YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIMEN MÄÄRÄYS (viides jaosto)
9 päivänä heinäkuuta 2003 *

Asiassa T-219/01,

Commerzbank AG, kotipaikka Frankfurt am Main (Saksa), edustajinaan asianajajat H. Satzki ja B. Maassen,

kantajana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään S. Rating, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

jossa kantaja vaatii yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta kumoamaan kuulemismenettelystä vastaavan neuvonantajan 17.8.2001 tekemän päätöksen, jolla kantajalta evättiin oikeus tutustua tiettyihin asiakirjoihin, jotka koskevat toisia pankkeja vastaan aloitetun menettelyn lopettamista asiassa COMP/E-1/37.919 — pankkien eurovaluuttojen vaihdosta perimät palkkiot,

EUROOPAN YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja R. García-Valdecasas sekä tuomarit P. Lindh ja J. D. Cooke,

kirjaaja: H. Jung,

on antanut seuraavan

määräyksen

Asiaa koskevat oikeussäännöt

1 Komissio teki 23.5.2001 päätöksen 2001/462/EY, EHTY tietyissä kilpailuasioita koskevissa menettelyissä kuulemismenettelystä vastaavan neuvonantajan toimivaltuuksista (EYVL L 162, s. 21), jolla kumottiin komissiossa kilpailun alalla pidettävistä kuulemismenettelyistä vastaavan neuvonantajan toimivaltuuksista 12 päivänä joulukuuta 1994 tehty komission päätös 94/810/EHTY, EY (EYVL L 330, s. 67).

2 Päätöksen 2001/462/EY, EHTY johdanto-osan 3 ja 6 perustelukappaleessa säädetään, että hallinnollisten menettelyjen toimittaminen olisi annettava tehtäväksi riippumattomalle, kilpailuasioissa kokeneelle kuulemismenettelystä vastaavalle neuvonantajalle, jonka on oltava luotettava, jotta hän voi omalta osaltaan vaikuttaa menettelyjen objektiivisuuteen, avoimuuteen ja tehokkuuteen, ja että hänen riippumattomuutensa varmistamiseksi hänet olisi hallinnollisesti liitettävä kilpailusta vastaavan komission jäsenen alaisuuteen. Lisäksi todetaan, että avoimuutta hänen nimityksensä, nimityksen päättymisen ja siirron suhteen olisi lisättävä.

3 Päätöksen 2001/462/EY, EHTY 5 artiklasta ilmenee, että kuulemismenettelystä vastaavan neuvonantajan on varmistettava, että kuuleminen toimitetaan moitteettomasti, ja edistettävä sekä kuulemisen että sitä seuraavan kilpailuasioiden hallinnolliseen menettelyyn liittyvän mahdollisen päätöksen objektiivisuutta. Kuulemismenettelystä vastaava neuvonantaja pyrkii kyseisen säännöksen nojalla erityisesti varmistamaan, että kaikki asian kannalta merkitykselliset, myös osapuolten kannalta epäedulliset tosiseikat, rikkomisen vakavuuteen liittyvät tosiseikat mukaan lukien, otetaan asianmukaisesti huomioon laadittaessa tällaiseen menettelyyn liittyviä komission päätösluonnoksia.

4 Päätöksen 2001/462/EY, EHTY 8 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Jos henkilö, yritys taikka henkilöiden tai yritysten yhteenliittymä on saanut yhden tai useamman 7 artiklan 2 kohdassa luetelluista [komission lähettämistä] kirjeistä [mukaan lukien väitetiedoksiantoon liitetyt kirjeet] ja on syytä olettaa, että komissiolla on hallussaan asiakirjoja, joita sen käyttöön ei ole luovutettu mutta joita se tarvitsee voidakseen tehokkaasti käyttää oikeuttaan tulla kuulluksi, sen on pyydettävä oikeutta saada tietoa näistä asiakirjoista perustellussa pyynnössä.

2. Kyseistä pyyntöä koskeva perusteltu päätös annetaan tiedoksi pyynnön esittäneelle henkilölle, yritykselle tai yhteenliittymälle sekä muille henkilöille, yrityksille tai yhteenliittymille, joita menettely koskee."

5 Päätöksen 2001/462/EY, EHTY 9 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Jos tietoja, jotka saattavat sisältää yrityksen liikesalaisuuksia, aiotaan julkistaa, niin yritykselle ilmoitetaan kirjallisesti tästä aikomuksesta ja sen syistä. Määräaika kyseisen yrityksen kirjallisten huomautusten tekemiselle asetetaan.

Jos kyseinen yritys vastustaa tiedon julkistamista ja jos katsotaan, että tieto ei ole suojattu ja voidaan sen vuoksi julkistaa, tämä esitetään kyseiselle yritykselle ilmoitettavassa perustellussa päätöksessä. Päätöksessä ilmoitetaan päivä, jonka jälkeen tieto julkistetaan. Tämä päivä voi olla aikaisintaan viikon kuluttua siitä päivästä, jona ilmoitus annettiin."

Tosiseikat ja asian käsittelyn vaiheet

6 Komissio aloitti vuoden 1999 alussa tutkintamenettelyn seitsemässä jäsenvaltiossa eli Belgiassa, Saksassa, Irlannissa, Alankomaissa, Itävallassa, Portugalissa ja Suomessa toimivia noin 150:tä pankkia vastaan, joihin myös kantaja kuului. Komissio epäili kyseisten pankkien sopineen eurovaluuttojen vaihtopalkkioiden pitämisestä tietyllä tasolla.

