

# Yhdistetyt asiat T-213/01 ja T-214/01

## Österreichische Postsparkasse AG ja Bank für Arbeit und Wirtschaft AG

vastaan

### Euroopan yhteisöjen komissio

Kumoamiskanne – Kilpailu – Asetus N:o 17 – Asetus (EY) N:o 2842/98 – Päätös 2001/462/EY, EHTY – Kuulemismenettelystä vastaava neuvonantaja – Toimet, joilla on oikeusvaikutuksia – Tutkittavaksi ottaminen – Oikeutettu intressi – Hakijan tai kantelijan asema – Tavaroita tai palveluja ostava kuluttaja – Oikeus tutustua väitetiedoksiintoon – Luottamukselliset tiedot – Riittävä intressi

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio (viides jaosto)  
7.6.2006 . . . . . II - 1609

#### Tuomion tiivistelmä

1. *Kumoamiskanne – Oikeussuojan tarve*  
(EY 230 artiklan neljäs kohta ja EY 233 artikla)
2. *Kumoamiskanne – Kannekelpoiset toimet – Toimet, joilla on sitovia oikeusvaikutuksia*  
(EY 230 artiklan neljäs kohta)

3. *Kumoamiskanne – Kannekelpoiset toimet*  
(EY 230 artiklan neljäs kohta; neuvoston asetuksen N:o 17 3 artiklan 2 kohta ja neuvoston asetuksen N:o 2842/98 7 artikla; komission päätöksen 2001/462 9 artiklan 2 kohta)
4. *Kilpailu – Hallinnollinen menettely – Kantelijan aseman tunnustaminen*  
(Neuvoston asetus N:o 17 ja N:o 2842/98)
5. *Kilpailu – Hallinnollinen menettely – Kantelujen tutkiminen*  
(EY 81 ja EY 82 artikla; neuvoston asetuksen N:o 17 3 artiklan 2 kohta)
6. *Kilpailu – Hallinnollinen menettely – Kantelijoiden oikeudet*  
(EY 81 ja EY 82 artikla; neuvoston asetuksen N:o 17 10 artiklan 3 ja 6 kohta; neuvoston asetuksen N:o 2842/98 7 ja 8 artikla; komission päätöksen 2001/462 12 artiklan 4 kohta)
7. *Kilpailu – Hallinnollinen menettely – Kantelijoiden oikeudet*  
(Neuvoston asetuksen N:o 2842/98 7 artikla)
8. *Kilpailu – Hallinnollinen menettely – Oikeus tutustua asiakirja-aineistoon*  
(Komission tiedonanto 97/C 23/03)

1. Luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön nostama kumoamiskanne voidaan ottaa tutkittavaksi ainoastaan sillä edellytyksellä, että kantajalla on tarve saada riitautettu toimenpide kumotuksi. Tällainen tarve on olemassa vain, jos toimenpiteen kumoamisesta itsestään voi aiheutua oikeusvaikutuksia.

Tältä osin EY 233 artiklan mukaan toimielimen, jonka toimenpide on kumottu, on toteutettava tuomion täytäntöönpanemiseksi tarvittavat toimenpiteet. Nämä toimenpiteet eivät voi koskea sitä, että kumottu säädös tai päätös poistettaisiin yhteisön oikeusjär-

jestyksestä, koska tällainen seuraus aiheutuu jo siitä, että tuomioistuin kumoaa kyseisen toimenpiteen. Toimielimen on pyrittävä erityisesti poistamaan ne vaikutukset, joita kumotulla toimenpiteellä on ollut ja joihin todetut lainvastaisuudet heijastuvat. Siitä, että tuomioistuin kumoaa taannehtivasti säädöksen tai päätöksen, joka on jo täytäntöönpantu, voi aina aiheutua oikeusvaikutuksia. Tällaisesta toimenpiteestä on nimittäin voinut aiheutua oikeusvaikutuksia sen voimassaoloaikana, eivätkä nämä vaikutukset ole välttämättä hävinneet, vaikka toimenpide on kumottu. Samoin toimenpiteen kumoamisella voidaan estää se, että lainvastaisuuteen, joka rasittaa kyseistä toimenpidettä, syöllistytään uudelleen vastaisuudessa. Näistä syistä kyseisellä toimielimellä saattaa olla kumoamistuomion

noudattamiseksi velvollisuus palauttaa kantajan tilanne asianmukaiseksi tai velvollisuus olla toteuttamatta samanlaista toimenpidettä vastaisuudessa.

