

YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIMEN
TUOMIO (toinen jaosto)

25 päivänä toukokuuta 2000 *

Asiassa T-77/95,

Union française de l'express (UFEX), aiemmin **Syndicat français de l'express international (SFEI)**, kotipaikka Roissy-en-France (Ranska),

DHL International, kotipaikka Roissy-en-France,

Service CRIE, kotipaikka Pariisi (Ranska) ja

May Courier, kotipaikka Pariisi,

edustajinaan asianajajat E. Morgan de Rivery, Pariisi, ja J. Derenne, Bryssel ja Pariisi, possiosioite Luxemburgissa asianajotoimisto A. Schmitt, 7 Val Sainte Croix,

kantajina,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellisen yksikön virkamies R. Lyal, avustajanaan asianajaja J.-Y. Art, Bryssel, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies C. Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

vastaajana,

jossa kantajat vaativat, että yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kumoaa komission 30.12.1994 tekemän päätöksen SG(94) D/19144, jolla hylättiin Syndicat français de l'express internationalin 21.12.1990 tekemä kantelu,

EUROOPAN YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN
TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J. Pirrung sekä tuomarit R. M. Moura Ramos ja A. W. H. Meij,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies B. Pastor,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 9.2.2000 pidetyssä suullisessa käsittelyssä esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Tämä asia palautettiin yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen käsiteltäväksi yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-119/97 P, UFEX ym. vastaan komissio, 4.3.1999 antamalla tuomiolla (Kok. 1999, s. I-1341; jäljempänä muutoksenhakutuomio), jolla kumottiin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-77/95, SFEI ym. vastaan komissio, 15.1.1997 antama tuomio (Kok. 1997, s. II-1, jäljempänä 15.1.1997 annettu tuomio).

Oikeudenkäynnin perustana olevat tosiseikat ja asian käsittelyn aikaisemmat vaiheet

- 2 SFEI (josta on tullut UFEX), joka on toimialajärjestö ja jonka jäseniä kolme muuta nykyistä kantajaa ovat, teki komissiolle 21.12.1990 kantelun sen vahvistamiseksi, että Ranskan hallitus ja yrityksenä Ranskan posti ovat rikkoneet eräitä ETY:n perustamissopimuksen (josta on tullut EY:n perustamissopimus, jäljempänä perustamissopimus) määräyksiä erityisesti kilpailun alalla. Nykyiset kantajat täydensivät myöhemmin tätä kantelua.
- 3 Perustamissopimuksen 86 artiklan (josta on tullut EY 82 artikla) osalta kantajien kantelu koski sitä logistista ja kaupallista apua, jota Ranskan postin väitettiin antaneen kansainvälisiä pikakuriiripalveluja tarjoavalle tytäryhtiölleen Société française de messageries internationalesille (jäljempänä SFMI).
- 4 Logistisesta avusta kantelijat katsoivat, että Ranskan posti antoi käytettäväksi postin noutoon, lajitteluun, kuljetukseen, jakeluun ja asiakkaalle toimittamiseen

liittyvää infrastruktuuria, että tytäryhtiöitä varten oli olemassa tavallisesti vain Ranskan postille varattu etuoikeutettu tulliselvitysmenettely ja että niihin sovellettiin muita edullisempia taloudellisia ehtoja. Kaupallisesta avusta kantajat tekivät kantelussaan huomautuksia yhtäältä yritysomaisuuden osien, kuten asiakaskunnan ja goodwill-arvon siirtämisestä, sekä toisaalta Ranskan postin SFMI:n eduksi tekemästä myynninedistämistyöstä ja mainonnasta.

- 5 Kantelijoiden mukaan Ranskan posti syyllistyi määräävän markkina-asemansa väärinkäyttöön, kun se antoi tytäryhtiönsä SFMI:n käyttää infrastruktuuriaan poikkeuksellisen edullisin ehdoin, jotta Ranskan postin määräävä markkina-asema postin peruspalveluissa laajenisi niitä lähellä oleviin kansainvälisiin pikakuriiripalveluihin. Tämä väärinkäyttö oli niiden mukaan ilmennyt SFMI:n eduksi harjoitettuna ristosubventointina.
- 6 Perustamissopimuksen 90 artiklan (josta on tullut EY 86 artikla), 3 artiklan g alakohdan (josta on muutettuna tullut EY 3 artiklan g alakohta), 5 artiklan (josta on tullut EY 10 artikla) ja 86 artiklan osalta kantelijat vetosivat lisäksi siihen, että Ranskan postin tytäryhtiönsä lainvastainen avustaminen perustui useisiin Ranskan valtion antamiin määräyksiin ja toimintaohjeisiin.
- 7 Komissio teki 30.12.1994 päätöksen, jolla se hylkäsi kantelun (jäljempänä riidanalainen päätös). SFEI sai tämän päätöksen tiedoksi 4.1.1995.
- 8 Tämä päätös, joka annettiin komission jäsen Van Miertin allekirjoittaman kirjeen muodossa, kuuluu seuraavasti (kappalenumerointi jätetty toistamatta):

”Komissio viittaa kanteluunne, joka jätettiin osastollemme 21.12.1990 ja johon oli liitetty jäljennös erillisestä, Ranskan kilpailuneuvostolle 20.12.1990 tehdystä

kantelusta. Nämä kaksi kantelua koskivat Ranskan postihallinnon kansainvälisiä pikapalveluita.