7 Komissio osoitti tämän tutkintamenettelyn yhteydessä kantajalle väitetiedoksiannon 1.8.2000.

8 Kantaja esitti tätä koskevat huomautuksensa 24.11.2000.

9 Kantajaa kuultiin 1.2. ja 2.2.2001 pidetyssä kuulemistilaisuudessa.

10 Komission 11.4., 7.5. ja 14.5.2001 päivätyistä lehdistötiedotteista ilmenee, että komissio päätti lopettaa kilpailusääntöjen rikkomista koskeneen menettelyn alankomaalaisten, belgialaisten ja tiettyjen saksalaisten pankkien osalta. Komissio teki päätöksensä sen jälkeen kun kyseiset pankit olivat laskeneet eurovaluuttojen vaihtopalkkioitaan.

11 Lisäksi komission 31.7.2001 päivätystä lehdistötiedotteesta ilmenee, että komissio päätti lopettaa ne kilpailusääntöjen rikkomista koskeneet menettelyt, jotka oli aloitettu suomalaisia, irlantilaisia, belgialaisia, alankomaalaisia ja portugalilaisia sekä tiettyjä saksalaisia pankkeja vastaan.

12 Kantaja vaati komission kuulemismenettelystä vastaavalle neuvonantajalle osoitetussa 15.8.2001 päivätyssä kirjeessä tietoja siitä, millä perusteella hallinnollinen menettely oli lopetettu rinnakkaisissa tapauksissa. Kantaja ilmoitti lisäksi, että laajempi tutustuminen asiakirja-aineistoihin ja erityisesti saksalaisia ja alankomaalaisia pankkeja koskevien menettelyjen asiakirjoihin oli välttämätöntä. Puolustautumistaan varten kantaja halusi erityisesti tietää, miksi alanko-

maalaista GWK-pankkia vastaan käyty menettely oli lopetettu, vaikka väitetiedoksiannon mukaan kyseisellä pankilla oli ollut merkittävä rooli väitetyssä kilpailusääntöjen rikkomisessa eikä se ollut alentanut eurovaluuttojen vaihtopalkkioidensa suuruutta Saksassa.

13 Kuulemismenettelystä vastaava neuvonantaja hylkäsi tämän kyseisiin asiakirjoihin tutustumista koskevan pyynnön ensimmäisellä 17.8.2001 päivätyllä kirjeellään (jäljempänä riidanalainen toimi) esittämällä seuraavat perustelut:

"Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan asiakirja-aineistoon tutustumisella on erityinen tehtävä komissiossa käytävien kilpailumenettelyjen yhteydessä. Sen tarkoituksena on varmistaa se, että yritys, jonka väitetään rikkoneen yhteisön kilpailuoikeutta, kykenee puolustautumaan tehokkaasti komission väitteitä vastaan. Tämä edellytys täyttyy vain silloin, jos yritykset saavat tutustua kaikkiin menettelyn asiakirja-aineistoon sisältyviin merkityksellisiin asiakirjoihin eli menettelyä koskeviin merkityksellisiin asiakirjoihin, luottamuksellisia ja hallinnon sisäisiä asiakirjoja lukuun ottamatta. Täten varmistetaan komission ja puolustautuvan yrityksen prosessuaalinen yhdenvertaisuus.

Nyt käsiteltävässä asiassa Commerzbank on saanut tutustua menettelyyn COMP/E-1/37.919 liittyviin asiakirjoihin sekä muihin sellaisiin rinnakkaisiin asiakirja-aineistoihin sisältyviin asiakirjoihin, joilla on ollut merkitystä 'saksalaisia pankkeja' koskevan menettelyn kannalta. Oikeutenne puolustautua komission väitteitä vastaan on siis otettu täysin huomioon.

Niitä seikkoja, jotka ovat johtaneet muiden jäsenvaltioiden rahalaitoksia koskeneiden menettelyjen lopettamiseen, koskevat muut rinnakkaiset mutta erilliset komission asiakirjat eivät lähtökohtaisesti ole saksalaispankkien tutkittavissa. Lisäksi en ymmärrä, miten pyydetyt tiedot voisivat osoittautua merkityksellisiksi

asiakkaanne puolustautumisen kannalta. Näin ollen pyyntönne päästä tutustumaan asiakirja-aineistoon laajemmin on hylättävä ns. sementti-tapauksia koskevan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti.

Tiettyjä saksalaispankkeja vastaan aloitetun menettelyn COMP/E-1/37.919 lopettamiseen liittyvien asiakirjojen osaltakaan pyyntöänne ei voida hyväksyä. Yksittäisiä yrityksiä koskevat tiedot ovat luottamuksellisia siltä osin kuin komissio ei ole julkaissut niitä, joten menettelyn muut osapuolet eivät voi tutustua niihin.

Tämä päätös on tehty päätöksen [2001/462/EY, EHTY] 8 artiklan nojalla."

14 Kantaja nosti tämän kanteen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen 24.9.2001 toimittamallaan kannekirjelmällä.

15 Kantaja esitti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen samana päivänä toimittamallaan erillisellä asiakirjalla välitoimihakemuksen, jossa se ensinnäkin vaati riidanalaisen toimen täytäntöönpanon lykkäämistä ja toiseksi EY 81 artiklan soveltamista koskevan menettelyn keskeyttämistä asiassa COMP/E-1/37.919 — Pankkien eurovaluuttojen vaihdosta perimät palkkiot: Saksa (Commerzbank AG).