Tästä seuraa, että kilpailusääntöjen rikkomista koskevassa menettelyssä siitä, että väitetiedoksianto on toimitettu kantelijan asemassa olevalle kolmannelle sen jälkeen, kun kumoamiskanne, jolla pyritään riitauttamaan tämän toimittamisen perusteena olevan päätöksen lailisuus, on nostettu, ei seuraa, että kyseinen kanne jää vaille kohdetta. Riidanalaisen päätöksen mahdollisella kumoamisella voi nimittäin jo sellaiseen olla oikeusvaikutuksia menettelyn osapuolina olevien yritysten asemaan nähden, erityisesti siten, että sillä estetään tällaisen komission menettelyn toistuminen ja tehdään kyseiselle kolmannelle lainvastaisesti toimitetun väitetiedoksiannon käyttämisestä lainvastaista.

(ks. 53–55 kohta)

2. EY 230 artiklassa tarkoitettuja, kumoamiskanteen kohteeksi kelpavia toimia ovat ainoastaan sellaiset toimenpiteet, joilla on sitovia oikeusvaikutuksia, jotka voivat vaikuttaa kantajan etuihin muuttaen tämän oikeusasemaa selvästi.

Lähtökohtaisesti menettelyn kuluessa tehdyt toimenpiteet, joilla valmistellaan lopullista päätöstä, eivät näin ollen ole kannekelpoisia toimia. Kuitenkin myös valmistelun kuluessa toteutetut toimet, jotka muodostavat itsessään lopullisen päätepisteen erityiselle menettelylle, joka on eri kuin se, jonka päätteeksi komissio tekee pääasiaa koskevan päätöksen, ja joilla on sitovia oikeusvaikutuksia, jotka voivat vaikuttaa kantajan etuihin muuttaen tämän oikeusasemaa selvästi, ovat kannekelpoisia toimia.

Komission päätöksellä, jolla kilpailusääntöjen rikkomista koskevassa menettelyssä väitteiden kohteena olevalle yritykselle ilmoitetaan siitä, ettei sen toimittamia tietoja käsitellä yhteisön oikeudessa taatulla tavalla luottamuksellisesti ja että ne voidaan näin ollen toimittaa kantelijan asemassa olevalle kolmannelle, on kyseiseen yritykseen nähden oikeusvaikutuksia, jotka muuttavat tämän oikeusasemaa selvästi, koska siinä ei anneta tälle yritykselle yhteisön oikeuden mukaista suojaa ja se on lopullinen ja siitä lopullisesta päätöksestä, jossa todetaan kilpailusääntöjen rikkominen, erillinen päätös.

Lisäksi yrityksen mahdollisuus nostaa kanne lopullisesta päätöksestä, jossa todetaan kilpailusääntöjen rikkominen, ei voi taata sille tätä koskevien oikeuk-

siensa asianmukaista suojaa. Yhtäältä on mahdollista, että hallintomenettelyä ei päätetä päätöksellä, jossa todetaan kilpailusääntöjen rikkominen. Toisaalta tästä päätöksestä nostettu kanne, jos se nostetaan, ei ole missään tapauksessa yritykselle keino ehkäistä peruuttamattomia seurauksia, joita sen tiettyjen asiakirjojen lainvastainen julkistaminen aiheuttaa.

Tällaisesta päätöksestä voidaan siis nostaa kumoamiskanne.

(ks. 64–66 kohta)

3. Tietyissä kilpailuasioita koskevilla menettelyissä kuulemismenettelystä vastaavan neuvonantajan toimivaltuuksista tehdyn päätöksen 2001/462 9 artiklan toisen kohdan perustella tehty kuulemismenettelystä vastaavan neuvonantajan päätös, jolla sallitaan kilpailusääntöjen rikkomista koskevan menettelyn osapuolena olevaa yritystä koskevan väitetiedoksiannon version, joka ei sisällä luottamuksellisia tietoja, lähettäminen kantelijan asemassa olevalle kolmannelle, muodostaa päätepisteen sellaiselle erityiselle menettelylle, joka on erillinen yleisestä EY 81 artiklan soveltamismenettelystä, ja siinä vahvistetaan lopullisesti komission kanta siihen nähden, toimitetaanko kyseiselle kantelijan asemassa olevalle kolmannelle väitetiedoksiannosta sellainen versio, joka ei sisällä luottamuksellisia tietoja. Tällainen päätös merkitsee väistämättä sitä, että kantelijan asemassa olevan kolmannen on

aiemmin katsottu olevan asetuksen N:o 17 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu hakija, jolla on oikeutettu intressi, sillä tästä hakijan asemasta johtuu tämän kolmannen oikeus saada väitetiedoksianto kuulemisesta tietyissä [EY 81] ja [EY 82] artiklan mukaisissa menettelyissä annetun asetuksen N:o 2842/98 7 artiklan mukaisesti.

