UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

12 päivänä toukokuuta 2010 *

Asiassa T-432/05,

EMC Development AB, kotipaikka Luulaja (Ruotsi), edustajinaan asianajajat M. Elvinger ja W.-N. Schelp,

kantajana,

vastaan

Euroopan komissio, asiamiehinään aluksi É. Gippini Fournier ja B. Doherty, sittemmin Gippini Fournier ja J. Bourke,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

jossa kantaja vaatii unionin yleistä tuomioistuinta kumoamaan 28.9.2005 tehdyn komission päätöksen SG-Greffe (2005) D/205249, jolla hylätään kantajan Euroopan sementtimarkkinoiden osalta tekemä kantelu eurooppalaisia portlandsementin tuottajia, Association européenne du cimentia (Cembureau) ja Euroopan standardointikomiteaa (CEN) vastaan,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja M. Vilaras sekä tuomarit M. Prek ja V. M. Ciucă (esittelevä tuomari),

kirjaaja: hallintovirkamies C. Kantza,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 6.5.2009 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Direktiivi 89/106/ETY*

1 Rakennusalan tuotteita koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 21.12.1988 annetulla neuvoston direktiivillä 89/106/ETY (EYVL 1989, L 40, s. 12), sellaisena kuin se on muutettuna 22.7.1993 annetulla neuvoston direktiivillä 93/68/ETY (EYVL L 220, s. 1), pyritään muun muassa poistamaan rakennusalan tuotteiden vapaan liikkuvuuden esteet. Direktiivin 89/106 1 artiklan 2 kohdan mukaan ”rakennusalan tuotteilla” tarkoitetaan kyseisessä direktiivissä ”tuotteita, jotka valmistetaan käytettäviksi pysyvinä osina rakennuskohteissa mukaan lukien sekä talon- että maanrakennustyöt”. Direktiivin 89/106 2 artiklan 1 kohdan ja 3 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen, että rakennustuotteita voidaan saattaa markkinoille vain, jos ne sopivat suunniteltuun käyttöönsä eli jos ne ovat ominaisuuksiltaan sellaisia, että rakennuskohde, johon tuotteet liitetään, asennetaan, käytetään tai sijoitetaan, täyttää mainitun direktiivin

liitteessä I mainitut olennaiset vaatimukset, jos rakennuskohteeseen sovelletaan näitä vaatimuksia sisältäviä määräyksiä ja jos rakennuskohde on suunniteltu ja rakennettu asianmukaisesti.

2 Direktiivissä 89/106 säädetään sellaisten teknisten eritelmien laatimisesta, joiden noudattaminen merkitsee kyseisen direktiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaan sitä, että tuotteiden katsotaan täyttävän olennaiset vaatimukset. Mainitun direktiivin 4 artiklan 1 kohdan ja 9 artiklan 3 kohdan mukaan nämä eritelmät voivat olla joko Euroopan standardointikomitean (CEN) vahvistamia yhdenmukaistettuja standardeja tai jonkin jäsenvaltion nimeämän hyväksymisen antavan tarkastuslaitoksen vahvistamia eurooppalaisia teknisiä hyväksymisiä.

3 Direktiivin 89/106 4 artiklan 2 kohdan mukaan CE-merkintä ilmaisee, että rakennustuotteet ovat niiden asiaa koskevien kansallisten standardien mukaisia, jotka vastaavat niitä yhdenmukaistettuja standardeja, joiden viitenumerot on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä, tai että ne ovat eurooppalaisen teknisen hyväksymisen mukaisia. Direktiivin 89/106 4 artiklan 2 kohdan ja 6 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on sallittava sellaisten tuotteiden markkinoille saattaminen tai käyttö alueellaan, jotka ovat mainitun direktiivin mukaisia ja joissa on CE-merkintä.

4 Direktiivin 89/106 7 artiklassa säädetään, että Euroopan standardointijärjestöt vahvistavat yhdenmukaistetut standardit Euroopan yhteisöjen komission antaman toimeksiannon perusteella ja mainitun direktiivin 19 artiklassa tarkoitetun pysyvän rakennusalan komitean antaman lausunnon jälkeen. Näin laadituissa standardeissa vaatimukset on esitettävä mahdollisuuksien mukaan tuotteen toimivuus- ja suorituskykyominaisuuksina ottaen huomioon perusasiakirjat. Kun Euroopan standardointijärjestöt ovat vahvistaneet standardit, komissio julkaisee niiden viitenumerot virallisessa lehdessä.

5 Direktiivin 89/106 8 artiklan 2 kohdan mukaan eurooppalainen tekninen hyväksyminen voidaan antaa erityisesti yhtäältä tuotteille, joille ei ole yhdenmukaistettua standardia, tunnustettua kansallista standardia eikä toimeksiantoa yhdenmukaistetun

standardin laatimiseen ja joiden osalta komissio katsoo, ettei niille voida tai ei voida toistaiseksi laatia standardia, ja toisaalta tuotteille, jotka poikkeavat huomattavasti yhdenmukaistetusta tai tunnustetusta kansallisesta standardista.

B *Suuntaviivat EY 81 artiklan soveltamisesta horisontaalista yhteistyötä koskeviin sopimuksiin*

6 [EY] 81 artiklan soveltamisesta horisontaalista yhteistyötä koskeviin sopimuksiin annettujen komission suuntaviivojen (EYVL 2001, C 3, s. 2; jäljempänä suuntaviivat) 6 luvussa, joka koskee standardointisopimuksia, todetaan seuraavaa:

”6.1 Määritelmä

159. Standardointisopimusten ensisijaisena tarkoituksena on määritellä tekniset tai laadulliset vaatimukset, joita nykyisten tai tulevien tuotteiden, tuotantoprosessien tai -menetelmien mahdollisesti on vastattava. Standardointisopimukset voivat koskea useita tekijöitä, kuten tietyn tuotteen eri laatuja tai kokoja taikka teknisiä eritelmiä markkinoilla, joilla yhteensopivuus ja -käytettävyys muiden tuotteiden tai järjestelmien kanssa on olennaista. Standardina voidaan pitää myös laatumerkin saamisen tai sääntelyviranomaisen hyväksynnän edellyttämiä ehtoja.”

7 Suuntaviivojen 159 kohtaan liittyvän alaviitteen 47 sanamuoto on seuraava:

”Standardointia voi esiintyä eri muodoissa, kuten tunnustettujen eurooppalaisten tai kansallisten standardointielinten hyväksyminä kansalliseen yksimielisyyteen perustuvina kansallisina standardeina, erilaisten konsortioiden ja foorumeiden tai yksittäisten yritysten välisinä sopimuksina hyväksyttyinä käytäntöinä. Vaikka yhteisön

oikeus määrittelee standardit hyvin kapeasti, näissä suuntaviivoissa standardeiksi katsotaan kaikki tässä kohdassa määritellyt sopimukset.”

8 Suuntaviivoissa todetaan kilpailusääntöjen soveltamisesta muun muassa seuraavaa:

”6.3 Arviointi [EY] 81 artiklan 1 kohdan mukaan

162. Standardien laatimista koskevat sopimukset – – voidaan tehdä suoraan yksityisten yritysten välillä, mutta ne voidaan myös tehdä julkisten laitosten tai yleistä taloudellista etua olevien palvelujen hoitamisesta vastaavien laitosten, kuten [teknisiä standardeja ja määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä 22.6.1998 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston] direktiivissä 98/34/EY [(EYVL L 204, s. 37)] – – tunnustettujen standardointielinten, puitteissa. Tällaisten laitosten osallistumiseen sovelletaan jäsenvaltioiden velvoitetta säilyttää vääristymätön kilpailu yhteisössä.

6.3.1 Sopimuksen luonne

6.3.1.1 [EY] 81 artiklan 1 kohdan soveltamisalan ulkopuolelle jäävät sopimukset

163. Jos osallistuminen standardin laatimiseen on rajoittamatonta ja avointa, edellä määritellyt standardointisopimukset, jotka eivät sisällä velvoitetta noudattaa standardia tai ovat osa tuotteiden yhteensopivuuden varmistamiseksi tehtyä laajempaa

sopimusta, eivät rajoita kilpailua. Tämä koskee tavallisesti tunnustettujen standardointilaitosten antamia standardeja, jotka perustuvat syrjimättömyyteen sekä avoimiin ja läpinäkyviin menettelyihin."

Asian tausta

A *Sementtimarkkinoiden toimijat*

9 Kantaja EMC Development AB on yhtiö, joka tekee jatkuvia kokeiluja energiamuunnetun sementin tuotantomenetelmällä, kehittää sitä ja käyttää sitä kaupallisesti hyväkseen. Sen kotipaikka on Luulajassa (Ruotsi).

10 Association européenne du ciment (Cembureau) on sijoittautunut Brysseliin (Belgia). Se edusti riidanalaisen päätöksen tekemisajankohtana 25:tä sementtialan kansallista yhteenliittymää ja sementtitehdasta Euroopassa, ja sen tarkoituksena oli edistää jäsentensä etuja edustamalla aktiivisesti Euroopan sementtialaa eurooppalaisella ja kansainvälisellä tasolla.

11 CEN on riippumaton järjestö, jonka jäseniin kuuluivat riidanalaisen päätöksen tekemisajankohtana 28:n Euroopan valtion kansalliset standardointielimet. Euroopan komissio ei ole sen jäsen, mutta se toimii siinä neuvonantajana muun muassa teknisessä komiteassa. CEN, joka edistää vapaaehtoista teknistä yhdenmukaistamisesta Euroopassa, on direktiivissä 98/34 tunnustettu eurooppalainen standardointielin.