16 Komissio esitti huomautuksensa välitoimihakemuksesta 5.10.2001. Kantajaa pyydettiin 17.10.2001 esittämään huomautuksensa pääasian kanteen ja välitoimihakemuksen tutkittavaksi ottamista koskevasta kysymyksestä, ja kantaja esitti nämä huomautukset 23.10.2001.

17 Välitoimihakemus hylättiin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen presidentin 5.12.2001 antamalla määräyksellä, koska ei ollut olemassa sellaisia painavia seikkoja, joiden perusteella olisi katsottava, että pääasian kanne todennäköisesti tutkittaisiin.

18 Kantaja valitti tästä määräyksestä yhteisöjen tuomioistuimeen 10.12.2001 toimittamallaan valituksella. Tämä asia kirjattiin asianumerolle C-480/01 P(R).

19 Lisäksi komissio teki 11.12.2001 päätöksen 2003/25/EY EY:n perustamissopimuksen 81 artiklan mukaisesta menettelystä (asia COMP/E-1/37.919 (ex 37.391) — Pankkien veloittamat maksut euroalueen kansallisten valuuttojen vaihdosta — Saksa) (EYVL L 15, s. 1). Tässä päätöksessä, jolla lopetettiin muun muassa kantajaa vastaan aloitettu hallinnollinen menettely, komissio katsoi kantajan rikkoneen EY 81 artiklaa ja tuomitsi sen maksamaan sakkoa.

20 Yhteisöjen tuomioistuimen presidentti katsoi 27.2.2002 antamassaan määräyksessä, että lausunnon antaminen asiassa C-480/01 P(R) eli ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen presidentin 5.12.2001 antamaa määräystä koskevan valituksen johdosta raukeaa, koska 11.12.2001 tehty komission päätös 2003/25/EY aiheutti sen, ettei kantajalla ole enää mitään intressiä välitoimimenettelyn jatkumiseen.

21 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen 5.3.2002 jättämässään vastauskirjelmässä komissio vetoaa siihen, että lausunnon antamisen käsiteltävänä olevassa asiassa pitäisi raueta, koska 11.12.2001 tehty päätös 2003/25/EY tekee tarkoituksettomaksi asiakirjoihin tutustumista koskevan pyynnön, jolla pyritään estämään kyseisen päätöksen tekeminen. Kantaja esitti tältä osin huomautuksensa 9.4.2002.

22 Kantaja ilmoitti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimelle 14.11.2002 päivätyllä kirjeellään, että koska komissio oli antanut sen tutustua tiettyihin kyseessä oleviin asiakirjoihin, käsiteltävänä oleva kanne oli osittain muuttunut tarkoituksettomaksi.

23 Ottaen huomioon kyseisen kirjeen sisällön kirjaaja pyysi kantajaa lausumaan kanteen mahdollisesta osittaisesta peruuttamisesta.

24 Kantaja totesi 10.2.2003 päivätyssä kirjeessään, että se on saanut tutustua tiettyihin kyseessä oleviin asiakirjoihin. Se pyysi kuitenkin riidanalaisen toimen kumoamista siltä osin kuin se ei ollut saanut tutustua kyseisiin tietoihin kokonaisuudessaan, minkä lisäksi se vaati komission velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

25 Komissio vastasi 26.3.2003 päivätyssä kirjeessään, että kantaja on todellakin saanut tutustua rajoitettuun määrään asiakirjoja, mutta komissio korosti, että tämä tutustuminen tapahtui erillisessä asiakirjoihin tutustumista koskevassa menettelyssä päätöksen 2003/25/EY tekemisen jälkeen. Komissio vetosi myös siihen, että ei ole juurikaan merkityksellistä määrittää, mitkä nämä asiakirjat ovat, koska päätöksen 2003/25/EY tekemisen takia käsiteltävänä olevalla kanteella ei ole enää tarkoitusta ja koska se pitää joka tapauksessa jättää tutkimatta. Komissio katsoo, että sitä ei näin ollen pidä velvoittaa korvaamaan oikeudenkäyntikuluja.

Asianosaisten vaatimukset

26 Kantaja vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— kumoaa riidanalaisen toimen

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

27 Komissio vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— toteaa, että kanne on tarkoitukseton, tai toissijaisesti hylkää kanteen

— velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Oikeudellinen arviointi

28 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 113 artiklan mukaan, kun kyseinen tuomioistuin tekee ratkaisun työjärjestyksen 114 artiklan 3 ja 4 kohdassa tarkoitetussa tilanteessa, se voi milloin tahansa omasta aloitteestaan tutkia, onko asia jätettävä tutkimatta ehdottoman prosessinedellytyksen puuttumisen vuoksi; vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan muun muassa kumoamiskanteen tutkittavaksi ottamisen edellytykset ovat tällaisia prosessinedellytyksiä (asia T-100/94, Michailidis ym. v. komissio, määräys 15.9.1998, Kok. 1998, s. II-3115, 49 kohta ja asia T-354/00, Métropole télévision — M 6 v. komissio, määräys 25.10.2001, Kok. II-3177, 27 kohta).

29 Työjärjestyksen 114 artiklan 3 kohdan mukaan jatkokäsittely on suullinen, jollei yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin päätä toisin. Käsiteltävänä olevassa asiassa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo saaneensa riittävästi tietoja kirjallisessa menettelyssä esitettyjen asiakirjojen ja asianosaisten antamien selvitysten perusteella ja päättää, että tuomioistuin voi ratkaista esillä olevan kanteen tutkittavaksi ottamisen ilman suullisen käsittelyn aloittamista.