Komissiosta lähetettiin Teille 28.10.1994 asetuksen N:o 99/63/ETY 6 artiklan perusteella kirje, jossa todettiin, että asian tutkinnassa saatujen tietojen perusteella ei ole katsottu voitavan ryhtyä toivottuihin jatkotoimiin perustamissopimuksen 86 artiklaa koskevan kantelunne suhteen; tässä kirjeessä Teitä pyydettiin myös esittämään huomautuksenne asiasta.

Viime marraskuun 28 päivänä antamissanne huomautuksissa pitäyditte kannassanne Ranskan postin ja SFEI:n määräävän aseman väärinkäytöstä.

Otettuaan huomioon esittämänne huomautukset komissio ilmoittaa Teille tällä kirjeellä lopullisesta päätöksestään 21.12.1990 tehdystä kantelustanne, joka koski 86 artiklan mukaisen menettelyn aloittamista.

Komissio katsoo viime lokakuun 28 päivänä päivätyssä kirjeessään yksityiskohtaisesti selvitettyjen syiden vuoksi, ettei tässä asiassa ollut riittävästi sellaisia seikkoja, jotka osoittaisivat väitettyjen kilpailusääntöjen rikkomisen jatkuvan ja joiden perusteella hakemuksenne suhteen voitaisiin ryhtyä toivomiinne jatkotoimiin. Tältä osin viime marraskuun 28 päivänä antamanne huomautukset eivät sisällä yhtään sellaista uutta seikkaa, jonka vuoksi komissio voisi muuttaa tätä johtopäätöstä, joka perustuu jäljempänä esitettäviin syihin.

Yhtäältä yhteismarkkinoiden postipalveluja koskevassa vihreässä kirjassa sekä yhteisön postipalvelujen kehittämistä laadituissa suuntaviivoissa (KOM(93) 247 lopullinen 2.6.1993) käsitellään muun muassa SFEI:n kantelun keskeisiä ongelmia. Vaikka nämä asiakirjat sisältävät ainoastaan ehdotuksia *de lege*

ferenda, ne on erityisesti otettava huomioon arvioitaessa sitä, käyttääkö komissio rajallisia voimavarojaan tarkoituksenmukaisesti, ja erityisesti sitä, paneutuvatko sen yksiköt valmistelemaan postipalveluiden markkinoiden tulevaisuutta koskevia säädöksiä sen sijaan, että ne selvittäisivät oma-aloitteisesti tietoonsa saatettuja väitteitä kilpailusääntöjen rikkomisesta.

Toisaalta asetuksen N:o 4064/89 perusteella tehty tutkinta TNT:n, Ranskan postin ja neljän muun postihallintoyksikön yhdessä perustamassa yrityksessä (GD Net) johti siihen, että komissio julkaisi 2.12.1991 asiassa nro IV/M.102 tekemänsä päätöksen. Tällä 2.12.1991 tehdyllä päätöksellään komissio päätti olla vastustamatta sille ilmoitettua keskittymää katsoen sen yhteismarkkinoille soveltuvaksi. Päätöksessä tuotiin kuitenkin erityisesti esiin se, että yhteisesti perustetun yrityksen osalta 'ehdotettu toimi ei luo tai vahvista määräävää markkina-asemaa, joka voisi merkittävästi rajoittaa kilpailua yhteismarkkinoilla tai niiden merkittävällä osalla'.

Tietyt päätöksen keskeiset kohdat koskivat sitä vaikutusta, jota ex-SFMI:n toiminnolla saattoi olla kilpailun kannalta: SFMI:n yksinoikeus Ranskan postin kaluston käyttämiseen on rajattu sen toimintakenttään, ja sen pitäisi päättyä kahden vuoden kuluttua sulautumisesta, jolloin se siten ei enää ole yhteydessä Ranskan postin alihankintaan. Kaikki Ranskan postin SFMI:lle lainmukaisesti myöntämät käyttömahdollisuudet pitäisi tulla vastaavalla tavalla kenen tahansa toisen pikapalveluyrittäjän käyttöön, jonka kanssa Ranskan posti tekee sopimuksen.

Tämä tulos vastaa kaikin tavoin 21.12.1990 esittämiänne ratkaisuehdotuksia. Pyysitte, että jos SFMI päättäisi jatkaa PTT:n palvelujen käyttämistä, se veloitettaisiin maksamaan niistä hinnan, jonka se maksaisi, jos se ostaisi palvelut yksityiseltä yritykseltä; lisäksi pyysitte, että 'kaikki tuet ja kaikkalainen syrjintä saadaan päättymään' ja että 'SFMI mukauttaa hintansa Ranskan postin tarjoamien palvelujen todellisen arvon mukaan'.

Siten on ilmeistä, että kansainvälisten pikapalvelujen nykyistä ja vastaista kilpailua koskevat ongelmat on asianmukaisesti ratkaistu niillä toimenpiteillä, jotka komissio on tähän mennessä toteuttanut.

Jos katsotte, että Ranskan postille asiassa IV/M.102 asetettuja ehtoja ei ole noudatettu, erityisesti kuljetusten ja mainonnan suhteen, Teidän on siinä tapauksessa esitettävä — mahdollisuuksien mukaan — todisteet tästä ja mahdollisesti tehtävä kantelu asetuksen N:o 17/62 3 artiklan 2 kohdan perusteella. Kuitenkin niiden esittämienne virkkeiden tueksi, joissa todetaan 'että nykyisin SFMI:n hinnat (ilman mahdollisia hyvityksiä) jäävät olennaisesti alle SFEL:n jäsenten hintojen' (28.11. päivätyn kirjeenne s. 3) ja että 'Chronopost käyttää postilaitoksen kuorma-autoja mainonnassa' (kirjeeseenne liitetty asiakirja), olisi esitettävä tosiseikkoja, jotka oikeuttaisivat komission yksiköt aloittamaan tutkinnan.