B *Eurooppalainen sementtistandardi EN 197-1*

12 Vuoden 2000 huhtikuussa CEN:n jäseninä tuolloin olleet 19 kansallista standardointielintä hyväksyivät standardin EN 197-1 (jäljempänä standardi). Sen kehittämisestä oli vastannut CEN:n tekninen komitea CEN/TC 51 ”Sementti ja rakennuskalkki” (jäljempänä CEN/TC 51) komission ja Euroopan vapaakauppaliiton (EFTA) direktiivin 89/106 perusteella antaman toimeksiannon M/114 perusteella. Kyseisessä toimeksiannossa määriteltiin standardin soveltamisala, lueteltiin huomioon otettavat tuotteet ja todettiin, että standardissa vaatimukset ilmaistaan mahdollisuuksien mukaan tuotteiden toimivuus- ja suorituskykyominaisuuksina ottaen huomioon perusasiakirjat.

13 Standardissa määritellään kaikki 27 tavallista sementtituotetta eli tavalliset sementit, joita CEN:ään kuuluvat kansalliset standardointielimet kuvaavat perinteisiksi ja laajalti testatuiksi. Kyseiset tuotteet on tämän jälkeen ryhmitelty viiteen sementtien päälajiin (CEM I–CEM V) sen mukaan, missä suhteessa pääainesosat on yhdistettävä näiden erillisten tuotteiden valmistamiseksi kuudessa ”lujuusluokassa”. Kussakin sementin päälajissa on tietty prosenttimäärä portlandsementin ”klinkkeriä” yhdistettynä eri määriin muita ainesosia. Tämä määritelmä kattaa vaatimukset, joita ainesosien osalta on noudatettava, 27 tavallisen sementtituotteen mekaaniset, fyysiset, kemialliset ja kestävyyteen liittyvät vaatimukset sekä ”lujuusluokat”.

14 Standardin mukaisille sementeille voidaan myöntää CE-merkintä.

C *Tuotteet*

15 Kantajan ja Cembureaun mukaan ”todellinen” portlandsementti vastaa päälajin CEM I, sellaisena kuin se on määritelty standardilla, sementtituotteita. Seossementit vastaavat muihin neljään päälajiin CEM II–CEM V kuuluvia sementtejä.

16 Kantajan valmistama sementti on energiamuunnettu sementti, jota koskeva teknologia on kehitetty Ruotsissa 1990-luvun alkupuolella. Kyseinen sementti valmistetaan jauhamalla/aktivoimalla hyvin voimakkaasti portlandsementtiä ja erilaisia aineita, kuten soodaa, lentotuhkaa ja hienoa kvartsihiekkaa.

D *Hallinnollinen menettely*

17 Kantaja otti vuoden 2001 lokakuussa yhteyttä komission kilpailun, yritystoiminnan ja ympäristöasioiden pääosastoihin (PO) ilmaistakseen näille huolensa standardista ja Euroopan sementtialasta yleensä. Kantaja tapasi myös kilpailun PO:n edustajia.

18 Kantaja lähetti 3.1.2002 kilpailuasioista vastaavalle komission jäsenelle kirjeen, jossa se vaati komissiota ryhtymään toimenpiteisiin.

19 Yritystoiminnan PO ja sisämarkkinoiden PO ilmoittivat 12. ja 19.2.2002 kantajalle, että standardia ei voitu pitää sementtimarkkinoille pääsyn sääntelyesteenä ja että se oli direktiivin 89/106 mukainen.

20 Kantaja kanteli 14.3.2002 päivätyssä kirjeessä portlandsementin eurooppalaisten tuottajien Cembureaun ja CEN:n rikkoneen EY 81 ja EY 82 artiklaa.

21 Komissio merkitsi 15.3.2002 rekisteriin 3.1 ja 14.3.2002 päivätyt kirjeet 6.2.1962 annetun neuvoston asetuksen N:o 17 ([EY 81] ja [EY 82] artiklan ensimmäinen täytäntöönpanoasetus) (EYVL 1962, 13, s. 204) 3 artiklan 2 kohtaan perustuvana muodollisena kanteluna.

22 CEN ja Cembureau esittivät 4. ja 6.9.2002 huomautuksensa kantajan kantelusta, josta oli poistettu luottamukselliset osat. Kantaja toimitti 10.3.2003 kilpailun PO:lle lausumansa Cembureaun ja CEN:n huomautuksista.

23 Komissio lähetti 29.1.2004 kantajalle kuulemisesta tietyissä [EY 81] ja [EY 82] artiklan mukaisissa menettelyissä 22.12.1998 annetun komission asetuksen (EY) N:o 2842/98 (EYVL L 354, s. 18) 6 artiklan perusteella kirjeen, jossa se ilmoitti kantajalle aikomuksestaan hylätä kantelu ja kehotti tätä esittämään huomautuksensa, minkä kantaja teki 22.3.2004 päivätyllä kirjeellä.

24 Kantaja toimitti komissiolle 11.6.2004 yhteenvedon sen ja kilpailun PO:n edustajien välillä 8.6.2004 pidetyn kokouksen pöytäkirjastaan. Kantaja esitti siinä ylimääräisiä huomautuksia ja totesi, ettei niillä rajoiteta sen tulevaa näkemystä kaikista niistä väitteistä, joita asiassa saatetaan esittää. Kilpailun PO vastasi kantajalle 24.7.2004 päivätyllä kirjeellä, että kantelujen käsittelyyn sovellettavien menettelysääntöjen mukaisesti ei ollut mahdollista jatkaa ”kysymysten ja vastausten loputonta vaihtoa”.

25 Yritystoiminnan PO ilmoitti 2.3.2005 päivätyllä kirjeellä kantajalle, että se aikoi muuttaa toimeksiantoa M/114 ”alaryhmän” lisäämiseksi tavallisiin sementteihin ja uusien teknisten eritelmien laatimiseksi. Yritystoiminnan PO totesi 1.6.2005 päivätyllä

kirjeellä kantajalle luopuvansa kyseisestä hankkeesta, koska suurin osa jäsenvaltioista vastusti tätä muutosta.

26 Kantaja pyysi 1.7.2005 päivätyllä kirjeellä kilpailuasioista vastaavaa komission jäsentä tarkastelemaan huolellisesti direktiivin 89/106 vaatimuksia sen valmistamaan sementtiin nähden.

27 Komissio hylkäsi kantajan kantelun virallisesti 28.9.2005 tehdyllä päätöksellä SG-Greffe (2005) D/205249 (jäljempänä riidanalainen päätös).

E *Kantajan väitteet*

28 Kantaja väitti kantelussaan, että portlandsementin eurooppalaiset tuottajat olivat omaksuneet menettelytapoja, jotka merkitsivät EY 81 ja EY 82 artiklan vakavia rikkomisia. Ensinnäkin mainitut tuottajat olivat sen mukaan perustaneet kartellin luodakseen esteitä Euroopan sementtimarkkinoille pääsylle, ja merkittävin näistä esteistä oli standardi, jonka ne olivat vahvistaneet Cembureaun ja CEN:n välityksellä. Mainitut tuottajat olivat myös jakaneet maantieteellisesti Euroopan sementtimarkkinat. Kantaja väitti toiseksi, että nämä portlandsementin eurooppalaisten tuottajien, jotka olivat yhteisessä määräävässä asemassa Euroopan sementtimarkkinoilla, omaksumat menettelytavat olivat ristiriidassa myös EY 82 artiklan kanssa. Kyseiset tuottajat olivat – kantajan mukaan määräävää asemaansa vahvistaakseen – integroituneet vertikaalisesti hankkimalla määräysvaltaansa 30–70 prosenttia Euroopan unionin betoni- ja

runkoainetuottajista. Estääkseen betonintuottajia ostamasta energiamuunnettua sementtiä portlandsementin tuottajat olivat käyttäneet määräävää asemaansa betonintuottajiin nähden uhkaamalla niitä tavarantoimitusten keskeyttämisellä.

Riidanalainen päätös

29 Riidanalaisessa päätöksessä on kuvaus muun muassa CEN:stä ja tämän standardien vahvistamisjärjestelmästä, direktiivistä 89/106, standardista, eri sementeistä, mukaan lukien portlandsementti ja energiamuunnettu sementti, sekä lopuksi EY 81 ja EY 82 artiklan rikkomista koskevista kantajan väitteistä. Komissio täsmentää tämän jälkeen päätöksen 73–123 perustelukappaleessa ne syyt, joiden vuoksi se katsoo, ettei ole olemassa riittävää aihetta käsitellä kantelua.

30 Komissio aloittaa ensimmäiseksi EY 81 artiklan väitetyn rikkomisen osalta määrittelemällä merkitykselliset tuotemarkkinat ja maantieteelliset markkinat (76–78 perustelukappale). Tuotemarkkinat muodostuvat komission mukaan harmaasementin markkinoista ja maantieteelliset markkinat joukosta eri tehtaisiin keskittyneitä markkinoita, jotka ovat päällekkäiset ja kattavat koko Euroopan. Komissio tutkii standardia suuntaviivojen ja erityisesti niiden 162 ja 163 kohdan perusteella päätelläkseen, ettei sillä rajoiteta kilpailua EY 81 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla (112 perustelukappale). Komissio täsmentää, ettei EY 81 ja EY 82 artiklan soveltamista koskevan kantelun yhteydessä ole tarpeen selvittää, onko standardi ilmaistu normatiivisesti vai perustuuko se toimivuus- ja suorituskykyominaisuuksiin (107 perustelukappale). Se toteaa kuitenkin vielä, että komission toimivaltainen yksikkö eli yritystoiminnan PO katsoo, että standardi on laadittu ”toimivuuteen ja suorituskykyyn riittävästi perustuen” (108–111 perustelukappale). Komissio tutkii lopuksi muut väitteet, jotka koskevat yhteistoimintajärjestelyä ja markkinoiden maantieteellistä jakoa, ja hylkää ne, koska kantaja ei ole esittänyt mitään tosiseikkaa näiden väitteidensä tueksi (113–117 perustelukappale).

31 Komissio toteaa toiseksi EY 82 artiklan väitetystä rikkomisesta, ettei ole mahdollista katsoa, että portlandsementin eurooppalaiset tuottajat ovat yhteisessä määräävässä markkina-asemassa Euroopan sementtimarkkinoilla, ja ettei EY 82 artiklaa näin ollen voida soveltaa (118–123 perustelukappale).