Asianosaisten lausumat

30 Kantaja katsoo ensiksikin, että riidanalainen toimi on EY 249 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu päätös, ja se korostaa, että komissio on itse määrittänyt sen päätökseksi. Kuulemismenettelystä vastaava neuvonantaja on sitä paitsi tehnyt riidanalaisen toimen päätöksen 2001/462/EY, EHTY 8 artiklan nojalla, jossa mahdollistetaan päätösten tekeminen.

31 Kantaja korostaa tältä osin, että kyseisessä artiklassa säädetään kilpailuasioita koskevien menettelyjen osalta asiakirjoihin tutustumista koskevasta itsenäisestä välimenettelystä, joka johtaa perustellun päätöksen antamiseen.

32 Kantaja toteaa toiseksi, että ennen päätöksen 2001/462/EY, EHTY tekemistä komission päätös hylätä kyseessä olevien yritysten pyyntö tutustua asiakirja-aineistoon oli valmistelevaa laatua oleva yksinomaan menettelyllinen toimenpide (yhdistetyt asiat T-10/92—T-12/92 ja T-15/92, Cimenteries CBR ym. v. komissio, tuomio 18.12.1992, Kok. 1992, s. II-2667, Kok. Ep. XIII, s. II-99). Päätöksellä 2001/462/EY, EHTY komissio kuitenkin otti käyttöön itsenäisen hallinnollisen menettelyn, jonka tarkoituksena oli taata puolustautumisoikeudet, minkä lisäksi komissio vahvisti kuulemismenettelystä vastaavan neuvonantajan roolia ja riippumattomuutta. Jotta päätöksellä 2001/462/EY, EHTY tavoitellut päämäärät eivät siten hautautuisi, kuulemismenettelystä vastaavan neuvonantajan tekemät päätökset olisivat tästä lähtien kannekelpoisia toimia.

33 Lisäksi kantajan mukaan jo ennen päätöksen 2001/462/EY, EHTY tekemistä menettelyn kuluessa tehdyt päätökset saattoivat poikkeuksellisissa olosuhteissa olla kumoamiskanteen kohteena (asia 53/85, AKZO Chemie v. komissio, tuomio 24.6.1986, Kok. 1986, s. 1965, Kok. Ep. VIII, s. 675). Näin oli kuulemismenettelystä vastaavan neuvonantajan niiden päätösten osalta, jotka oli tehty päätöksen 2001/462/EY, EHTY 9 artiklan nojalla, joka koskee liikesalaisuutta. Ei ole kuitenkaan mitään perustetta sille, että päätöksen 2001/462/EY, EHTY 8 artiklan nojalla tehdyt päätökset olisivat luonteeltaan erilaisia.

34 Vaikka kuulemismenettelystä vastaavan neuvonantajan päätökset, joilla on hylätty asiakirja-aineistoon tutustumista koskevat pyynnöt, eivät olisikaan kannekelpoisia toimia, on joka tapauksessa olemassa erityisiä olosuhteita, joiden nojalla voidaan katsoa, että käsiteltävänä oleva asia on verrattavissa edellä mainittuun asiaan AKZO Chemie vastaan komissio.

35 Kantaja vetoaa kolmanneksi siihen, että pyytäessään saada tutustua riidanalaiseen asiakirja-aineistoon sen tarkoituksena ei ole käyttää oikeuttaan tulla kuulluksi sitä vastaan esitettyjen väitteiden johdosta. Nämä kysymykset liittyvät sen kanteen tutkimiseen, joka on nostettu lopullista päätöstä vastaan, jolla hallinnollinen menettely on lopetettu.

36 Riidanalaiseen asiakirja-aineistoon tutustumista koskevalla pyynnöllään kantaja haluaa mahdollisuuden päästä lausumaan kriteereistä, joiden perusteella komissio päätti keskeyttää toisia pankkeja vastaan aloitetut rinnakkaiset hallinnolliset menettelyt. Nämä seikat saattaisivat johtaa toteamaan, että yhdenvertaisen kohtelun periaatetta on loukattu, sillä toisia pankkeja vastaan aloitettuja hallinnollisia menettelyjä ei ole lopetettu lopullisella päätöksellä, jossa niiden todetaan rikkoneen EY 81 artiklaa.

37 Tältä osin ainoa tieto, joka kantajalla on tästä seikasta, on se, että toisia pankkeja vastaan aloitettujen tiettyjen hallinnollisten menettelyjen keskeyttämistä oli perusteltu niiden veloittamien palkkioiden alentamisella, johon ne olivat vaihtelevassa määrin suostuneet.

38 Komission lopullista päätöstä vastaan nostettu kanne ei kuitenkaan anna kantajalle riittävää oikeussuojaa. Tällainen kanne voi parhaassa tapauksessa johtaa ainoastaan kyseisen päätöksen kumoamiseen, ilman että kantajalla on ollut mahdollisuus estää sen tekeminen ja siten myötävaikuttaa menettelyn sujuvuuteen.

39 Riidanalainen toimi on vaikuttanut tähän kantajan intressiin muuttamalla kantajan oikeusasemaa, minkä lisäksi se on aiheuttanut sitovia oikeusvaikutuksia, sillä kantajan oikeutta tulla kuulluksi ei voida ottaa huomioon lopullisen päätöksen tekemisen jälkeen.

40 Kun otetaan huomioon oikeuskäytännössä esitetyt kriteerit, riidanalaista tointa vastaan nostettu kumoamiskanne voidaan näin ollen tutkia, riippumatta jopa päätöksestä 2001/462/EY, EHTY seuranneesta uudesta sääntelystä.