Komission toiminnan, joka perustuu perustamissopimuksen 86 artiklaan, tarkoituksena on pitää yllä tosiasiallista kilpailua sisämarkkinoilla. Yhteisön kansainvälisten pikapalvelujen markkinoiden osalta olisi tässä edellä selvitetyn merkittävän kehityksen vuoksi ollut tarpeen toimittaa uusia tietoja 86 artiklan mahdollisista rikkomisista, jotta komission tutkinta mainittujen toimintojen osalta olisi perusteltu.

Toisaalta komissio katsoo, ettei se ole velvollinen tutkimaan kilpailusääntöjen mahdollisia aiemmin tapahtuneita rikkomisia, jos tällaisen tutkinnan ainoana tarkoituksena tai vaikutuksena on edistää asianosaisten omia etuja. Komissio ei näe etua siinä, että aloitettaisiin tällainen tutkinta perustamissopimuksen 86 artiklan perusteella.

Edellä mainituista syistä ilmoitan Teille, että kantelunne on hylätty.”

- 9 Kantelijat, sittemmin kantajat vaativat yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen 6.3.1995 jättämällään kanteella riidanalaisen päätöksen kumoamista.
- 10 Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi 15.1.1997 antamallaan tuomiolla kanteen katsottuaan pääasiallisesti, että komissiolla oli oikeus yhteisön edun puuttumisen vuoksi lopettaa kantelun käsittely sillä perusteella, että tämän kantelun kohteena olevista menettelytavoista oli luovuttu kantelun tekemisen jälkeen.
- 11 Muutoksenhakuun antamallaan tuomiolla yhteisöjen tuomioistuin kumosi 15.1.1997 annetun tuomion, palautti asian yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen ja määräsi, että oikeudenkäyntikuluista päätetään myöhemmin.
- 12 Seitsemännen valitusperusteen osalta yhteisöjen tuomioistuin on todennut erityisesti seuraavaa (96 kohta): ”Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen käsitys komission tehtävästä kilpailuoikeuden alalla oli virheellinen, kun se katsoi — varmistumatta siitä, että oli selvitetty, etteivät kilpailua vääristävät vaikutukset [joita Ranskan postin väitetyt toimintatavat aiheuttivat] jatkuneet ja että tämän vuoksi kanteluun ei liittynyt yhteisön etua — että aiemmin tapahtuneen kilpailusääntöjen rikkomisen toteamista koskevan kantelun tutkinta ei vastannut enää komissiolle perustamissopimuksessa osoitettua tehtävää, vaan että kantelun tarkoituksena oli lähinnä helpottaa valittajia osoittamaan kansallisissa tuomioistuimissa tuottamuksen olemassaolo vahingonkorvausten saamiseksi.”

- 13 Kahdennessatoista valitusperusteessaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta arvostellaan siitä, että se on ratkaissut harkintavallan väärinkäyttöä koskevan perusteen tutkimatta kaikkea sitä, mihin kantajat olivat vedonneet, ja erityisesti sitä Sir Leon Brittanin komission puheenjohtajalle osoittamaa kirjettä, jonka esittämistä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kieltäytyi määräämästä. Yhteisöjen tuomioistuin on tältä osin todennut (110 kohta), että ”ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei voinut hylätä kantajien vaatimusta määrätä riita-asian ratkaisemisen kannalta ilmeisestikin merkityksellinen kirje esitettäväksi sillä perusteella, että tätä asiakirjaa ei ollut liitetty asiakirjoihin ja että sen olemassaolosta ei ollut varmuutta”.

Asian palauttamisen jälkeinen menettely ja asianosaisten vaatimukset

- 14 Yhteisöjen tuomioistuimen palautettua asian ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen asianosaiset ovat yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 119 artiklan mukaisesti esittäneet kirjalliset huomautuksensa.
- 15 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on päättänyt prosessinjohtotoimesta, jolla kantajia pyydettiin esittämään Sir Leon Brittanin kirje (ks. edellä 13 kohta). Kantajat ovat noudattaneet tätä kehotusta asetetussa määräajassa.
- 16 Koska tuomari A. Potocki on estynyt osallistumasta asian käsittelyyn, yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen presidentti on 16.10.1999 nimennyt hänen tilalleen toisen tuomarin. Uusi esittelevä tuomari nimettiin 20.10.1999 tehdyllä päätöksellä.