Tästä seuraa, että menettelyn osapuolena oleva yritys voi riitauttaa kanteensa sekä kuulemismenettelystä vastaavan neuvonantajan päätöksen toimittavaa kantelijan asemassa olevalle kolmannelle väitetiedoksiannosta versio, joka ei sisällä luottamuksellisia tietoja, että tämän päätöksen perustana olevan sen väistämättömän seikan, että komissio myöntää, että kyseisellä kolmannelle on asetuksen N:o 17 3 artiklan 2 kohdan mukainen oikeutettu intressi. Muutoin kyseinen yritys ei kykenisi estämään sitä, että komission sitä vastaan esittämä väitetiedoksianto saatettaisiin sellaisen kolmannen tietoon, joka on esittänyt hakemuksen tai kantelun ja jolla ei ole yhteisön säännöksissä edellytettyä oikeutettua intressiä, tai – jos se on jo toimitettu – vaatimaan sen, että tämä kolmas käyttää kyseisiä tietoja, toteamista lainvastaiseksi.

(ks. 71, 72 ja 78 kohta)

4. Asetuksessa N:o 17 ja kuulemisesta tietyissä [EY 81] ja [EY 82] artiklan mukaisissa menettelyissä annetussa asetuksessa N:o 2842/98 ei edellytetä hakijan tai kantelijan aseman tunnustamiseksi sitä, että kyseessä oleva hakemus tai kantelu on sen taustalla, että komissio aloittaa kilpailusääntöjen rikkomista koskevan menettelyn ja erityisesti sen alustavan tutkintavaiheen. Luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt, jotka vetoavat oikeutettuun intressiin pyytää komissiota toteamaan kilpailusääntöjen rikkomisen, voivat näin ollen esittää tätä koskevan hakemuksen tai kantelun silloinkin, kun komissio on jo aloittanut kilpailusääntöjen rikkomista koskevan menettelyn alustavan tutkintavaiheen omasta aloitteestaan tai kolmannen hakemuksen perusteella. Muutoin henkilöt, joilla on tällainen oikeutettu intressi, eivät voisi menettelyn kuluessa käyttää menettelyllisiä oikeuksiaan, jotka liittyvät hakijan tai kantelijan asemaan.

Kyseisissä asetuksissa on luotu muiden luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden kuin niiden yritysten, joita vastaan komissio on esittänyt väitteitä, kilpailusääntöjen rikkomista koskevaan menettelyyn osallistumisen osalta asteittainen vaihtelu sen mukaan, miten voimakkaasti toiminta vaikuttaa niiden intresseihin. Näissä asetuksissa erotetaan tältä osin toisistaan ensinnäkin "hakija tai kantelija, jolla on oikeutettu intressi", jolle komissio lähettää jäljennöksen väitetiedoksiannon versiosta, joka ei sisällä luottamuksellisia tietoja, kun se on esittänyt väitteitä kysymyksestä, jota kyseessä oleva, sille esitetty hakemus tai kantelu koskee (asetuksen N:o 17 3 artik-

lan 1 ja 2 kohta ja asetuksen N:o 2842/98 6–8 artikla), toiseksi "kolmas, jolla on asiassa riittävä intressi", jolla on – jos se pyytää tulla kuulluksi – oikeus siihen, että komissio ilmoittaa sille kirjallisesti menettelyn luonteesta ja kohteesta, sekä oikeus esittää komissiolle kirjallisesti näkemyksensä (asetuksen N:o 17 19 artiklan 2 kohta ja asetuksen N:o 2842/98 9 artiklan 1 ja 2 kohta), ja kolmanneksi "muut kolmannet", joille komissio voi antaa tilaisuuden ilmaista kantansa suullisesti (asetuksen N:o 2842/98 9 artiklan 3 kohta).