41 Vastaajan vastauksen johdosta antamassa vastauskirjelmässä kantaja toteaa, että komissio on 11.12.2001 tehnyt lopullisen päätöksen, jossa kantajan todetaan rikkoneen EY 81 artiklaa ja määrätään sille sakkoa. Kantaja katsoo tältä osin, että sen oikeutta tulla kuulluksi ennen sellaisen päätöksen tekemistä, jossa sille määrätään sakkoa, ei voida tässä yhteydessä enää ottaa huomioon.

42 Koska komissio oli kuitenkin tekemällä kyseisen lopullisen päätöksen saanut aikaan hallinnollisen menettelyn loppumisen, se ei voi vedota siihen, että kantajalla ei ole enää intressiä toimia tässä oikeusasteessa. Kantajan intressi riidanalaisen toimen kumoamiseen perustuu tästä lähtien siihen, että komission on tällaisessa tilanteessa annettava kantajan tutustua pyydettyihin tietoihin, jotka koskevat olosuhteita, joiden perusteella toisia pankkeja vastaan aloitetut rinnakkaiset hallinnolliset menettelyt on keskeytetty. Näiden tietojen avulla kantaja voisi perustella komission 11.12.2001 tekemää lopullista päätöstä vastaan nostetun kumoamiskanteen. Kaiken lisäksi se, että komission sallittaisiin menettelyä nopeuttamalla varjelevan kuulemismenettelystä vastaavan neuvonantajan tekemiä päätöksiä tuomioistuimen suorittamalta valvonnalta, merkitsisi väistämättä tiettyjen menettelyllisten takeiden rikkomista.

43 Käsiteltävänä olevan asian tosiseikat eroavat tältä osin selvästi edellä mainitun asian Cimenteries CBR vastaan komissio tosiseikoista. Käsiteltävänä olevassa asiassa komissio on pitkän tutkinnan jälkeen lopettanut toisia pankkeja vastaan

aloitetut hallinnolliset menettelyt ja ilmoittanut sellaisen lopullisen päätöksen tekemisestä, jossa kantajalle määrätään sakkoa, rajoittamalla näin ollen harkintavaltansa käyttöä.

44 Kantaja katsoo lopuksi, että riidanalainen toimi on EY 230 artiklassa tarkoitettu päätös.

45 Esittämättä muodollisesti oikeudenkäyntiväitettä komissio katsoo, että kanne tulee selvästi jättää tutkimatta, ja se viittaa myös edellä mainittuun asiaan Cimenteries CBR ym. vastaan komissio (42 kohta). Komissio toteaa tältä osin, että mikään käsiteltävänä olevan asian ja asian Cimenteries CBR välisistä kantajan väittämistä eroavaisuuksista ei ole peruste sille, että periaate, jonka ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on viimeksi mainitussa asiassa esittänyt, ei olisi sovellettavissa käsiteltävänä olevassa asiassa.

46 Lisäksi komissio kiistää kantajan tekemän vertailun päätöksen 2001/462/EY, EHTY 8 artiklan nojalla tehtyjen päätösten sekä kyseisen päätöksen 9 artiklan nojalla tehtyjen päätösten välillä siltä osin kuin kysymys on siitä, ovatko nämä päätökset kannekelpoisia toimia, sillä kyseisen kahden säännöksen kohteet ovat erilaisia.

47 Kuulemismenettelystä vastaavan neuvonantajan hyväksi tehdystä toimivallan siirrosta ja kyseisen neuvonantajan riippumattomuuden lisäämisestä huolimatta päätökset, jotka se tekee päätöksen 2001/462/EY, EHTY 8 artiklan nojalla, ovat lisäksi pelkkiä menettelyä koskevia toimenpiteitä, jotka voidaan riitauttaa ainoastaan lopullista päätöstä vastaan nostetulla kumoamiskanteella (em. asia Cimenteries CBR ym. v. komissio).

48 Mitä sitten tulee siihen seikkaan, että sellaisen mahdollisen päätöksen julkaiseminen, jolla määrätään sakkoa, aiheuttaisi haitallisia seurauksia ja antaisi muun

muassa kantajalle vaikutelman, että "verrattuna toisiin menettelyn kohteena oleviin pankkeihin se naulataan häpeäpaaluun", komissio katsoo, että kyseessä ei ole riidanalaisen toimen aiheuttama oikeusvaikutus, vaan korvattavissa oleva taloudellinen seuraus. Kantajan asema olisi tältä osin myös samanlainen kuin niiden sementintuottajien asema, joiden kanne jätettiin tutkimatta edellä mainitussa asiassa Cimenteries CBR ym. vastaan komissio.

49 Lisäksi kantajalla on lopullista päätöstä vastaan kanneoikeus, jonka perusteella kantajan oikeudet voitaisiin täysin palauttaa kontradiktorisessa oikeudenkäyntimenettelyssä (em. asia Cimenteries CBR ym. v. komissio, 47 kohta). Kaiken lisäksi menettelyn sujuvuuteen liittyvät syyt, joihin kantaja on vedonnut, puhuvat sen puolesta, että kaikki kilpailusääntöjen rikkomista koskevaan menettelyyn liittyvät seikat tutkitaan kyseistä lopullista päätöstä vastaan nostetun kumoamiskanteen yhteydessä.

50 Komissio vetoaa lisäksi siihen, että syyt, jotka johtivat toisia pankkeja vastaan aloitettujen hallinnollisten menettelyjen lopettamiseen, ovat kantajalle merkityksettömiä.

