "luonnollisia" markkinoille pääsyn esteitä. Epäselvää on myös se, miten mitattaisiin IC:n asteita ja miten niitä verrattaisiin toisiinsa.

Ainakin tällä hetkellä on ilmeisesti pidettävä järkevämpänä luopua IC:stä jonkinlaisena katokäsitteenä ja keskittyä suoraan IO-teorian

s. 572-573

<sup>5</sup> Asiallisesti on myös edellytettävä, että kuluttajat reagoivat alalletuloon ennen kuin alalla olevan yrityksen hinnoittelu ehtii reagoida alalletuloon. Brock 1983, s. 1057

avuun niihin kysymyksiin, jotka ovat keskeisiä kilpailu-orientoituneen kauppapolitiikan ja markkinoille pääsyn problematiikan laajan arvioinnin kannalta. Tällöin voidaan tarvittaessa keskittyä vain suppeampien talouden sektorien analyysiin, kuten OECD:ssä on jo tehty.

### *Kirjallisuus*

- Baumol, W. J., Panzar, J.C. ja Willig, R.D. (1982): *Contestable Markets and The Theory of Industry Structure*, Harcourt Brace Jovanovich, Inc.
- Berge, W. (1948): *Kartellit vapaan talouselämän uhkana*, Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Brusick, P.(1996): The United Nations Code and Policy on Restrictive Business Practices, esitelmä seminaarissa Competition Policies in an Integrated World Economy, Oslo 14.6.1996.
- Brock, W.A., Contestable Markets and the Theory of Industry Structure: A Review Article, *Journal of Political Economy*, Vol. 91, no. 6, s. 1055-1066.
- Calkins, S. (1996): Reflections on Vertical Restraints of Trade and National Competition Laws in an Integrated World Economy, esitelmä seminaarissa Competition Policies for an Integrated World Economy, Oslo 13.6.1996.
- Competition Policy in the New Trade Order: Strengthening International Cooperation and Rules*. Report of the Group of Experts (Van Miertin ryhmä), Brussels 1995.
- Goldman, C.S.(1996): International Competition Law in the 1990s: a Canadian Perspective, esitelmä seminaarissa Competition Policies for an Integrated World Economy, Oslo 14.6.1996.
- Interactions between Competition and Trade Policies. Challenges and Opportunities, Discussion Paper prepared by Bureau of Competition Policy, Consumer and Corporate Affairs, Kanada 1992.
- Interim Report on Convergence of Competition Policies*, OECD, Paris 1994.
- Norman, V.D. (1996): A small, open economy perspective on international competition policy, esitelmä seminaarissa Competition Policies for an Integrated World Economy, Oslo 13.6.1996.
- Scherer, F.M. (1994): Competition Policies for an Integrated World Economy, the Brookings Institution, Washington D.C.
- Scherer, F.M., International Trade and Competition Policy, esitelmä seminaarissa Competition Policies in an Integrated World Economy, Oslo 13.6.1996.
- Shepherd, W.G. (1984): "Contestability" vs. Competition, *American Economic Review*, Vol. 74, No. 4, September 1984, s. 572-585.
- Starek, R.B. III (1996): International Aspects of Antitrust Enforcement, *World Competition*, Vol. 19, No. 3, s. 29-42.
- Towards an International Framework of Competition Rules*, Communication submitted by Sir Leon Brittan and Karel van Miert, Brussels 17 June 1996.
- Waverman, L. (1996): Trade and/or Competition Policies?, esitelmä seminaarissa Competition Policies in an Integrated World Economy, Oslo 13.6.1996.