- 17 Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen toinen jaosto päätti esittelevän tuomarin kertomuksen perusteella aloittaa suullisen käsittelyn ilman edeltäviä asian selvittämistoimia.
- 18 Osapuolten suulliset lausumat ja vastaukset yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kysymyksiin kuultiin 9.2.2000 pidetyssä istunnossa. Tällöin komissio myös esitti kopion Sir Leon Brittanin kirjeestä.
- 19 Kantajat vaativat, että yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin
- kumoo riidanalaisen päätöksen;
 - velvoittaa komission korvaamaan kaikki yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa ja yhteisöjen tuomioistuimessa aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.
- 20 Komissio vaatii, että yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin
- hylkää kanteen;
 - velvoittaa kantajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Pääasia

- 21 Kantajat ovat sen perusteella, että muutoksenhakutuomiossa yhteisöjen tuomioistuin hyväksyi kahdestatoista valitusperusteesta ainoastaan kaksi, vedonneet tässä menettelyssä pääasiallisesti kahteen perusteeseen, jotka koskevat perustamissopimuksen 86 artiklan sekä yhteisön edun arvioimista koskevien oikeussääntöjen rikkomista. Kantajat väittävät toissijaisesti, että riidanalainen päätös on tehty harkintavaltaa väärinkäyttäen.
- 22 Esillä olevassa asiassa ensimmäisen oikeusasteen tuomio arvioi, että ensimmäiseksi on syytä tarkastella yhteisön edun arvioimista koskevien oikeussääntöjen rikkomista koskevaa perustetta.

Asianomaisten väitteet ja niiden perustelut

- 23 Kantajat toteavat, että kilpailusääntöjen rikkomisen vaikutusten jatkumista ja vakavuutta ei voida arvioida, jollei ole todettu, että kilpailusääntöjä on todella rikottu. Ne väittävät, että se, että kilpailusääntöjä ei enää rikota, ei ole sellainen merkityksellinen peruste, jonka nojalla kantelu voidaan yhteisön edun puuttumisen vuoksi hylätä (ks. erityisesti muutoksenhakutuomion 95 kohta).
- 24 Perustamissopimuksen 86 artikla koskee pakostikin jo tapahtuneita tosiseikkoja (julkisasiamiehen ratkaisuehdotus muutoksenhakutuomioon, 68 ja 71 kohta sekä yhdistetyt asiat C-68/94 ja C-30/95, Ranska ym. v. komissio, tuomio 31.3.1998, Kok. 1998, s. I-1375, 179 ja 180 kohta). Mikäli perustamissopimuksen 86 artiklan soveltamisen välttäisi jo sillä, että lainvastaiset tosiseikat ovat tapahtuneet, jokaisella määräävässä markkina-asetuksessa olevalla yrityksellä olisi mahdollisuus välttää sanktiot luopumalla omista toimintatavoistaan (asia T-83/91, Tetra Pak v. komissio, tuomio 6.10.1994, Kok. 1994, s. II-755, 29 kohta).

- 25 Lisäksi perustamissopimuksen 86 artikla koskee kilpailusääntöjen rikkomista ja sen vaikutuksia. Kyseessä olevilla toimintatavoilla horjutettua kilpailun tasapainoa ei voida näin ollen palauttaa luopumalla näistä toimintatavoista. Vääristyneen kilpailutilanteen voimaan jättämisen välttämiseksi komission olisi tarkastettava, että näistä toimintatavoista luovuttaessa myös niiden kilpailua rajoittavat vaikutukset häviävät.
- 26 Esillä olevaan asiaan liittyvistä seikoista ilmenee kantelun kohteena olleiden kilpailusääntöjen rikkomisten vaikutusten jatkuminen ja rikkomisten vakavuus. Vaikutusten jatkuminen perustuu siihen markkinaosuuteen, jonka SFMI on kahden vuoden aikana saavuttanut ja jonka se on säilyttänyt niiden lainvastaisten ristosubventiointien ansiosta, joilla Ranskan posti on sitä suosinut. Kilpailun rakenne ei näin ollen ole entisensä. Kantelussa ilmoitettujen rikkomisten vakavuuden osalta kantajat huomauttavat, että rikkomiset ovat kestäneet vuodesta 1986 vuoteen 1991, ja ne viittaavat tältä osin useisiin asiantuntijakertomuksiin (Braxtonin kertomus vuodelta 1990, RSV:n kertomus toukokuulta 1993 ja Bainin kertomus vuodelta 1996), joissa rikkomisten merkittävyyttä on määrällisesti arvioitu. Tämän lisäksi kyseisten markkinoiden yhteisön tason ulottuvuutta ei voida kiistää (julkisasiamiehen ratkaisuehdotus muutoksenhakutuomioon, 79 kohta).
- 27 Näin ollen kantajat katsovat, että jos komissio olisi suorittanut tarkistukset, joita yhteisöjen tuomioistuin muutoksenhakuun antamassaan tuomiossa edellytti, komissio olisi pakostikin havainnut, että asiaan liittyi yhteisön etu.
- 28 Kantajat korostavat lopuksi, että sillä, että kansallinen tuomioistuin myöntää lainvastaisista toimintatavoista kärsineelle yritykselle vahingonkorvausta, ei voida sellaisenaan palauttaa ennalleen kilpailun tasapainoa. Komission toiminnan tavoitteena on näet huolehtia siitä, että kilpailutilanne ei vääristy, ja siten puolustaa yleistä etua. Vahingonkorvauksen myöntäminen merkitsee sitä vastoin kilpailijoiden omien etujen suojaamista (julkisasiamiehen ratkaisuehdotus muutoksenhakutuomioon, 73 ja 74 kohta). Lisäksi Ranskan postin maksettavaksi lankeavan korvauksen määrä kantajille olisi täysin toista luokkaa kuin niiden lainvastaisten ristosubventioiden määrä, jotka SFMI:n olisi maksettava takaisin Ranskan postille. Vääristymätön kilpailutilanne voidaan palauttaa ennalleen ainoastaan maksamalla takaisin kyseessä olevat ristosubventiot eikä korvaamalla kärsitty vahinko.