Hakijalla tai kantelijalla, jolla on oikeutettu intressi, on näin ollen oikeus saada väitetiedoksiannosta versio, joka ei sisällä luottamuksellisia tietoja. Kolmansien, jolla on asiassa riittävä intressi, osalta ei ole poissuljettua, että komissio voi, jos se on asian olosuhteiden nojalla perusteltua, olematta siihen kuitenkaan velvoitettu, lähettää niille väitetiedoksiannosta version, joka ei sisällä luottamuksellisia tietoja, jotta ne voisivat toimittaa sille huomautuksensa väitettyistä rikkomisista, joita kyseessä oleva menettely koskee. Muissa tilanteissa kuin näissä kahdessa tilanteessa asetuksessa N:o 17 ja N:o 2842/98 ei ole säädetty siitä, että komissio toimittaisi väitetiedoksiannon muille luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille kuin

niille yrityksille, joita vastaan nämä väitteet on esitetty.

(ks. 91 ja 106–108 kohta)

5. Tavaroiden tai palvelujen kuluttaja voi täyttää asetuksen N:o 17/3 artiklassa tarkoitettua oikeutettua intressiä koskevan edellytyksen. Kuluttajalla, joka osoittaa, että kyseessä oleva kilpailunrajoitus on vahingoittanut tai voinut vahingoittaa sen taloudellisia intressejä, on asetuksen N:o 17/3 artiklassa tarkoitettu oikeutettu intressi esittää hakemus tai kantelu, jotta komissio toteaisi EY 81 ja EY 82 artiklan rikkomisen.

Se, että kuluttaja katsotaan hakijaksi tai kantelijaksi, riippuu näin ollen siitä, voivatko kyseessä olevat menettelytavat aiheuttaa sille taloudellista vahinkoa, eikä siitä, toimiiko se kaikilla komission tutkinnan kohteena olevilla tuotemerkinoilla.

Tältä osin säännösten, joilla pyritään takaamaan, että kilpailu ei ole vääristynyttä sisämarkkinoilla, lopullisena päämääränä on lisätä kuluttajan hyvinvoin-

tia. Tämä päämäärä ilmenee erityisesti EY 81 artiklan sanamuodosta. Nimittäin vaikka on mahdollista ilmoittaa, että tämän säännöksen 1 kohdassa asetettua kieltoa ei sovelleta kartelleihin, jotka osaltaan tehostavat kyseessä olevien tuotteiden tuotantoa tai jakelua taikka edistävät teknistä tai taloudellista kehitystä, tämän EY 81 artiklan 3 kohdassa säädetyn mahdollisuuden edellytyksenä on se, että näiden tuotteiden kuluttajille jätetään kohtuullinen osuus näin saatavasta hyödystä. Kilpailuoikeudella ja -politiikalla vaikutetaan näin ollen kiistämättä tavaroiden tai palvelujen kuluttajien konkreettisiin taloudellisiin intresseihin. Se, että tällaisilla kuluttajilla – jotka väittävät kärsineensä taloudellista vahinkoa sellaisen sopimuksen tai menettelytavan vuoksi, joka voi rajoittaa tai vääristää kilpailua – katsotaan olevan oikeutettu intressi siihen, että komissio toteaa EY 81 ja EY 82 artiklan rikkomisen, edistää kilpailuoikeuden tavoitteiden toteutumista.

Tämä arviointi ei merkitse sitä, että oikeutetun intressin käsitteellä ei olisi enää sisältöä, koska sille on annettu liian laaja merkitys, eikä sillä avata tietä ”tavallisten kansalaisten kanteluille”. Sen myöntäminen, että kuluttajalla, joka voi osoittaa ilmiantamansa kartellin vahingoittaneen sen taloudellisia intressejä, voi tämän vuoksi olla asetuksen N:o 17/3 artiklassa tarkoitettu oikeutettu intressi, ei merkitse sitä, että kenen tahansa luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön katsottaisiin omaavan tällaisen intressin.

Väitteitä, jotka koskevat kanteluiden lukumäärän kasvamista ja hallintomenettelyä koskevia ongelmia, jotka johtuivat siitä, että kuluttajien katsottaisiin olevan hakijan tai kantelijan asemassa, ei voida tehokkaasti esittää sen rajoittamiseksi, että kuluttajalla, joka osoittaa kilpailua rajoittavan menettelytavan aiheuttaneen sille taloudellista vahinkoa, katsotaan olevan oikeutettu intressi.