32 Riidanalaisen päätöksen D osassa todetaan, että ”koska edellä esitetyistä syistä ei ole olemassa riittävää aihetta käsitellä kantelua, komissio hylkää [sen]”.

Asian käsittelyn vaiheet ja asianosaisten vaatimukset

33 Kantaja nosti nyt käsiteltävän kanteen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamoon 8.12.2005 toimittamallaan kannekirjelmällä.

34 Koska ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen jaostojen kokoonpanoa muutettiin, esittelevä tuomari siirrettiin viidenteen jaostoon, jonka käsiteltäväksi tämä asia näin ollen saatettiin.

35 Esittelevän tuomarin kertomuksen perusteella ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin (viides jaosto) päätti aloittaa suullisen käsittelyn. Asianosaisten lausumat ja vastaukset ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin kuultiin 6.5.2009 pidetyssä istunnossa. Kyseisessä istunnossa kantaja pyysi, että asiakirja-aineistoon liitetään 1.3.2005 päivätty asiakirja. Komissio vastusti tätä väittämällä, että kyseinen asiakirja, joka on päivätty ennen riidanalaista päätöstä, oli käytettävissä ennen nyt käsiteltävän kanteen nostamista. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kieltäytyi tästä syystä liittämästä mainittua asiakirjaa asiakirja-aineistoon.

36 Kantaja vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– kumoaa riidanalaisen päätöksen

– velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

37 Komissio vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– hylkää kanteen

– velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Oikeudellinen arviointi

A *Tutkittavaksi ottaminen*

1. *Asianosaisten lausumat*

38 Komissio epäilee ensinnäkin sitä, onko kanne riittävän selkeä ja unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 44 artiklan mukainen. Kantaja näet selittää pitkään,

minkä vuoksi se on eri mieltä riidanalaisessa päätöksessä esitettyjen tosiseikkoja koskevien toteamusten kanssa, ennen kuin se päättelee ”yllättäen” komission rikkoneen EY 81 artiklaa ja [EY] 81 ja [EY] 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta 16.12.2002 annettua neuvoston asetusta (EY) N:o 1/2003 (EYVL 2003, L 1, s. 1) selittämättä, miten näiden toteamusten väitetty virheellisyys liittyy esille tuotuun kilpailusääntöjen rikkomiseen. Komissio täsmentää, että sen puolustus perustuu siihen olettamaan, että kantaja vetoaa arviointivirheeseen. Komissio tuo lisäksi esiin ne vaikeudet, joita sillä on ollut yksilöidä kantajan vastauksessa esitetyt oikeudelliset väitteet, ja se jättää unionin yleisen tuomioistuimen päätettäväksi sen, ovatko ne riittävän selkeitä työjärjestyksen 44 artiklan 1 kohdan c alakohdassa edellytetyllä tavalla.

39 Komissio riitauttaa toiseksi sen, että kantaja toistaa kantelussaan esittämänsä väitteet vain viittaamalla kanteessaan sen liitteenä olevaan kanteluun.

40 Komissio riitauttaa lisäksi viittauksen, jonka kantaja on tehnyt kanteen liitteessä 8 olevaan kirjeenvaihtoon väittääkseen, että Cembureaun ja CEN/TC 51:n puheenjohtajan läheisellä yhteistyöllä vaikutettiin standardin vahvistamiseen. Tätä viittausta ei voida ottaa tutkittavaksi työjärjestyksen 44 artiklan 1 kohdan c alakohdan perusteella, koska kantaja ei täsmennä niitä kohtia eikä sitä kirjettä, jolla tämä osoitetaan toteen.

41 Komissio huomauttaa kolmanneksi, että kantajan vastausvaiheessa esittämä väite, jonka mukaan standardi on ristiriidassa direktiivin 98/34 kanssa, on jätettävä tutkimatta työjärjestyksen 44 artiklan 2 perusteella.

42 Kantaja ei ole esittänyt tältä osin erityisiä väitteitä vastauksessa eikä suullisessa käsittelyssä.

2. *Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta*

43 Alustavasti on huomautettava, että unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 44 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan kanteessa on oltava yhteenveto kanteen oikeudellisista perusteista. Tämä on ilmaistava niin selvästi ja tarkasti, että vastaaja voi valmistella puolustuksensa ja että unionin yleinen tuomioistuin voi antaa kanteen johdosta ratkaisun tietyissä tapauksissa jopa ilman muita tietoja. Kanteessa on näin ollen nimenomaisesti selitettävä, mitä kanteen perustana oleva oikeudellinen peruste sisältää, eikä pelkkä ylimalkainen viittaaminen tähän perusteeseen täytä työjärjestyksessä asetettuja vaatimuksia (asia T-102/92, Viho v. komissio, tuomio 12.1.1995, Kok., s. II-17, 68 kohta). Vastaavien vaatimusten on täytyttävä silloinkin, kun kanneperusteen tueksi esitetään väite (asia T-352/94, Mo och Domsjö v. komissio, tuomio 14.5.1998, Kok., s. II-1989, 333 kohta).

44 Käsiteltävässä asiassa kanteessa todetaan riittävän selvästi, että käsiteltävänä olevan kanteen kohteena on sen riidanalaisen päätöksen kumoaminen, jolla komissio hylkäsi kantajan tekemän kantelun portlandsementin tuottajia, Cembureauta ja CEN:ää vastaan Euroopan sementtimarkkinoiden ja EY 81 ja EY 82 artiklan oletettujen rikkomisten osalta. Kantajan kirjelmistä ilmenee myös, että se vetoaa tässä tarkoituksessa komission tekemiin ilmeisiin arviointivirheisiin kantelua tutkittaessa siltä osin kuin on kyse EY 81 artiklan 1 kohdan soveltamisesta standardiin. Kantaja väittää tältä osin komission päätelleen virheellisesti ensinnäkin, että perinteisen sementin tuottajat eivät valvoneet standardin vahvistamismenettelyä ja että kyseinen menettely oli syrjimätön, avoin ja läpinäkyvä, toiseksi, että standardi ei ole tosiasiallisesti sitova ja kolmanneksi, että standardia ei ole tarkasteltava direktiivin 89/106 perusteella, vaikka komission olisi pitänyt päätellä, ettei standardi ollut mainitun direktiivin vaatimusten mukainen.

45 On katsottava, että kannetta ei voida jättää tutkimatta pelkästään komission yksilöimien muodollisten puutteellisuuksien (ks. edellä 38 kohta) perusteella, koska kanteessa esitetyt perustelut niiden väitteiden tueksi, jotka koskevat komission tekemiä ilmeisiä arviointivirheitä kantelua tutkittaessa siltä osin kuin on kyse EY 81 artiklan 1 kohdan soveltamisesta standardiin, ovat riittävät selvät, jotta unionin yleinen tuomioistuin voi valvoa riidanalaisen päätöksen laillisuutta ja komissio voi esittää hyödyllisesti puolustuksensa (ks. vastaavasti asia T-378/94, Knijff v. tilintarkastustuomioistuin, tuomio 16.10.1996, Kok., H. s. I-A-479 ja II-1341, 18 ja 19 kohta).

46 Kanteessa ei sitä vastoin ole mitään muuta kanneperustetta tai väitettä, joka täyttäisi työjärjestyksen vaatimukset.

47 Ensimmäiseksi on todettava, että vaikka kanteessa olisikin viittaus EY 28 ja EY 29 artiklan rikkomista koskevaan väitteeseen, tämän väitteen tueksi ei ole esitetty kuitenkaan mitään perusteluja, ja se on näin ollen jätettävä tutkimatta, koska se ei täytä työjärjestyksen 44 artiklan 1 kohdan c alakohdan vaatimuksia (ks. edellä 43 kohta).

48 Oikeuskäytännössä katsotaan toiseksi, että kannekirjelmää voidaan tukea ja täydentää tietyiltä osin viittaamalla sen liitteenä olevien asiakirjojen kohtiin, mutta viittaamalla yleisluontoisesti joihinkin asiakirjoihin, vaikka ne olisivatkin kannekirjelmän liitteinä, ei korjata sitä, että kanteessa ei ole mainittu olennaisia oikeudellisia perusteita ja perusteluja, jotka siinä on esitettävä. Lisäksi unionin yleisen tuomioistuimen asiana ei ole etsiä ja tunnistaa liitteistä perusteita, joihin kanteen voitaisiin katsoa perustuvan, koska liitteillä on puhtaasti todistuksellinen ja täydentävä tehtävä (ks. asia T-209/01, Honeywell v. komissio, tuomio 14.12.2005, Kok., s. II-5527, 57 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

49 Käsiteltävässä asiassa kantaja viittaa kanteessaan yleisluonteisesti riidanalaisen päätöksen 49–67 perustelukappaleeseen, joissa kuvataan sen kantelussa esittämät väitteet, tarkentamatta niitä nimenomaisia osia kanteestaan, joita se haluaa täydentää kyseisellä viittauksella. On todettava, että riidanalaisen päätöksen 64–67 perustelukappaleessa mainittuja kantajan väitteitä, jotka koskevat kartellia ja markkinoiden jakoa, ei ole esitetty uudestaan kantajan kirjelmissä. Edellä 48 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaan tällaisia väitteitä ei kuitenkaan voida ottaa tutkittavaksi siltä osin kuin kanteessa tehtyä viittausta ei voida liittää kanteessa esitettyihin väitteisiin tai perusteluihin.

50 Kantaja viittaa lisäksi osoittaakseen, että standardin vahvistamismenettely oli syrjivä eikä avoin ja läpinäkyvä, 22.3.2004 päivättyyn kirjeeseensä, jossa vastataan komission alustaviin päätelmiin, sekä asiakirjoihin, jotka siihen on liitetty ja jotka on esitetty kanteen liitteessä 8. Kyseinen viittaus koskee liitettyä asiakirjaa kuitenkin vain yleisesti, eikä unionin yleinen tuomioistuin voi sen perusteella yksilöidä niitä väitteitä tai perusteluita, joihin kantaja pyrkii viittaamaan. Edellä 48 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaan tällaiset väitteet tai perustelut on siis jätettävä tutkimatta.