- 29 Komissio väittää, että kantajien päättely perustuu muutoksenhakutuomion virheelliseen tulkintaan.
- 30 Tässä tuomiossa todetaan, että kantelun hylkäämistä koskeva päätös on lainvastainen, koska se perustuu ainoastaan siihen, että kantajan ilmoittamista toimintatavoista on luovuttu, ja koska päätöksessä ei tarkastella kilpailusääntöjen väitetyt rikkomisen vaikutusten mahdollista jatkumista eikä rikkomisen vakavuutta. Asianlaita ei kuitenkaan ole näin riidanalaisen päätöksen osalta.
- 31 Komissiokin katsoo, että kilpailusääntöjen vastaisista toimintatavoista luopuminen ei sinällään ole peruste, jonka nojalla kantelu voidaan hylätä. Kilpailun vastaisten vaikutusten jatkumisella on mahdollista perustella etenkin aiemmin tapahtunutta rikkomista koskevan tutkimuksen jatkamista. Komissiolla on kuitenkin harkintavaltaa siinä mielessä, että sen on arvioitava sitä, onko näiden vaikutusten vakavuus peruste tutkimuksen jatkamiselle. Komissio ei kuitenkaan missään tapauksessa ole käsiteltävänä olevassa asiassa katsonut, että väitetyt perustuslain rikkomuksen vastaisesta toimintatavasta luopuminen merkitsisi sitä, että sillä itsellään ei olisi enää mitään intressiä jatkaa tutkimusta.
- 32 Esillä olevassa asiassa yhteisön edun puuttuminen oli seurausta erityisesti siitä toteamuksesta, että asian GD Net yhteydessä toteutetut toimenpiteet olivat antaneet mahdollisuuden ratkaista nykyiseen ja vastaiseen kilpailuun liittyvät ongelmat kyseisellä alalla. Vaikka oletettaisiinkin, että kantelun kohteena olevat toimintatavat olisivat silloin, kun niitä pantiin täytäntöön, merkinneet määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä, ne eivät kuitenkaan ole estäneet vääristymättömän kilpailun kehittymistä kyseisellä alalla. Komissiota ei voida näin ollen arvostella siitä, ettei se ole tutkinut, jatkuivatko kantelun kohteena olevien toimintatapojen kilpailun vastaiset vaikutukset mahdollisesti.
- 33 Edellä mainittujen vaikutusten jatkumisen huomioon ottaminen ilmenee myös riidanalaiseen päätökseen sisältyvästä maininnasta, jonka mukaan kantelun tut-

kinnan ainoana tarkoituksena tai vaikutuksena on edistää kantelun tehneiden omia etuja. Tämä päätelmä näet osoittaa, että komissio on katsonut sille esitettyjen seikkojen perusteella, että kantelussa ilmoitettujen toimintatapojen vaikutus kilpailuun ei enää ollut riittävä siten, että tutkimuksen jatkamista olisi voitu perustella asiaan liittyvällä yhteisön edulla.

- 34 Lisäksi komissio oli 28.10.1994 ilmoittanut kantajille, että niiden esiin tuomat nykyistä ja vastaista kilpailua koskevat ongelmat oli ratkaistu. Kantajat eivät vastauksessaan esittäneet yhtään sellaista yksityiskohtaista tosiseikkaa, jonka perusteella olisi voitu osoittaa, että kyseessä olevat toimintatavat jatkuivat tai että niillä oli edelleen vaikutuksia, mitä seikkaa olisi voitu pitää perusteena tutkimuksen jatkamiselle (asia T-224/95, Tremblay ym. v. komissio, tuomio 27.11.1997, Kok. 1997, s. II-2215, 62—64 kohta).

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 35 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, että tässä perusteessa on kyse lähinnä siitä, onko komissio noudattanut velvollisuuksiaan kantelijoiden sille tekemän kantelun tutkimisen osalta.
- 36 Yhteisöjen tuomioistuimen ja yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä, joka on vahvistettu viimeksi muutoksenhakutuomiossa (86 kohta ja sitä seuraavat kohdat), on yksilöity komission

velvoitteet tilanteessa, jossa kantelu on saatettu sen käsiteltäväksi 6 päivänä helmikuuta 1962 annetun neuvoston asetuksen N:o 17 (perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklan ensimmäinen täytäntöönpanoasetus) (EYVL 1962, 13, s. 204) 3 artiklan nojalla.