51 Komissio toteaa lopuksi, että ei ole ainoatakaan syytä poiketa periaatteesta, jonka mukaan erillistä kannetta ei voida nostaa sellaista päätöstä vastaan, jolla on evätty oikeus tutustua asiakirja-aineistoon kilpailusääntöjen rikkomista koskevassa menettelyssä.

Tuomioistuimen arviointi asiasta

52 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sen määrittämiseksi, ovatko riidanalaiset toimenpiteet EY 230 artiklassa tarkoitettuja toimia, on kiinnitettävä huomiota niiden sisältöön (asia 60/81, IBM v. komissio, tuomio 11.11.1981, Kok. 1981,

s. 2639, Kok. Ep. VI, s. 231, 9 kohta ja asia T-113/00, DuPont Teijin Films Luxembourg ym. v. komissio, tuomio 12.9.2002, Kok. 2002, s. II-3681, 45 kohta).

53 EY 230 artiklassa tarkoitettuja, kumoamiskanteen kohteeksi kelpaavia toimia tai päätöksiä ovat kuitenkin sellaiset toimenpiteet, joilla on sitovia oikeusvaikutuksia, jotka voivat vaikuttaa kantajan etuihin muuttaen tämän oikeusasemaa selvästi. Silloin kun on kyse toimista tai päätöksistä, jotka tehdään monivaiheisessa menettelyssä, kannekelpoisia toimia ovat pääsääntöisesti yleensä ainoastaan sellaiset toimenpiteet, joissa lopullisesti vahvistetaan toimielimen kanta kyseisen menettelyn päätteeksi; sen sijaan menettelyn kuluessa tehdyt toimenpiteet, joilla valmistellaan lopullista päätöstä, eivät ole kannekelpoisia (em. asia IBM v. komissio, 8 ja 9 kohta; asia T-64/89, Automec v. komissio, tuomio 10.7.1990, Kok. 1990, s. II-367, 42 kohta ja em. asia Cimenteries CBR ym. v. komissio, 28 kohta).

54 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen on siis tarkistettava, muuttaako kantajan riitauttama toimi tämän oikeusasemaa mainitulla tavalla.

55 Riidanalainen toimi käsiteltävänä olevassa asiassa on kuulemismenettelystä vastaavan neuvonantajan tekemä kantajalle vastainen päätös evätä tältä oikeus tutustua sellaisia seikkoja koskeviin tietoihin, jotka ovat johtaneet toisia tutkinnan kohteena olevia pankkeja vastaan aloitettujen tiettyjen hallinnollisten menettelyjen lopettamiseen. Kantajan pyyntö saada tutustua asiakirja-aineistoon on esitetty päätöksen 2001/462/EY, EHTY 8 artiklan 1 kohdan nojalla.

56 Tältä osin on todettava, että menettelyn, joka koskee oikeutta tutustua kilpailuasioissa asiakirja-aineistoihin, tarkoituksena on antaa niille, joille väitetiedoksianto on osoitettu, mahdollisuus tutustua komission asiakirja-aineistossa oleviin todisteisiin, jotta ne voivat tehokkaasti esittää kantansa päätelmistä, jotka komissio on tiedoksiannossaan tehnyt. Oikeus tutustua asiakirja-aineistoon

kuuluu siis menettelyllisiin takeisiin, joiden tarkoituksena on suojata puolustautumisoikeuksia ja taata erityisesti se, että oikeutta tulla kuulluksi, josta säädetään 6 päivänä helmikuuta 1962 annetun neuvoston asetuksen N:o 17 (perustamissopimuksen [81] ja [82] artiklan ensimmäisen täytäntöönpanoasetuksen) (EYVL 1962, 13, s. 204) 19 artiklan 1 ja 2 kohdassa sekä neuvoston asetuksen N:o 17 19 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetyistä kuulemisista 25 päivänä heinäkuuta 1963 annetun komission asetuksen N:o 99/63/ETY (EYVL 1963, 127, s. 2268) 2 artiklassa, voidaan tosiasiallisesti käyttää (em. asia Cimenteries CBR ym. v. komissio, 38 kohta).

57 Puolustautumisoikeuksien huomioon ottaminen kaikissa sellaisissa menettelyissä, joissa voidaan määrätä seuraamuksia, on yhteisön oikeuden perusperiaate, jota on noudatettava aina, myös luonteeltaan hallinnollisessa menettelyssä. Jotta tätä perusperiaatetta noudatettaisiin, asianomaiselle yritykselle on jo hallinnollisen menettelyn aikana annettava tilaisuus esittää asianmukaisesti näkemyksensä komission esiin tuomien tosiseikkojen, väitteiden ja olosuhteiden paikkansapitävyydestä ja merkityksestä (asia 85/76, Hoffmann-La Roche v. komissio, tuomio 13.2.1979, Kok. 1979, s. 461, Kok. Ep. IV, s. 341, 9 ja 11 kohta ja em. asia Cimenteries CBR ym. v. komissio, 39 kohta).

58 Vaikka riidanalaisella toimella voitaisiinkin käsiteltävänä olevassa asiassa loukata kantajan puolustautumisoikeuksia, tämä loukkaaminen, joka rasittaa koko hallinnollisen menettelyn laillisuutta, muuttaa kantajan oikeusasemaa ainoastaan jos tehdään lopullinen päätös, jossa kantajan todetaan rikkoneen EY 81 artiklaa. Koska riidanalainen toimi sellaisenaan aiheuttaa ainoastaan sellaisia rajallisia vaikutuksia, jotka ovat ominaisia komission aloittamaan hallinnolliseen menettelyyn kuuluville menettelyn kuluessa tehdyille toimenpiteille, kyseinen toimi ei voi olla perusteena käsiteltävänä olevan kanteen tutkittavaksi ottamiselle jo ennen kyseisen menettelyn päättymistä.