51 Kolmanneksi on todettava standardin yhteensoveltumattomuuteen direktiivin 98/34 kanssa perustuvasta väitteestä, joka on esitetty ensimmäistä kertaa vastausvaiheessa mutta joka ei perustu oikeudenkäyntimenettelyn aikana esille tulleisiin tosiseikkoihin tai oikeudellisiin seikkoihin eikä sillä voida katsoa laajennettavan kanteessa esitettyä kanneperustetta, että se on jätettävä tutkimatta työjärjestyksen 48 artiklan 2 kohdan perusteella.

52 Edellä esitetystä seuraa, että unionin yleisen tuomioistuimen käsiteltäväksi on pätevästi saatettu vain edellä 44 kohdassa kuvatut väitteet, jotka koskevat ilmeisiä arviointivirheitä, jotka komissio on tehnyt kantelua tutkiessaan siltä osin kuin on kyse EY 81 artiklan 1 kohdan soveltamisesta standardiin.

53 Kanne on näin ollen otettava tutkittavaksi näiltä osin.

B *Asiakysymys*

1. *Alustavat huomautukset komissiolle EY 81 artiklan rikkomista koskevan kantelun tutkinnassa kuuluvien velvoitteiden ulottuvuudesta*

54 Alustavasti on todettava asianosaisten esittävän kirjelmissään velvoitteet, jotka komissiolle kuuluvat sen tutkiessa EY 81 artiklan rikkomista koskevaa kantelua. Ne arvioivat lisäksi todistustaakkaa ja tässä yhteydessä vaadittua näyttöä. Ne vaihtavat lopuksi näkemyksiä unionin yleisen tuomioistuimen valvonnan laajuudesta siinä tapauksessa, että kantelun hylkäävästä päätöksestä nostetaan kanne, sekä todistustaakasta ja asianosaisilta tässä yhteydessä vaaditusta näytöstä.

55 Unionin yleinen tuomioistuin huomauttaa, että komissio toteaa riidanalaisessa päätöksessä sen arviointinsa päätteeksi, joka koskee erityisesti EY 81 artiklan 1 kohdan sovellettavuutta, että kun otetaan huomioon seikat, jotka kantaja on esittänyt hallinnollisessa menettelyssä ja etenkin vastauksena siihen 29.1.2004 päivättyyn kirjeeseen, jolla komissio ilmoitti sille aikomuksestaan hylätä kantelu, ja ”koska – – ei ole olemassa riittävää aihetta käsitellä kantelua, komissio hylkää [sen]”. Juuri tässä yhteydessä on palautettava mieliin, mitkä ovat kantelijan oikeudet ja komission velvollisuudet hylättäessä kantelu, jossa vedotaan EY 81 artiklan rikkomiseen.

56 Kantelijalla on oikeus saada tieto perusteluista, joiden vuoksi komissio aikoo hylätä sen tekemän kantelun, ja esittää huomautuksensa näistä perusteluista, ennen kuin komissio tekee tällaisen päätöksen. Asetuksissa N:o 17 ja N:o 2842/98, jotka on 1.5.2004 alkaen korvattu asetuksella N:o 1/2003 ja [EY] 81 ja [EY] 82 artiklan mukaisten komission menettelyjen kulusta 7.4.2004 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 773/2004 (EUVL L 123, s. 18), nimittäin annetaan menettelyllisiä oikeuksia henkilöille, jotka ovat tehneet komissiolle kantelun asetuksen N:o 17 3 artiklan

(josta on tullut asetuksen N:o 1/2003 7 artikla) perusteella. Näihin oikeuksiin kuuluvat ne, joista säädetään asetuksen N:o 2842/98 6 artiklassa (josta on tullut asetuksen N:o 773/2004 7 artikla), jonka mukaan komissio siinä tapauksessa, että se katsoo, että sillä olevien tietojen perusteella ei ole riittävää aihetta käsitellä kantelua, ilmoittaa kantelun hylkäämistä koskevat perustelunsa kantelijalle ja asettaa määräajan, jonka kuluessa kantelija voi esittää kirjalliset huomautuksensa (ks. asetuksen N:o 2842/98 osalta asia T-204/03, Haladjian Frères v. komissio, tuomio 27.9.2006, Kok., s. II-3779, 26 kohta).

57 Asetuksissa N:o 17 ja N:o 2842/98 sekä asetuksissa N:o 1/2003 ja N:o 773/2004 ei kuitenkaan ole nimenomaisia säännöksiä, jotka koskevat kantelun johdosta tehtävää aineellista ratkaisua tai komission mahdollisia velvollisuuksia suorittaa tutkinta siltä osin kuin on kysymys kantelun tutkimisesta. Tältä osin on todettava, ettei komissiolla ole velvollisuutta aloittaa menettelyjä yhteisön oikeuden mahdollisten rikkomisten toteamiseksi ja että kantelijoille mainituilla asetuksilla annettuihin oikeuksiin ei sisälly oikeutta saada lopullista päätöstä siitä, onko väitetty rikkominen tapahtunut (ks. asetusten N:o 17 ja N:o 2842/98 osalta edellä 56 kohdassa mainittu asia Haladjian Frères v. komissio, tuomion 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

58 Oikeuskäytännössä on näiden periaatteiden perusteella katsottu, että jos komissiolla ei ole velvollisuutta ottaa kantaa siihen, onko kilpailusääntöjä rikottu, sillä ei voi olla velvollisuutta suorittaa tutkintaa, koska tutkinnalla ei voi olla muuta tavoitetta kuin todisteiden etsiminen siitä, onko kilpailusääntöjä rikottu, minkä vahvistamiseen komissiolla ei ole velvollisuutta (ks. asetusten N:o 17 ja N:o 2842/98 osalta edellä 56 kohdassa mainittu asia Haladjian Frères v. komissio, tuomion 28 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

59 Vaikka komissiolla ei voida katsoa olevan velvollisuutta suorittaa tutkintaa, sen on kuitenkin tutkittava tarkasti kantelijan sen tietoon saattamat tosiseikat ja oikeudelliset seikat sen arvioimiseksi, ilmeneekö niistä käyttäytymistä, joka on omiaan vääristämään kilpailua sisämarkkinoilla ja vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (ks. asetuksen N:o 17 osalta asia T-24/90, Automec v. komissio, tuomio 18.9.1992,

Kok., s. II-2223, 79 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja asia T-198/98, Micro Leader v. komissio, tuomio 16.12.1999, Kok., s. II-3989, 27 kohta). Koska komissiolla on vain velvollisuus tutkia kantelijan sen tietoon saattamat tosiseikat ja oikeudelliset seikat, sen tehtävänä ei ole osoittaa, toisin kuin kantaja väittää, että se on ryhtynyt tutkintatoimiin.

60 Unionin yleisen tuomioistuimen on kaikkien näiden seikkojen perusteella selvitettävä, onko riidanalaisessa päätöksessä tutkittu asianmukaisesti komission harkittaviksi hallinnollisessa menettelyssä esitetyt tosiseikat ja oikeudelliset seikat. Tältä osin on huomautettava, että tuomioistuimen valvoessa komission toimia, jotka sisältävät monitahoisten taloudellisluonteisten arviointien tekemistä, kuten silloin, kun EY 81 artiklaa väitetään rikotun, tämä valvonta kohdistuu ainoastaan siihen, että menettelyä ja perusteluvelvollisuutta koskevia sääntöjä on noudatettu, että tosiseikat pitävät asiallisesti paikkansa, että näitä tosiseikkoja ei ole arvioitu ilmeisen virheellisesti ja ettei harkintavaltaa ole käytetty väärin (edellä 59 kohdassa mainittu asia Automec v. komissio, tuomion 80 kohta ja edellä 59 kohdassa mainittu asia Micro Leader v. komissio, tuomion 27 kohta; ks. edellä 56 kohdassa mainittu asia Haladjian Frères v. komissio, tuomion 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

2. *Ensimmäinen ja toinen väite, jotka koskevat ilmeisiä arviointivirheitä standardin vahvistamismenettelyn ja standardin sitovuuden osalta*

61 Kuten edellä 30 kohdassa on todettu, komissio on esillä olevassa asiassa tutkinut kantelun soveltamalla suuntaviivoja, joihin myös kantaja oli viitannut kantelussaan. Komissio on erityisesti tutkinut standardia suuntaviivojen 162 ja 163 kohdan perusteella. Kyseisten kohtien mukaan – ja kuten riidanalaisen päätöksen 79 ja 91 perustelukappaleessa huomautetaan – direktiivissä 98/34 tunnustettujen standardointielinten

antamat standardit, jotka perustuvat syrjimättömyyteen sekä avoimiin ja läpinäkyviin menettelyihin ja joita ei ole pakko noudattaa, eivät lähtökohtaisesti rajoita kilpailua eivätkä ne kuulu EY 81 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan.

62 On huomautettava, että komissio voi antaa itselleen harkintavaltansa käyttämistä koskevia toimintaohjeita suuntaviivojen kaltaisten toimien muodossa, jos nämä toimet sisältävät ohjeellisia sääntöjä kyseisen toimielimen toimintaa varten eivätkä ole perustamissopimuksen määräysten vastaisia (ks. asia C-278/00, Kreikka v. komissio, tuomio 29.4.2004, Kok., s. I-3997, 98 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

63 Kantaja ei ole riitauttanut sitä, että suuntaviivojen tavoitteena on esittää periaatteet, jotka sääntelevät komission EY 81 artiklan nojalla tekemää arviointia horisontaalisista yhteistyötä koskevista sopimuksista ja erityisesti standardointisopimuksista.

64 Unionin yleinen tuomioistuin toteaa lisäksi, että kantaja on kanteessaan hyväksynyt suuntaviivojen sovellettavuuden esillä olevassa asiassa eikä se riitauta sitä, että kyseisen standardin on antanut direktiivissä 98/34 tunnustettu standardointielin CEN.