- 37 Tästä oikeuskäytännöstä ilmenee, että komission on huolellisesti tutkittava kaikki ne tosiasiaperusteet ja oikeusperusteet, jotka kantelijat saattavat sen tietoon arvioidakseen, ilmeneekö niiden perusteella käyttäytymistä, joka on omiaan vääristämään kilpailua sisämarkkinoilla ja vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (asia T-24/90, *Automec v. komissio*, tuomio 18.9.1992, Kok. 1992, s. II-2223, 79 kohta). Lisäksi kantelijoilla on oikeus saada komissiolta sellainen kanteluaan koskeva päätös, josta taas on mahdollista nostaa kanne (muutoksenhakutuomio, 86 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 38 Komissio on kuitenkin velvollinen tutkimaan asiaa tai tekemään lopullisen päätöksen siitä, onko kilpailusääntöjä rikottu kantajien väittämällä tavalla, vain siinä tapauksessa, että kantelu kuuluu sen yksinomaiseen toimivaltaan. Tästä ei kuitenkaan ole kyse käsiteltävänä olevassa asiassa, joka koskee perustamissopimuksen 86 artiklan soveltamista, minkä osalta komissiolla ja kansallisilla viranomaisilla on jaettu toimivalta (muutoksenhakutuomio, 87 kohta; em. asia *Automec v. komissio*, tuomion 90 kohta; asia T-5/93, *Tremblay ym. v. komissio*, tuomio 24.1.1995, Kok. 1995, s. II-185, 59 ja 61 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen, ja asia T-198/98, *Micro Leader Business v. komissio*, tuomio 16.12.1999, Kok. 1999, s. II-3989, 27 kohta).
- 39 Perustamissopimuksen 89 artiklan 1 kohdassa (josta on muutettuna tullut EY 85 artiklan 1 kohta) komissiolle annetaan tehtäväksi valvoa perustamissopimuksen 85 artiklassa (josta on tullut EY 81 artikla) ja 86 artiklassa vahvistettujen periaatteiden soveltamista, ja sen edellytetään määrittelevän ja panevan täytäntöön yhteisön kilpailupolitiikan suuntaviivat. Tämän tehtävän

täyttämiseksi komissiolla on oikeus asettaa saamansa kantelut tärkeysjärjestykseen (muutoksenhakutuomio, 88 kohta).

- 40 Tästä seuraa, että sen lisäksi, että komissio voi määrätä siitä, missä järjestyksessä kantelut tutkitaan, se voi myös hylätä kantelun sillä perusteella, ettei asiaan liity riittävää yhteisön etua, jotta asian tutkimisen jatkaminen olisi tarpeen (em. asia Tremblay ym. v. komissio, tuomio 24.1.1995, 60 kohta).
- 41 Lopuksi on todettava, että asian tutkimisen jatkamista koskevaa yhteisön etua arvioidessaan komission on otettava huomioon yksittäistapauksen olosuhteet, ja täyttääkseen perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklassa asetetun valvontatehtävänsä parhaalla mahdollisella tavalla sen on erityisesti suhteutettava keskenään sen vahingon merkitys, jonka väitetysti lainvastainen käyttäytyminen voi aiheuttaa yhteismarkkinoiden toiminnalle, kilpailusääntöjen rikkomisen olemassaolon osoittamisen todennäköisyys sekä tarvittavien tutkimusten laajuus (yhdistetyt asiat T-189/95, T-39/96 ja T-123/96, SGA v. komissio, tuomio 13.12.1999, Kok. 1999, s. II-3587, 52 kohta; yhdistetyt asiat T-185/96, T-189/96 ja T-190/96, Riviera auto service ym. v. komissio, tuomio 21.1.1999, Kok. 1999, s. II-93, 46 kohta; em. asia Automec v. komissio, tuomion 86 kohta ja em. asia Tremblay ym. v. komissio, tuomio 24.1.1995, 62 kohta).
- 42 Komissiolle tärkeysjärjestyksen määrittämisen osalta kuuluva harkintavalta ei kuitenkaan ole rajaton (muutoksenhakutuomio, 89—95 kohta). Komissiota sitoo näin ollen perusteluvollisuus sen kieltäytyessä jatkamasta kantelun käsittelyä, ja näiden perustelujen on oltava riittävän täsmälliset ja yksityiskohtaiset, jotta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen on mahdollista tehokkaasti valvoa tapaa, jolla komissio on käyttänyt harkintavaltaansa määritellään asioiden tärkeysjärjestystä. Tällä valvonnalla pyritään selvittämään, ettei riidanalainen päätös perustu virheellisiin aineellisiin seikkoihin, ja ettei siihen liity oikeudellista virhettä, ilmeistä arviointivirhettä tai harkintavallan väärinkäyttöä (em. asia Automec v. komissio, tuomion 80 kohta; em. asia SGA v. komissio, tuomion 41 kohta sekä em. asia Micro Leader Business v. komissio, tuomion 27 kohta).

- 43 Tämän lisäksi yhteisöjen tuomioistuin on korostanut muutoksenhakuun antamassaan tuomiossa (92 kohta), että komissio ei sille tehtyjä kanteluja tärkeysjärjestykseen asettaessaan voi ennalta rajata käsittelynsä ulkopuolelle tilanteita, jotka sisältyvät sille perustamissopimuksessa osoitettuun tehtävään. Yhteisöjen tuomioistuin totesi lisäksi seuraavaa:

”93 Tältä osin komission on arvioitava kussakin tapauksessa sitä, kuinka vakavia väitteet kilpailuolosuhteiden loukkaamisesta ovat ja kuinka pysyviä niiden vaikutukset ovat. Tästä velvollisuudesta seuraa erityisesti, että sen on otettava huomioon kantelussa esitettyjen rikkomisten kesto ja merkitys sekä niiden vaikutus yhteisössä vallitsevaan kilpailutilanteeseen.

94 Jos kilpailua vääristävät vaikutukset säilyvät senkin jälkeen, kun niihin syynä olleista menettelytavoista on luovuttu, komissiolla siis säilyy perustamissopimuksen 2 artiklan, 3 artiklan g alakohdan ja 86 artiklan perusteella toimivalta puuttua tilanteeseen näiden vaikutusten poistamiseksi (ks. vastaavasti asia 6/72, Europemballage ja Continental Can v. komissio, tuomio 21.2.1973, Kok. 1973, s. 215, 24 ja 25 kohta; Kok. Ep. II, s. 89).