Koska hakijan tai kantelijan asemassa olevan kolmannen on osoitettava itsellään olevan oikeutettu intressi siihen, että EY 81 tai EY 82 artiklan säännöksiä todetaan rikutun, komissiolla on velvoite tutkia, täyttääkö kolmas kyseisen edellytyksen.

Lopuksi kun hakija on osoittanut, että sillä on pätevä oikeutettu intressi, komission ei tarvitse tutkia, onko hakijalla muita vaikuttimia.

(ks. 114–118, 124 ja 131 kohta)

6. Asetuksessa N:o 17 ja kuulemisesta tietyissä [EY 81] ja [EY 82] artiklan mukaisissa menettelyissä annettu ase-

tuksessa N:o 2842/98 ei säädetä tietyistä määräajasta, jonka kuluessa hakijan tai kantelijan asemassa olevan kolmannen, jolla on oikeutettu intressi, olisi käytettävä oikeuttaan saada väitetiedoksianto ja tulla kuulluksi kilpailusääntöjen rikkomista koskevan menettelyn yhteydessä. Lisäksi tietyissä kilpailuasioita koskevissa menettelyissä kuulemismenettelystä vastaavan neuvonantajan toimivaltuuksista tehdyssä päätöksessä 2001/462 sallitaan hakijan tai kantelijan kuuleminen menettelyn missä vaiheessa hyvänsä, ja päätöksen 12 artiklan 4 kohdassa todetaan nimenomaisesti, että koska on tarpeen varmistaa oikeus tulla kuulluksi, kuulemismenettelystä vastaava neuvonantaja voi antaa ”henkilöille, yrityksille ja henkilöiden tai yritysten yhteenliittymille mahdollisuuden toimittaa suullisen kuulemisen jälkeen kirjallisia lisähuomautuksia”. Tästä seuraa, että hakijan tai kantelijan oikeutta saada väitetiedoksianto ja tulla kuulluksi EY 81 ja EY 82 artiklan rikkomisen toteamista koskevan hallintomenettelyn aikana voidaan käyttää niin kauan kuin menettely on vireillä.

Lisäksi asetuksen N:o 17 10 artiklan 3 kohdassa säädetään, että kilpailunrajoituksia ja määräävää markkina-asemaa käsittelevää neuvoa-antavaa komiteaa on kuultava ennen päätöksen tekemistä EY 81 ja EY 82 artiklan rikkomisen toteamista koskevassa menettelyssä. Tämä kuuleminen muodostaa kuitenkin menettelyn viimeisen vaiheen ennen päätöksen tekemistä. Näin ollen siihen asti, kun kilpailunrajoituksia ja määräävää markkina-asemaa käsittelevä neuvoa-antava komitea antaa asetuksen

N:o 17 10 artiklan 6 kohdassa tarkoitettua lausuntonsa komission toimittamasta päätösluonnoksesta, hakijan tai kantelijan ei voida katsoa menettäneen oikeuttaan saada väitetiedoksianto ja tulla kuulluksi. Ennen kuin neuvonantava komitea on antanut lausuntonsa, mikään ei estä komissiota tutkimasta kolmansien huomautuksia ja muuttamasta vielä kantaansa näiden huomautusten valossa.

(ks. 148 ja 149 kohta)

7. Komission ei tarvitse pelkkien väitetiedoksiantojen mahdollista väärinkäyttöä koskevien epäilyjen perusteella rajoittaa kuulemisesta tietyissä [EY 81] ja [EY 82] artiklan mukaisissa menettelyissä anne-

tun asetuksen N:o 2842/98 7 artiklassa tarkoitettua kolmannen, joka osoittaa pätevästi oikeutetun intressin, oikeutta saada väitetiedoksiannot.

(ks. 189 kohta)

8. Sisäisistä menettelysäännöistä käsiteltäessä pyyntöjä saada tutustua asiakirjoihin [EY 81] ja [EY 82] artiklan, EHTY:n perustamissopimuksen 65 ja 66 artiklan ja neuvoston asetuksen N:o 4064/89 soveltamistapauksissa annetussa komission tiedonannossa ei myönnetä absoluuttista oikeutta yrityksen omaisuuteen kuuluvien asiakirjojen, joita yritys ei halua ilmaista kolmansille, luottamuksellisuuteen.

(ks. 213 kohta)