65 Näin ollen on todettava, että kantaja ei ole esittänyt sellaisia seikkoja, joilla voidaan kyseenalaistaa suuntaviivojen 162 ja 163 kohdassa esitetyt arviointiperusteet, joten komissio on perustellusti voinut tutkia kantajan väitteitä erityisesti 163 kohdan perusteella arvioidakseen yhtäältä sitä, oliko standardin hyväksymismenettely ollut syrjimätön, avoin ja läpinäkyvä, ja toisaalta sitä, oliko standardi sitova.

66 Riidanalaista päätöstä on siis tutkittava näiden seikkojen perusteella, jotta voidaan arvioida, onko siinä tehty ilmeisiä arviointivirheitä siltä osin kuin komissio on päätellyt käytettävissään olevien seikkojen valossa, että standardi täyttää suuntaviivojen

163 kohdassa vahvistetut arviointiperusteet ja että se ei näin ollen ole ristiriidassa EY 81 artiklan 1 kohdan kanssa.

a) Standardin vahvistamismenettely

Asianosaisten lausumat

67 Kantaja väittää ensimmäiseksi, että menettely on syrjimätön, jos se on edustuksellinen ja todetuista eduista riippumaton CEN:n ja Euroopan sähkötekniikan standardointikomitean (Cenelec) yleisten suuntaviivojen mukaisesti. Kantaja vetoaa tältä osin Cembureaulla standardin vahvistamismenettelyssä olevaan vaikutusvaltaan ja Cembureaun ja CEN/TC 51:n puheenjohtajan kyseiseen menettelyyn kohdistamaan valvontaan.

68 Standardi on ensinnäkin laadittu Cembureaun ja CEN/TC 51:n tiiviin yhteistyön ansiosta suosimaan markkinoilla jo olevia tärkeimpiä sementintuottajia. Tätä arviota tukevat kantajan 22.3.2004 päivättyyn kirjeeseen, jolla vastataan komission alustaviin päätelmiin, liitetyt asiakirjat. Kantaja katsoo, että vaikka komissio ei kiistäkään sitä, että Cembureau on vaikuttanut menettelyyn, jota Cembureau ja CEN/TC 51:n puheenjohtaja ovat itse asiassa valvoneet, se on kuitenkin riidanalaisen päätöksen 102 perustelukappaleessa päätellyt, että Cembureaun toiminta ei ollut ylittänyt tavallisen lobbauksen rajoja. Kantaja väittää lisäksi vastauksessa, että on selvitettävä, oliko Cembureaulla tarvittavat keinot ”manipuloida toimeksiantoa M/114” ja käyttikö

se niitä. Kantaja nojautuu tältä osin ”suuttumukseen”, joka on ilmaistu Cembureaun 26.3.1996 päivätyssä kirjeessä yritysasioiden PO:lle, ja kyseisen kirjeen sanamuotoon, joka ei jää epäselväksi. Kantaja lainaa vastauksessa lisäksi kohtaa 24.7.1997 päivätystä kirjeestä, jonka alankomaalainen sementintuottaja on lähettänyt yritysasioiden PO:lle ja jossa todetaan se, miltä pohjalta käsin CEN/TC 51 toimi. Kantaja tukeutuu myös asiakirjaan, jonka Cembureau on vuonna 1996 esittänyt yritysasioiden PO:lle ja jonka tarkoituksena oli varmistaa, että tuleva standardi kuvastaa ”edeltävää standardia” ENV 197-1: 1992. Menettelyn syrjivyyden vahvistamiseksi unionin yleisen tuomioistuimen tarvitsee kantajan mukaan lisäksi vain tarkastella CEN:n sisäisiä suuntaviivoja. Kantaja moittii lopuksi vastauksessaan komissiota siitä, että tämä on todennut, ettei kantaja ole esittänyt muita todisteita kuin kantajan vuosina 1996–1997 komission yksiköiden, CEN:n, Cembureaun ja alankomaalaisen sementintuottajan kanssa käymän kirjeenvaihdon sisällön.

69 Kantaja huomauttaa toiseksi, että CEN/TC 51:n puheenjohtajalla oli korkea asema markkinoille vakiintuneen sementintuottajan johdossa. Kyseessä on näin ollen ollut eturistiriita, eikä komissio ole varmistautunut kyseisen puheenjohtajan puolueettomuudesta.

70 Kantaja toteaa kolmanneksi, että komission olisi pitänyt valvoa standardin vahvistamista yksityiskohtaisemmin, koska vahvistamismenettelyä johtivat komiteat, joiden jäseninä olivat järjestöt, jotka toimivat jäsentensä hyväksi. Kantaja huomauttaa lisäksi vastauksessaan, että se, että komissio antoi alustavat päätelmänsä vuoden 2004 tammikuussa, merkitsi ilmeistä yritystä päättää asian käsittely ennenaikaisesti ennen kuin komissio toimitti sille asiakirjat vuoden 2004 helmikuussa. Lisäksi luettelo niistä asiakirjoista, joita komissio on tutkinut esittääkseen alustavat päätelmänsä, ei sisällä kantajalle vuoden 2003 marraskuussa toimitettuja asiakirjoja, eikä kantajalle ole esitetty syytä siihen, minkä vuoksi kilpailun PO ei ole tutkinut kyseisiä asiakirjoja.

71 Standardi on neljänneksi syrjivä, koska sillä suljetaan pois tietyt tuotteet ja se perustuu tuotteiden koostumukseen eikä tuotteiden toimivuus- ja suorituskykyominaisuuksiin. Cembureau on jo vuoden 1996 maaliskuussa saanut komission vakuuttuneeksi siitä, että standardia voitiin soveltaa ainoastaan testattuihin sementteihin, ja standardi on siten ”Cembureaun aikaansaannos”.

72 Kantaja väittää toiseksi, että standardin laatimismenettelyä ei voida pitää läpinäkyvänä.

73 Kantaja riitauttaa ensinnäkin riidanalaisen päätöksen 27 perustelukappaleen, jonka mukaan CEN:n toiminnan läpinäkyvyys on varmistettu ”peilikomiteoilla” ja kuulemalla yleisöä julkisessa kuulemisvaiheessa, sillä komissio ei ota huomioon ”niitä, jotka eivät ole CEN:n jäseninä olevien kansallisten yhteenliittymien jäseniä”.

74 Kantaja huomauttaa toiseksi vastauksessaan, että käytettävissä olevissa todisteissa on aukkoja ja että sillä on ollut vaikeuksia yrittäessään saada komission toimittamaan sille tiettyjä ”vanhoja” asiakirjoja. Kantaja vetoaa tältä osin sen komissiolle vuonna 2003 neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30.5.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1049/2001 (EYVL L 145, s. 43) perusteella tekemiin hakemuksiin, joissa se pyysi tilaisuutta saada tutustua asiakirjoihin. Kantaja mainitsee etenkin sen, ettei sille ole annettu mahdollisuutta tutustua asiakirjoihin, jotka koskevat CEN:n valmistelemaa standardia, niihin CEN:n, Cembureaun ja komission välillä vaihdettuihin asiakirjoihin, jotka on kuvattu vuoden 2004 tammikuussa esitettyjen alustavien päätelmien liitteessä, eikä alankomaalaisen sementintuottajan 27.3.1996 päivättyyn kirjeeseen. Yhtä kirjettä lukuun ottamatta kaikki käytettävissä olleet asiakirjat ovat lisäksi koskeneet menettelyn sitä osaa, joka liittyy niiden tietojen valmisteluun, jotka oli tarkoitus toimittaa CEN:lle CEN:n toimeksiannon valmistelemiseksi.

75 Kantaja toteaa kolmanneksi vastauksessaan, että läpinäkyvyyden periaatetta on loukattu myös siltä osin kuin CEN/TC 51:n puheenjohtaja on esittänyt elimet asiantuntijoina, vaikkei ole selvää, ovatko ne kuuluneet viralliseen asiantuntijaryhmään.

76 Kantaja arvostelee neljänneksi vastauksessaan sääntelemättömien tilapäisryhmien käyttöä. CEN/TC 51:n jäsenistä muodostuva tilapäisryhmä on kokoontunut vuoden 1997 heinäkuussa ilman, että sen perustamisen tausta tai sen toimintaa ohjanneet syyt ovat tiedossa, vaikka mainitulla ryhmällä on ollut keskeinen asema valmisteltaessa asiakirjaa, jonka johdosta komissio antoi toimeksiannon CEN:lle ja joka toimi standardin pohjana.

77 Kantaja väittää kolmanneksi menettelyn avoimuudesta vastauksessaan, että komission olisi pitänyt näyttää toteen, että CEN:n soveltamia menettelyjä, joiden mukaan asianosaisilla osapuolilla on mahdollisuus osallistua niihin, on noudatettu. Komission olisi yhtäältä pitänyt muun muassa saada mahdollisuus tutustua merkityksellisiin asiakirjoihin, jotka koskivat CEN:n työohjelmaa toimeksiannon M/114 osalta ja teknisten komiteoiden toimeksiantoon M/114 antamien vastausten valmistelua. Kantajaa ei toisaalta ole pyydetty esittämään lausumiaan CEN:ssä eikä se ole voinut ottaa osaa keskusteluihin missään menettelyssä. Se väittää tältä osin lähettäneensä vuonna 1997 kolme kirjettä yritysasioiden PO:lle standardiluonnoksesta. Nämä kirjeet, joihin ei ole vastattu, osoittavat kuitenkin kiistämättömästi, että kantaja on olennaisessa vaiheessa suljettu menettelyn ulkopuolelle. Kantaja korostaa muun muassa erästä kohtaa 7.5.1997 päivätyssä kirjeessään.