95 Komissio ei siten voi nojautua yksin siihen seikkaan, että väitetysti perustamissopimuksen vastaisista menettelytavoista on luovuttu, kun se päättää lopettaa yhteisön edun puuttumisen vuoksi tällaisia menettelytapoja koskevan kantelun käsittelyn, vaan sen on ensin tarkistettava, että kilpailua vääristävät vaikutukset eivät jatku ja että väitettyjen loukkausten vakavuus kilpailuolosuhteille tai näiden loukkausten vaikutusten jatkuminen eivät mahdollisesti ole sellaisia seikkoja, joiden vuoksi kanteluun liittyisi yhteisön etu.

96 Edellä esitetyillä perusteilla on todettava, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen käsitys komission tehtävästä kilpailuoikeuden alalla oli vir-

heellinen, kun se katsoi — varmistumatta siitä, että oli selvitetty, etteivät kilpailua vääristävät vaikutukset jatkuneet ja että tämän vuoksi kanteluun ei liittynyt yhteisön etua — että tapahtuneen kilpailusääntöjen rikkomisen toteamista koskevan kantelun tutkinta ei vastannut enää komissiolle perustamissopimuksessa osoitettua tehtävää, vaan että kantelun tarkoituksena oli lähinnä helpottaa valittajia osoittamaan kansallisissa tuomioistuimissa tuottamuksen olemassaolo vahingonkorvausten saamiseksi.”

- 44 Edellä esitetystä seuraa, että komissio, jonka käsiteltäväksi SFEI oli saattanut perustamissopimuksen 86 artiklan rikkomista koskevan kantelun, oli velvollinen arvioimaan kaikkien tosiasiaperusteiden ja oikeusperusteiden nojalla väitettyjen rikkomisten vakavuutta ja kestoja sekä niiden vaikutusten mahdollista jatkumista, ja näin on siitäkin huolimatta, että väärinkäytöksi väitetytjä toimintatapoja ei olisi enää jatkettu kantelun tekemisen jälkeen.
- 45 Tältä osin komission olisi pitänyt erityisesti tarkastaa, merkitsikö kantelussa ilmoitetuista toimintatavoista luopuminen pakostikin kilpailuvääristymien lopullista häviämistä vai jäikö markkinoille yhä kilpailullinen epätasapaino, esillä olevassa asiassa SFMI:n väitetyksi perustamissopimuksen vastaisten toimintatapojen avulla hankkiman markkina-aseman säilyminen. Näin ollen komission on varmistuttava siitä, onko edellä mainituilla toimintatavoilla mahdollisesti edelleen kilpailun vastaisia vaikutuksia kyseisille markkinoille.
- 46 On syytä tarkastaa, täyttääkö riidanalainen päätös edellä mainitut vaatimukset.
- 47 Kyseisessä päätöksessä komissio käy ensin läpi hallinnollisen menettelyn eri vaiheet, ja korostaa sitten, että asiassa ei ollut riittävästi sellaisia seikkoja, jotka osoittaisivat, että kilpailusääntöjen rikkomiset jatkuivat, siten, että kantelun suhteen voitaisiin ryhtyä jatkotoimiin (5. kappale). Tämän päätelmän tueksi

komissio viittaa yhteismarkkinoiden postipalveluja koskevaan vihreään kirjaan sekä yhteisön postipalvelujen kehittämisestä laadittuihin suuntaviivoihin. Se painottaa, että ”nämä asiakirjat sisältävät ainoastaan ehdotuksia *de lege ferenda*” ja että niiden tarkoituksena on määritellä puitteet ”postipalveluiden markkinoiden tulevaisuutta koskevia säädöksiä” ajatellen (6. kappale).

- 48 Komissio vetoaa lisäksi 2.12.1991 tekemäänsä GD Net -päätökseen, jolla se katsoi yhteismarkkinoille soveltuvaksi useiden postihallintoyksikköjen, joista yksi oli Ranskan posti, yhdessä perustaman kansainvälisten pikakuriiripalveluiden alalla toimivan yrityksen (7. kappale). Komissio luettelee useita tämän päätöksen kohtia: SFMI:n yksinoikeutta Ranskan postin kalustoon on rajoitettu, tämän yksinoikeuden pitäisi päättyä ”kahden vuoden kuluttua sulautumisesta”, ja Ranskan postilla on velvollisuus antaa kaikki sen SFMI:lle myöntämät käyttömahdollisuudet vastaavalla tavalla minkä tahansa sellaisen toisen, kyseisellä alalla toimivan yrityksen käyttöön, jonka kanssa Ranskan posti tekee sopimuksen (8. kappale). Komissio korostaa tämän jälkeen, että ”tämä tulos vastaa kaikin tavoin [SFEI:n] esittämiä ratkaisuehdotuksia” (9. kappale).
- 49 Asian tarkastelun tässä vaiheessa on syytä todeta, että sen enempää riidanalaisen päätöksen edellä mainittujen kappaleiden kuin GD Net -päätöksenkään perusteella ei voida havaita, että komissio olisi arvioinut kantelussa väitettyjen rikkomisten vakavuutta ja kestoa taikka rikkomisten vaikutusten mahdollista jatkumista. Riidanalainen päätös koskee näet ainoastaan kyseessä olevien markkinoiden vastaista kehittymistä, jota komissio väittää tarkastelleensa vihreässä kirjassa, suuntaviivoissa ja GD Net -päätöksessään.
- 50 Näin ollen riidanalaisen päätöksen päätelmänä esitetty 10. kappale, jossa todetaan, että ”kansainvälisten pikapalvelujen nykyistä ja vastaista kilpailua koskevat ongelmat on [siten] asianmukaisesti ratkaistu niillä toimenpiteillä, jotka komissio on tähän mennessä toteuttanut”, on katsottava väitteeksi ilman sitä tukevia perusteluja. Koska riidanalaisen päätöksen yhdeksässä ensimmäisessä kappale-

leessa lausutaan lähinnä vain kyseessä olevien markkinoiden vastaisesta kehitymisestä, niitä ei voida pitää perustana yhdellekään ”nykyistä kilpailua” koskevalle toteamukselle.