59 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on jo ratkaissut vastaavalla tavalla edellä mainitun asian Cimenteries CBR ym. vastaan komissio (42 kohta). Kantaja väittää kuitenkin tältä osin, että käsiteltävänä olevan asian tosiasialliset olosuh-

teet ovat erilaiset kuin edellä mainitussa asiassa Cimenteries CBR ym. vastaan komissio ja että asiaan liittyvää voimassa olevaa sääntelyä on sen jälkeen muutettu.

60 Kantaja vetoaa siten siihen, että toisin kuin edellä mainitussa asiassa Cimenteries CBR ym. vastaan komissio, komissio on käsiteltävänä olevassa asiassa ilmoittanut tekevänsä lopullisen päätöksen, jonka se todellakin teki 11.12.2001 ja jossa se tuomitsi kantajan maksamaan sakkoa.

61 Tämä seikka ei kuitenkaan voi vaikuttaa siihen tosiasiaan, että riidanalainen toimi ei sellaisenaan muuta kantajan oikeusasemaa. Kanteen tutkittavaksi ottamista on näet arvioitava niiden tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen perusteella, jotka vallitsivat kanteen jättämishetkellä (asia 50/84, Bensider ym. v. komissio, tuomio 27.11.1984, Kok. 1984, s. 3991, 8 kohta ja asia T-236/00 R II, Stauner ym. v. parlamentti ja komissio, määräys 8.10.2001, Kok. 2001, s. II-2943, 49 kohta). Komissio ei kuitenkaan ollut tehnyt lopullista päätöstä sinä päivänä, jolloin käsiteltävänä oleva kanne jätettiin, eikä se ollut sitä paitsi toimittanut mitään tietoa sen tulevasta sisällöstä.

62 Kuten edellä 58 kohdassa on todettu, vaikka riidanalaisella toimella loukattaisiinkin kantajan puolustautumisoikeuksia, tämä loukkaaminen muuttaa joka tapauksessa kantajan oikeusasemaa ainoastaan sen takia, että 11.12.2001 on tehty päätös 2003/25/EY, jossa kantajan todetaan rikkoneen EY 81 artiklaa, ja tämä loukkaaminen voi ainoastaan kyseistä päätöstä vastaan nostetun kanteen yhteydessä johtaa siihen, että hallinnollisen menettelyn todetaan olleen lainvastainen.

63 Tällainen kanne, jonka puitteissa kantaja voi vapaasti vedota puolustautumisoikeuksiensa loukkaamiseen, voi sitä paitsi taata asianmukaisen suojan kantajan oikeuksille, sillä seuraukset siitä, että oikeus tutustua hallinnollisen menettelyn

asiakirja-aineistoon evätään, voidaan korjata toteamalla päätös 2003/25/EY lainvastaiseksi ja sen jälkeen kumoamalla se.

64 Edellä 58 kohtaan sisältyvää johtopäätöstä ei kumoa kantajan sekään väite, joka perustuu sen riippumattomuuden lisäämiseen, jota kuulemismenettelystä vastaava neuvonantaja nauttii käyttäessään toimivaltuuksiaan.

65 Tältä osin on todettava, että kuulemismenettelystä vastaavan neuvonantajan toimi perustettiin vuonna 1982 [ks. tiedot menettelyistä sovellettaessa EY:n ja EHTY:n perustamissopimusten kilpailusääntöjä (EY:n perustamissopimuksen [81] ja [82] artikla ja EHTY:n perustamissopimuksen 65 ja 66 artikla), EYVL 1982, C 251, s. 2] ja että kilpailumenettelyssä tutkinnan kohteena olevien osapuolten tekemien asiakirjoihin tutustumista koskevien pyyntöjen käsittely, joka aikaisemmin kuului kilpailun pääosaston hallintovirkamiesten toimivaltaan, siirrettiin kuulemismenettelystä vastaavalle neuvonantajalle päätöksellä 94/810/EHTY, EY. Pitää paikkansa, että päätöksen 94/810/EHTY, EY tekemistä ja sittemmin päätöksen 2001/462/EY, EHTY tekemistä on perusteltu halulla lisätä kuulemismenettelystä vastaavan neuvonantajan riippumattomuutta. Tämän seurauksena kuulemismenettelystä vastaava neuvonantaja ei enää tämän jälkeen liity kilpailun pääosaston, vaan kyseisestä pääosastosta vastaavan komission jäsenen alaisuuteen. Päätöksellä 2001/462/EY, EHTY, jolla kumottiin päätös 94/810/EHTY, EY, on vastaavasti myös muutettu kuulemismenettelystä vastaavan neuvonantajan palvelukseenottamisen ehtoja ja säädetty kyseisen neuvonantajan toimivaltuuksien vahvistamisesta, minkä tarkoituksena on se, että kuulemismenettelystä vastaava neuvonantaja voi koko hallinnollisen menettelyn ajan suojella tutkinnan kohteena olevien osapuolten oikeutta tulla kuulluksi, ilman että on kuitenkaan muutettu sen menettelyn luonnetta, joka koskee tutkinnan kohteena olevien osapuolten tekemiä pyyntöjä tutustua asiakirjoihin (ks. päätöksen 94/810/EHTY, EY 5 artiklan 1 ja 2 kohta ja päätöksen 2001/462/EY, EHTY 8 artikla).