78 Komissio kiistää kantajan esittämät väitteet.

Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

– Menettelyn syrjimättömyys

79 Kantaja väittää, että standardin vahvistamismenettely on ollut syrjivä, koska menettely ei ole ollut edustuksellinen eikä todettuihin etuihin nähden riippumaton. Kantajan mukaan standardin vahvistamismenettely on ollut virheellinen yhtäältä sen vuoksi, että Cembureau on käyttänyt vaikutusvaltaansa, ja toisaalta sen roolin vuoksi, joka mainittua menettelyä kantajan mukaan valvoneella CEN/TC 51:n puheenjohtajalla on ollut.

80 Kantaja huomauttaa ensinnäkin, että CEN/TC 51:n ja Cembureaun, joka on pyrkinyt käyttämään vaikutusvaltaa CEN/TC 51:een ja valvonut sitä, tiiviin yhteistyön ansiosta standardi on laadittu siten, että se suosii markkinoilla jo toimivia tärkeimpiä sementintuottajia. Kantaja on esittänyt unionin yleiselle tuomioistuimelle kanteen liitettä 8 koskevan viittauksen, joka on mainittu edellä 50 kohdassa ja johon on otettu kantaa, ja tämän lisäksi se nojautuu erityisesti myös Cembureaun 26.3.1996 päivättyyn kirjeeseen, jonka sanamuoto, jota kantaja pitää selvänä, vahvistaa, että Cembureau pyrki käyttämään vaikutusvaltaa CEN/TC 51:een.

81 Riidanalaisesta päätöksestä ilmenee tältä osin, että komissio on 102 perustelukappaleessa katsonut, että kantajan esittämät asiakirjat ja etenkin 26.3.1996 päivätty kirje eivät osoittaneet, että Cembureaun toiminta ylitti kaikkien sellaisten yhteenliittymien harjoittaman tavallisen lobbauksen, jotka keräävät alan yritykset yhteen suojatakseen ja edistääkseen jäsentensä etuja.

82 Vaikka kantaja kiistää tämän päätelmän, on kuitenkin todettava, ettei se selitä, miltä osin tämä Cembureaun vuonna 1996 toteuttama toimenpide merkitsee kyseisen

yhteenliittymän kohdistamaa valvontaa standardin vahvistamismenettelyyn ja CEN/TC 51:een. Kuten komissio on riidanalaisessa päätöksessä huomauttanut, 26.3.1996 päivätystä kirjeestä ilmenee, että Cembureau pyrki puolustamaan jäsentensä etuja lähestymällä yksikköjä, jotka saattoivat vaikuttaa standardin laatimiseen ja joita tässä tapauksessa olivat ne komission yksiköt, jotka laativat toimeksiantoa M/114 koskevan luonnoksen. Kantaja ei siis osoita tähän kirjeeseen tukeutuessaan, että komissio on tehnyt ilmeisen arviointivirheen, koska se ei ole todennut, että Cembureau vaikutti menettelyyn niin paljon, että se valvoi sitä ja että menettely olisi tämän johdosta ollut virheellinen. Lisäksi on korostettava kantajan myös toimittaneen komissiolle vuonna 1997 huomautuksensa ja varauksensa standardiluonnoksesta, minkä se on myöntänyt vastauksessaan, jossa se lainaa yritysasioiden PO:lle lähettämäänsä 7.5.1997 päivättyä kirjettä.

83 Kantaja nojautuu 26.3.1996 päivättyyn kirjeeseen lisäksi väittääkseen, että on selvitettävä, oliko Cembureaulla tarvittavat keinot manipuloida toimeksiantoa M/114 ja käyttikö se niitä. Tämä väite, johon on vedottu ensimmäistä kertaa vastausvaiheessa, mutta joka ei perustu menettelyn aikana esille tulleisiin oikeudellisiin seikkoihin tai tosiseikkoihin eikä sillä voida katsoa laajennettavan kanteessa esitettyä kanneperustetta, on jätettävä tutkimatta työjärjestyksen 48 artiklan 2 kohdan nojalla. Kantaja ei missään tapauksessa totea esittäneensä komissiolle tätä koskevia seikkoja sen kantelua tutkittaessa.

84 Lisäksi on hylättävä se kantajan vastauksessaan esittämä väite, joka koskee alankomaalaisen sementintuottajan 24.7.1997 päivättyä kirjettä, jossa todetaan kantajan mukaan se pohja, jolta käsin CEN/TC 51 toimi. Kantaja tyytyy vain lainaamaan yhtä kyseisen kirjeen kohtaa toteamatta, miltä osin tällä lainauksella voidaan osoittaa, että komissio on tehnyt ilmeisen arviointivirheen siltä osin kuin on kyse Cembureaun standardin vahvistamismenettelyyn kohdistamasta väitetystä valvonnasta.

85 Kantaja on väittänyt Cembureaun esittäneen vuonna 1996 yritysasioiden PO:lle asiakirjan, jonka tarkoituksena oli varmistaa, että tuleva standardi kuvastaa ”aikaisempaa standardia” ENV 197-1:1992, minkä johdosta standardin vahvistamismenettely on

ollut syrjivä, ja tästä on todettava, ettei kantaja taaskaan esitä mitään sen väitettä tukevaa selitystä. Se ei viittaa mihinkään kyseisen asiakirjan kohtaan, ei esitä mitään yhteyttä kyseisen asiakirjan ja standardin vahvistamismenettelyn välillä eikä totea, miltä osin lainattu asiakirja osoittaa, että komissio on tehnyt ilmeisen arviointivirheen.

86 Lopuksi on hylättävä myös se kantajan väite, jonka mukaan unionin yleisen tuomioistuimen tarvitsee standardin vahvistamismenettelyn syrjivyyden vahvistamiseksi vain tarkastella CEN:n sisäisiä suuntaviivoja, jotka on liitetty vastaukseen. Kantaja ei näet totea, mihin suuntaviivojen kohtiin se viittaa, eikä unionin yleinen tuomioistuin voi tämän vastauksen liitteeseen tehdyn viittauksen perusteella yksilöidä niitä väitteitä, joihin kantaja pyrkii viittaamaan. Tällaiset väitteet on näin ollen jätettävä tutkimatta edellä 48 kohdassa esitetyn oikeuskäytännön perusteella.

87 Vaikka näin ollen kantaja moittii komissiota vastauksessaan siitä, että tämä on todennut, ettei kantaja ole esittänyt muita todisteita kuin kantajan vuosina 1996–1998 komission yksiköiden, CEN:n, Cembureaun ja alankomaalaisen sementintuottajan kanssa käymän kirjeenvaihdon sisällön, on todettava, ettei kantaja osoita, että komissio on laiminlyönyt merkityksellisten seikkojen tutkimisen.

88 Toiseksi on huomautettava kantajan vain toteavan, ettei komissio ole varmistautunut siitä, että CEN/TC 51:n puheenjohtaja on puolueeton, esittämättä kuitenkaan mitään konkreettista seikkaa, jolla kyseinen puolueettomuutta koskeva toteamus voitaisiin kyseenalaistaa. Kuten komissio on lisäksi riidanalaisen päätöksen 101 perustelukappaleessa perustellusti huomauttanut teknisen komitean puheenjohtajan nimittämistä koskevien sääntöjen osalta, joita kantaja ei ole riitauttanut, ei ole yllättävää, että portlandsementin valmistajan työntekijä nimitettiin CEN/TC 51:n puheenjohtajaksi.

89 Edellä esitetyn perusteella on pääteltävä, ettei kantaja osoita, että riidanalaisessa päätöksessä on tehty ilmeinen arviointivirhe siltä osin kuin komissio on 95 ja 102 perustelukappaleessa katsonut, ettei kantaja ollut osoittanut, että Cembureau ja

CEN/TC 51:n puhteenjohtaja olisivat toimineet yhdessä huolehtiakseen siitä, että standardi vastaa portlandsementin tuottajien tuotteita ja sillä suljetaan pois kilpailevat tuotteet. Kantaja ei myöskään osoita, että siihen riidanalaisen päätöksen 96 perustelukappaleeseen, jossa hylätään kantajan väite, jonka mukaan Cembureau valvoi CEN/TC 51:tä CEN/TC 51:n puheenjohtajan kautta, sisältyy ilmeinen arviointivirhe.

90 Tätä päätelmää ei voida kyseenalaistaa kantajan väitteellä, jonka mukaan komission olisi pitänyt valvoa standardin vahvistamismenettelyä yksityiskohtaisemmin, koska esillä olevassa asiassa menettelyä johtivat komiteat, joiden kokoonpanoissa oli järjestöjä, jotka toimivat jäsentensä etujen mukaisesti.

91 Tältä osin on ensinnäkin huomautettava kantajan myöntävän, että yhtäältä CEN on direktiivissä 98/34 tunnustettu standardointielin, jonka työjärjestyksessä määritellään sen toimintasäännöt, ja että toisaalta näiden sääntöjen mukaan kansallisten valtuuskuntien, jotka kukin kansallinen standardointijärjestö muodostaa – kokoonpano voi sisältää teknisissä komiteoissa toimivia teollisuuden asiantuntijoita (riidanalaisen päätöksen 26, 74, 100 ja 101 perustelukappale) – siten, että on varmistettu, että lopullinen päätös standardiluonnoksesta tehdään yleisen edun mukaisesti (riidanalaisen päätöksen 27 perustelukappale). Kantaja ei myöskään esitä mitään täsmällisiä seikkoja, joilla tuettaisiin sen väitettä ja todettaisiin, miltä osin käsiteltävässä asiassa kyseessä oleva tilanne oli erityinen CEN:n toimintasääntöjen kannalta. Lisäksi on huomautettava, että kantelua käsitellessään komissiolla oli edellä 59 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaan vain velvollisuus tutkia huolellisesti kantajan sen tietoon saattamat tosiseikat ja oikeudelliset seikat. Kantaja ei kuitenkaan ole esittänyt mitään seikkaa, jolla voitaisiin osoittaa, ettei komissio ole täyttänyt kyseistä velvollisuutta.