- 51 Se, että komissio olisi noudattanut sille kantelun tutkimisen osalta kuuluvia velvollisuuksiaan, ei käy myöskään ilmi niistä riidanalaisen päätöksen muista kappaleista, joissa se toteaa vain sen, että kantajilla on mahdollisuus tehdä uusi kantelu, jos ne katsovat, että Ranskan postille GD Net -päätöksessä asetettuja edellytyksiä ei ole noudatettu (11. kappale), ja toimittaa uusia tietoja perustamissopimuksen 86 artiklan mahdollisista rikkomisista (12. kappale).
- 52 Tästä myös seuraa, että komissio ei ole esillä olevassa asiassa arvioinut väitettyjen rikkomisten vakavuutta ja kestoja eikä rikkomisten vaikutusten mahdollista jatkumista. Se, että komissio on lopuksi katsonut, ettei se ollut velvollinen tutkimaan kilpailusääntöjen aiemmin tapahtuneita rikkomisia, jos tällaisen tutkiminnan ainoana tarkoituksena tai vaikutuksena on edistää asianosaisten omia etuja (13. kappale), merkitsee sitä, että komissio on esillä olevassa asiassa ymmärtänyt väärin tehtävänsä kilpailuoikeuden alalla, ja tähän tehtävään ei tietenkään kuulu edellytysten selvittäminen sellaisten omaisuusvahinkojen korvaamiseksi, joita yksi tai useampi yritys väittää kärsineensä, vaan sen tehtävä on varmistaa kyseisillä markkinoilla toimivien ranskalaisten yksityisten toimijoiden suurta enemmistöä edustavan järjestön tekemän kantelun johdosta se, ettei kilpailutilanne ole vääristynyt.
- 53 Tästä tarkastelusta ilmenee näin ollen, että komissio ei ole noudattanut sille määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskevan kantelun käsittelyn osalta kuuluvia velvollisuuksiaan, kun se on yhteisön edun puuttumisen vuoksi lopettanut kantelun käsittelyn riidanalaisessa päätöksessä esitettyjen seikkojen perusteella.
- 54 Vaikka komission edustajat ovatkin yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa vakuuttaneet, että väitetyjä kilpailusääntöjen rikkomisia ja niiden

vaikutusten mahdollista jatkumista oli todella tarkasteltu, on kuitenkin syytä todeta, että näillä lausumilla ei voida kyseenalaistaa yllä esitetyllä tavalla suoritettua tarkastelua riidanalaisesta päätöksestä. Päätöksen itsessään on näet oltava riittävä, eikä sen perusteluina voida pitää sellaisia kirjallisia tai suullisia selityksiä, jotka on annettu jälkeinpäin kyseistä päätöstä koskevan kanteen jo ollessa yhteisöjen tuomioistuinten käsiteltävänä (ks. esim. asia T-16/91 RV, Rendo ym. v. komissio, tuomio 12.12.1996, Kok. 1996, s. II-1827, 45 kohta ja vastaavasti asia T-188/98, Kuijjer v. neuvosto, tuomio 6.4.2000, Kok. 2000, s. II-1959, 38 ja 43 kohta).

- 55 Näin ollen on syytä kumota riidanalainen päätös ilman, että olisi tarpeen tutkia perustamissopimuksen 86 artiklan rikkomista koskevaa perustetta ja sitä toissijaisesti esitettyä perustetta, joka koskee harkintavallan väärinkäyttöä.

Oikeudenkäyntikulut

- 56 Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen 15.1.1997 antama tuomio, jolla kantajat velvoitettiin korvaamaan oikeudenkäyntikulut, on kumottu. Muutoksenhakuun antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin on määrännyt, että oikeudenkäyntikuluista päätetään myöhemmin. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen on näin ollen määrättävä tässä tuomiossa kaikista eri menettelyihin liittyvistä oikeudenkäyntikuluista.
- 57 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on esillä olevassa asiassa hävinnyt asian ja koska kantajat ovat vaatineet oikeudenkäyntikulujen korvaamista, komissio on velvoitettava korvaamaan kaikki yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa ja yhteisöjen tuomioistuimessa aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN
(toinen jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

- 1) Komission 30.12.1994 tekemä päätös SG(94) D/19144, jolla hylättiin Syndicat français de l'express internationalin 21.12.1990 tekemä kantelu, kumotaan.
- 2) Komissio veloitetaan vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se veloitetaan korvaamaan kaikki kantajille yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa ja yhteisöjen tuomioistuimessa aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

Pirrung

Moura Ramos

Meij

Julistettiin Luxemburgissa 25 päivänä toukokuuta 2000.

H. Jung

kirjaaja

J. Pirrung

toisen jaoston puheenjohtaja