66 Riidanalainen toimi kuuluu kuitenkin edellä esitetyn mukaisesti komission aloittamaan ja toimittamaan hallinnolliseen menettelyyn, josta kyseistä tointa ei voida irrottaa, ja kyseinen toimi sellaisenaan ei ole välittömästi ja peruuttamattomasti muuttanut kantajan oikeusasemaa.

67 Periaate, jonka ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on esittänyt edellä mainitussa asiassa Cimenteries CBR ym. vastaan komissio, on näin ollen merkityksellinen käsiteltävänä olevassa asiassa, riippumatta kuulemismenettelystä vastaavan neuvonantajan hyväksi tehdystä toimivallan siirrosta ja tämän asian kannalta merkityksellisen säännöstön muutoksista.

68 Kantaja väittää lisäksi, että kuten päätökset, jotka kuulemismenettelystä vastaava neuvonantaja on tehnyt päätöksen 2001/462/EY, EHTY 9 artiklan nojalla, myös ne toimenpiteet, joihin se ryhtyy kyseisen päätöksen 8 artiklan nojalla, ovat kannekelpoisia toimia.

69 Päätöksen 2001/462/EY, EHTY 9 artiklan ensimmäisen ja toisen kohdan tarkoituksena on kuitenkin säännellä tilannetta, jossa komissiolla on aikomus julkistaa kolmannelle tieto, joka tutkinnan kohteena olevan yrityksen kannalta saattaa sisältää liikesalaisuuden.

70 Tällaisessa tilanteessa komission lopullinen päätös julkistaa tällainen tieto kolmannelle vastoin tutkinnan kohteena olevan yrityksen tahtoa kuuluu kuitenkin liikesalaisuuksia koskevaan menettelyyn, ja kyseinen päätös on sellainen, että se aiheuttaa viimeksi mainitulle yritykselle vahinkoa, riippumatta siitä, tekeekö komissio lopullisen päätöksen, jolla kyseistä yritystä vastaan aloitettu hallinnollinen menettely lopetetaan (ks. vastaavasti em. asia AKZO Chemie v. komissio, 20 kohta ja asia T-90/96, Peugeot v. komissio, määräys 2.5.1997, Kok. 1997, s. II-663, 33—36 kohta).

71 Koska riidanalainen toimi ei käsiteltävänä olevassa asiassa kuulu päätöksen 2001/462/EY, EHTY 9 artiklassa säädettyyn liikesalaisuutta koskevaan menettelyyn ja koska kyseinen toimi ei edellä esitetyn mukaisesti ole sellainen, että se sellaisenaan vaikuttaisi kantajan etuihin muuttamalla sen oikeusasemaa, on syytä

hylätä vertaus, jonka kantaja on tehnyt niiden päätösten välillä, jotka kuulemismenettelystä vastaava neuvonantaja on tehnyt päätöksen 2001/462/EY, EHTY 8 artiklan ja toisaalta kyseisen päätöksen 9 artiklan nojalla.

72 Tästä seuraa, että periaatetta, jonka yhteisöjen tuomioistuin on esittänyt edellä mainitussa asiassa AKZO Chemie vastaan komissio ja jonka mukaan sellainen komission päätös on kannekelpoinen, joka on tehty päätöksen 94/810/EHTY, EY 5 artiklan 3 ja 4 kohdassa säädettyä menettelyä vastaavassa menettelyssä ja jossa menettelyn kohteena olevalle yritykselle ilmoitetaan siitä, että kyseisen yrityksen toimittamat tiedot eivät ole liikesalaisuuksia, jolloin ne voidaan siis ilmoittaa kolmannelle, ei voida soveltaa käsiteltävänä olevaan asiaan. Tältä osin on merkityksetöntä, että käsiteltävänä olevaan asiaan on sovellettava päätöstä 2001/462/EY, EHTY eikä enää päätöstä 94/810/EHTY, EY. Päätöksen 2001/462/EY, EHTY 9 artikla on itse asiassa olennaisesti samanlainen kuin päätöksen 94/810/EHTY, EY 5 artiklan 3 ja 4 kohta.

73 Edellä esitetystä seuraa, että käsiteltävänä oleva kumoamiskanne on jätettävä tutkimatta, ilman että on syytä lausua komission vaatimuksesta, jonka mukaan lausunnon antamisen asiassa pitäisi raueta (ks. edellä 21 kohta), ja ilman että on syytä lausua oikeudenkäyntiasian laajuudesta sen johdosta, että komissio on toimittanut tiettyjä kantajan pyytämiä asiakirjoja (ks. edellä 22—25 kohta).

Oikeudenkäyntikulut

74 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan hävinnyt asianosainen velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska kantaja on hävinnyt asian, kantaja on velvoitettava komission vaatimusten mukaisesti vastaamaan paitsi omista oikeudenkäyntikuluistaan myös komissiolle aiheutuneista kuluista, joihin sisältyvät myös välitoimimenettelyyn liittyvät kulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN
(viides jaosto)

on määrännyt seuraavaa:

1) **Kanne jätetään tutkimatta.**

2) **Kantaja vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se velvoitetaan korvaamaan vastaajan vaatimat oikeudenkäyntikulut, joihin sisältyvät välitoimimenettelyyn liittyvät kulut asiassa T-219/01 R.**

Annettiin Luxemburgissa 9 päivänä heinäkuuta 2003.

H. Jung
kirjaaja

R. García-Valdecasas
viidennen jaoston puheenjohtaja