92 Toiseksi on hylättävä ne kantajan väitteet, joiden mukaan yhtäältä komissio pyrki päättämään asian käsittelyn ennenaikaisesti lähettämällä kantajalle alustavat päätelmänsä

ennen kuin se toimitti tälle asiakirjat vuoden 2004 helmikuussa, ja toisaalta kantajalle vuoden 2003 marraskuussa toimitetut asiakirjat eivät ole niiden asiakirjojen luettelossa, joita komissio on tutkinut esittääkseen alustavat päätelmänsä. Riittää näet, kun todetaan, että käsiteltävä kanne on nostettu riidanalaisesta päätöksestä, joka on tehty sen jälkeen, kun kantajalla on ollut mahdollisuus esittää vuoden 2004 maaliskuussa huomautuksensa esitetyistä alustavista päätelmistä.

93 Kolmanneksi on todettava, että kantajan väite, jonka mukaan standardi on syrjivä siltä osin kuin sillä suljetaan pois tietyt tuotteet ja se perustuu tuotteiden koostumukseen eikä niiden toimivuus- ja suorituskykyominaisuuksiin, koskee sitä, ettei kyseinen standardi ole väitetysti direktiivin 89/106 mukainen, ja se on näin ollen tehoton standardin vahvistamismenettelyn syrjivyyden toteamisen kannalta.

– Menettelyn läpinäkyvyys

94 Kantajan väite, jonka mukaan riidanalaisessa päätöksessä on tehty ilmeinen arviointivirhe siltä osin kuin komissio päättelee, että standardin hyväksymismenettely on ollut läpinäkyvä, on hylättävä.

95 Kantaja riitauttaa ensinnäkin riidanalaisen päätöksen 27 perustelukappaleen väittämällä – esittämättä kuitenkaan väitteensä tueksi mitään selitystä – että komissio ei ota huomioon ”niitä, jotka eivät ole CEN:n jäseninä olevien kansallisten yhteenliittymien jäseniä”. On kuitenkin huomautettava, että komissio katsoo riidanalaisen päätöksen mainitussa perustelukappaleessa, että CEN:n työskentelyn läpinäkyvyys varmistetaan kansallisilla ”peilikomiteoilla”, joita CEN:n kansalliset jäsenet johtavat, sekä kuulemalla yleisöä julkisessa kuulemisvaiheessa. Näin ollen se, ettei ole jäsen

jossain CEN:n jäsenenä olevassa kansallisessa yhteenliittymässä, ei estä osallistumasta kuulemisvaiheeseen.

96 Kantaja väittää toiseksi, että standardin vahvistamismenettelyä ei voida luonnehtia läpinäkyväksi, kun käytettävissä olevissa todisteissa on ollut aukkoja ja sillä on ollut vaikeuksia saada komissiolta mahdollisuus tutustua tiettyihin asiakirjoihin, jotka koskevat standardin vahvistamismenettelyä. On huomautettava, että kantaja esittää ensimmäistä kertaa vastausvaiheessa nämä väitteet, jotka koskevat riidanalaisen päätöksen 27 perustelukappaletta, mutta jotka eivät perustu menettelyn aikana esille tulleisiin oikeudellisiin seikkoihin tai tosiseikkoihin eikä niillä voida katsoa laajennettavan kanteessa esitettyä kanneperustetta. Kyseiset väitteet on siis jätettävä tutkimatta työjärjestyksen 48 artiklan 2 kohdan perusteella.

97 Kantajan väite on joka tapauksessa tehoton. Kuten unionin yleinen tuomioistuin on edellä 59 kohdassa huomauttanut, komissio oli pelkästään velvollinen tutkimaan kantajan kantelussaan esiin tuomat seikat. Kantajan on näin ollen osoitettava, että komissio on tehnyt ilmeisen arviointivirheen katsoessaan, että seikat, jotka kantaja oli sille esittänyt, eivät osoittaneet, että CEN:n soveltama standardin vahvistamismenettely ei ollut läpinäkyvä. Kantaja vetoaa kuitenkin yhtäältä siihen, ettei sille ole annettu mahdollisuutta tutustua asiakirjoihin, jotka koskevat komission laatimaa toimeksiantoluonnosta, ennen kuin CEN laati standardin. Toisaalta se, ettei komissio antanut mahdollisuutta tutustua näihin asiakirjoihin, vaikka näin olisikin tapahtunut, ei merkitse sitä, että CEN:n soveltama standardin vahvistamismenettely ei ollut läpinäkyvä.

98 Komission väitetään lisäksi evänneen mahdollisuuden tutustua komission, CEN:n ja Cembureaun välillä vaihdettuihin asiakirjoihin, jotka on mainittu komission vuoden 2004 tammikuussa esittämien alustavien päätelmien liitteessä, ja tästä on todettava, ettei kantaja yksilöi näitä asiakirjoja eikä selitä, miltä osin se, ettei niihin ole voitu

tutustua, osoittaa, että CEN:n soveltama standardin vahvistamismenettely ei ollut läpinäkyvä.

99 Kantaja väittää kolmanneksi vastauksessa, että läpinäkyvyyttä koskevaa periaatetta on loukattu myös siltä osin kuin CEN/TC 51:n puheenjohtaja on esittänyt järjestöt asiantuntijoina, vaikkei ole selvää, ovatko ne kuuluneet viralliseen asiantuntijaryhmään. Tältä osin on todettava, että väite on työjärjestyksen 48 artiklan 2 kohdan nojalla jätettävä tutkimatta, koska kantaja esittää sen ensimmäistä kertaa vastausvaiheessa, eikä se perustu menettelyn aikana esille tulleisiin oikeudellisiin seikkoihin tai tosiseikkoihin eikä sillä laajenneta kanteessa esitettyä kanneperustetta. Se on joka tapauksessa hylättävä, koska kantaja ei selitä, miltä osin CEN/TC 51:n puheenjohtajan komissiolle esittämä pyyntö siitä, että CEN:n sisällä asiantuntijoiksi katsotut henkilöt voivat osallistua vuonna 1996 järjestettyyn kokoukseen, osoittaa, että komissio on tehnyt ilmeisen arviointivirheen.

100 Kantaja vetoaa neljänneksi vastauksessa läpinäkyvyyden puuttumiseen standardin vahvistamismenettelyssä sääntelemättömien tilapäisryhmien ja etenkin CEN/TC 51:n jäsenistä muodostuvan tilapäisryhmän vuoksi. Se väittää, että kyseinen ryhmä kokoontui vuoden 1997 heinäkuussa ja että sillä on ollut keskeinen asema valmisteltaessa asiakirjaa, joka johti siihen, että komissio antoi CEN:lle toimeksiannon M/114, joka on standardin taustalla. Kyseistä väitettä ei kuitenkaan työjärjestyksen 48 artiklan 2 kohdan nojalla voida ottaa tutkittavaksi, koska kantaja esittää sen ensimmäistä kertaa vastausvaiheessa, eikä se perustu menettelyn aikana esille tulleisiin oikeudellisiin seikkoihin tai tosiseikkoihin eikä sillä laajenneta kanteessa esitettyä kanneperustetta. Se on joka tapauksessa hylättävä, koska kantaja ei esitä sen tueksi mitään selitystä. Se ei näet tarkenna niitä syitä, joiden vuoksi kyseisellä ryhmällä olisi ollut keskeinen asema, eikä 24.7.1997 päivätyssä kirjeessä tässä tarkoituksessa esitettyjä seikkoja, vaikka on huomautettava, että koska M/114 toimeksianto on päivätty 28.5.1997, vuoden 1997 heinäkuussa mahdollisesti pidetty kokous ei voinut koskea sen laatimista. Kantaja toteaa olevansa tietämätön siitä, oliko CEN/TC 51:n puheenjohtaja läsnä kyseisen tilapäisryhmän kokouksessa, eikä voida ymmärtää, mikä seuraus tästä kysymyksestä

sen mukaan aiheutuu. Lopuksi on todettava, että kantaja ei selitä, miten nämä seikat liittyvät väitettyyn läpinäkyvyyden puuttumiseen, jonka johdosta CEN:n soveltama standardin vahvistamismenettely voi olla virheellinen.

– Menettelyn avoimuus

101 Kantajan vastauksessa esittämä väite, jonka mukaan komission on osoitettava, että menettelyitä, joilla taataan standardin vahvistamismenettelyn avoimuus, on todellisuudessa noudatettu, on hylättävä.

102 Yhtäältä siltä osin kuin on kyse väitteestä, jonka mukaan komission olisi erityisesti pitänyt saada mahdollisuus tutustua merkityksellisiin asiakirjoihin, jotka koskivat CEN:n työohjelmaa ja teknisten komiteoiden toimeksiantoon M/114 antamien vastausten valmistelua, kantajan on edellä 59 kohdassa esitetyn oikeuskäytännön mukaan osoitettava, että komissio ei ole tutkinut huolellisesti sille esitettyjä seikkoja. Kyseistä väitettä ei lisäksi ole tuettu, eikä kantaja esitä, miltä osin kyseiset asiakirjat, joita ei ole yksilöity, osoittavat, että standardin vahvistamismenettely ei ole ollut avoin.

103 Toisaalta väite, jonka mukaan kantajaa ei ole kehotettu esittämään lausumiaan CEN:ssä eikä se ole voinut missään menettelyssä ottaa osaan keskusteluihin, on jätettävä tutkimatta työjärjestyksen 48 artiklan 2 kohdan nojalla, koska se on esitetty ensimmäistä kertaa vastausvaiheessa, eikä se perustu oikeudenkäyntimenettelyn aikana esille tulleisiin oikeudellisiin seikkoihin tai tosiseikkoihin eikä sillä laajenneta kanteessa esitettyä kanneperustetta. Kantaja ei joka tapauksessa selitä, miltä osin se, että komissio ei ole vastannut sen vuoden 1997 maaliskuussa ja kesäkuussa lähettämiin

kolmeen kirjeeseen, vaikka näin olisikin tapahtunut, sekä sen lainaama kohta sen 7.5.1997 päivätystä kirjeestä ovat seikkoja, jotka osoittavat, että menettely ei ollut avoin ja että kantaja ei ole voinut esittää huomautuksiaan CEN:lle.

104 Edellä olevan perusteella on pääteltävä, ettei kantaja ole osoittanut, että riidanalaisessa päätöksessä on tehty ilmeinen arviointivirhe siltä osin kuin komissio katsoo, että standardin laatimismenettely on ollut avoin, syrjimätön ja läpinäkyvä. Ensimmäinen väite on siis hylättävä.

b) Standardin väitetty sitovuus

Asianosaisten lausumat

105 Kantaja myöntää ensimmäiseksi, että standardi ei ole oikeudellisesti sitova. Tällä ei kuitenkaan suuntaviivojen 163 kohdasta riippumatta ole sen mukaan merkitystä selvitettäessä sitä, rajoittaako standardi aiheettomasti kilpailua tai markkinoille pääsyä. Todellinen ongelma onkin siinä tavassa, jolla standardi on ymmärretty markkinoilla, ja siinä, että se on tosiasiallisesti sitova, koska standardista, jota noudatetaan niin hyvin, että siitä tulee laajalti hallitseva markkinoilla, tulee markkinoille pääsyn este muista käytettävissä olevista markkinoille pääsyn keinoista riippumatta. Standardin sitovuutta arvioidakseen komission olisi kantajan mukaan pitänyt tutkia merkityksellistä ”mikrokosmosta”. Kantajan mukaan komissio ei ole kuitenkaan millään

tavalla pyrkinyt oleellisesti arvioimaan standardin vaikutuksia, ja standardin vaikutuksista riidanalaisessa päätöksessä tehty tutkinta on koskenut ainoastaan standardin sitovuutta.

106 Ensinnäkin standardin kattamat tuotteet hallitsevat merkityksellisiä tuotemarkkinoita, standardi hallitsee markkinoita ja tuotemarkkinoiden rakenteellinen koostumus on sellainen, että markkinat perustuvat standardiin. Standardin noudattaminen on siis ennakkoedellytys sementin myynnille merkittävissä määrin. Toisin kuin riidanalaisen päätöksen 89 perustelukappaleessa väitetään, se, että portlandsementti on ensimmäisellä sijalla Euroopassa, ei voi kuvastaa pelkästään kuluttajien mieltymyksiä.

107 Komissio on toiseksi jättänyt ottamatta huomioon standardin vaikutuksen julkisiin hankintoihin sovellettaviin sääntöihin (riidanalaisen päätöksen 88 perustelukappale). Tuottaja, jonka tuotteet eivät ole standardin mukaisia, vaikka niissä olisikin eurooppalaiseen tekniseen hyväksymismenettelyyn perustuva CE-merkintä, saattaa joutua tilanteeseen, jossa mainitut tuotteet suljetaan pois julkisista hankinnoista pelkästään sen vuoksi, etteivät ne ole standardin mukaisia. Kantaja vetoaa myös kansallisiin lainsäädäntöihin ja nojautuu tältä osin Ruotsin maantieviranomaisten soveltamiin julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen sääntöihin, jotka heijastavat standardia, ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa julkaistuun oppaaseen, joka koskee sementtien valintaa ja joka perustuu betonin yhteiseen eurooppalaiseen standardiin EN 206-1 : 2000. Eri ”rakennusalan valvontajärjestelmät” ovat siis merkityksellisiä EY 81 artiklaan perustuvassa arvioinnissa direktiivin 89/106 6 artiklan 1 kohdasta huolimatta. Yritysasioiden PO:lle vuonna 2000 laaditussa selvityksessä on tarkasteltu mainittuja järjestelmiä viidessä maassa sen selvittämiseksi, missä ja miten esteet toimivat käytännössä. Cembureau on esittänyt ainakin osittain ja todennäköisesti vuoden 1996 maaliskuussa nämä esteet komissiolle antamissaan ilmoituksissa. Yksilöidyt puutteet ovat edelleen olemassa, joskin kansalliset standardit on korvattu koostumusta koskevalla standardilla. Standardi on näin ollen hallitseva markkinoilla ja vaikutuksiltaan tosiasiallisesti sitova.

108 Kantaja väittää toiseksi, että se, että on olemassa muita vaihtoehtoisia menettelyjä CE-merkinnän saamiseksi direktiivin 89/106 säännösten perusteella, ei kyseenalaista tätä toteamusta.

109 Kantaja väittää ensinnäkin, että kyse ei todellisuudessa ole sen oikeudellisesta mahdollisuudesta saattaa tuotteita markkinoille. Vaikkei näet ole mitään epäilystä siitä, että eurooppalaisella teknisellä hyväksymisellä on mahdollista saada CE-merkintä, ja vaikka kaikilla tuotteilla, joissa on CE-merkintä, on vastaava oikeus tulla saatetuksi markkinoille, kaikki nämä tuotteet eivät kuitenkaan välttämättä ole samanarvoisessa asemassa direktiivin 89/106 6 artiklasta huolimatta. Näin ollen se, että komissio nojautuu riidanalaisen päätöksen 83–85 kohdassa eurooppalaiseen tekniseen hyväksymiseen päätelläkseen, että standardi ei ole sitova, merkitsee ilmeistä arviointivirhettä. Kantaja kiistää lisäksi sen komission väitteen todistusvoiman, jonka mukaan satoja eurooppalaisia teknisiä hyväksymisiä on myönnetty.

110 Toiseksi eurooppalaisen teknisen hyväksymisen saamismenettely on aikaa vievää, hidasta ja kallista ja sen lopputulos on epävarma, mistä seuraa, että kyseinen menettely ei ole kannattava markkinoille pääsyn keino. Kantaja tukeutuu tältä osin direktiivin 89/106 uudistamista koskevaan kuulemisasiakirjaan, joka on liitetty vastaukseen. Lisäksi on kantajan mukaan yleisesti hyväksyttyä, että eurooppalainen tekninen hyväksyminen on pikemminkin täydentävä järjestely kuin pääasiallinen keino saada CE-merkintä direktiivin 89/106 8 artiklan perusteella. Komissio on näin ollen tehnyt ilmeisen arviointivirheen, kun se ei ole tutkinut muiden CE-merkinnän saamismahdollisuuksien kuin standardin kannattavuutta.

111 Kantaja väittää kolmanneksi vastauksessaan, ettei ole olemassa takeita siitä, että sen tuotteille annetaan eurooppalainen tekninen hyväksyminen, vaikka ne vastaavatkin direktiivissä 89/106 asetettuja olennaisia vaatimuksia. Sementtituotteiden osalta ei ole annettu mitään suuntaviivoja ja eurooppalainen tekninen hyväksyminen voitaisiin antaa ainoastaan, jos kaikki asianomaiset eurooppalaiset hyväksymisen antavat tarkastuslaitokset ja komissio ovat asiasta samaa mieltä. CE-merkinnän saamiseksi on

myös osoitettava tuotteen olevan vaatimustenmukainen. Komissio ei kuitenkaan ole yksilöinyt vaatimustenmukaisuuden osoittamisjärjestelmää niiden tuotteiden osalta, jotka eivät kuulu standardin piiriin. Kantaja toteaa joka tapauksessa, ettei se kiellä sitä, etteikö sen tuotteille voitaisi saada eurooppalainen tekninen hyväksyminen.

112 Komissio kiistää kantajan esittämät väitteet.

Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

113 Aluksi on huomautettava, että asianosaisten välillä on selvää, että standardi ei ole oikeudellisesti sitova.

– Standardin vaikutusten ja sen tosiasiallisen sitovuuden tutkinta

114 Kantaja riitauttaa riidanalaisen päätöksen väittämällä, että komissio ei ole tutkinut standardin, josta on sen perusteella, miten se ymmärretään markkinoilla, tullut tosiasiallisesti sitova ja joka merkitsee siten markkinoille pääsyn estettä, vaikutuksia. Vaikka kantaja moittii komissiota siitä, ettei se ole tutkinut standardin vaikutuksia, on kuitenkin todettava, että se toistaa olennaisilta osin kantelussa esittämänsä väitteet, jotka koskevat standardin väitettyä tosiasiallista sitovuutta, ja se vain riitauttaa kyseisiin väitteisiin riidanalaisen päätöksen 87–89 perustelukappaleessa esitetyt

vastaukset. Lisäksi on katsottava, että kantaja ei vetoa mihinkään uuteen merkitykselliseen seikkaan riitauttaakseen komission päättelyn ja johtopäätökset.

115 Kantaja riitauttaa ensinnäkin sen riidanalaisen päätöksen 89 perustelukappaleessa esitetyn selityksen, jonka mukaan se, että portlandsementti on kaikkien myydyin sementti Euroopassa, kuvastaa pelkästään sementin ostajien mieltymyksiä.

116 Kuten komissio perustellusti toteaa, kantaja ei esitä kuitenkaan mitään seikkaa osoittaakseen, että tilanne markkinoilla on muuttunut standardin vahvistamisen johdosta.

117 Lisäksi on todettava kantajan vain toistavan sen kantelussa esittämänsä väitteen, jonka mukaan suurin osa markkinoilla käytettävissä olevista sementeistä on standardin mukaisia, osoittaakseen, että standardi on tosiasiallisesti sitova. Tältä osin on korostettava yhtäältä, että kantaja ei selitä, miten sen perusteella, että standardin mukaiset tuotteet muodostavat hyvin suuren osan Euroopassa myydyistä sementeistä, voidaan päätellä, että standardi on hallitseva markkinoilla, jotka itsessään perustuvat standardiin. Kantaja ei toisaalta esitä mitään seikkaa sen väitteensä tueksi, joka koskee merkityksellisten tuotemarkkinoiden rakennetta.

118 Näin ollen on todettava, ettei kantaja ole osoittanut, että riidanalaisen päätöksen 89 perustelukappaleeseen liittyy ilmeinen arviointivirhe.

119 Kantaja arvostelee toiseksi riidanalaisen päätöksen 88 perustelukappaletta, jossa komissio päättelee, että vaikka julkisia hankintoja koskevissa säännöissä suljetaan pois tietyt sementit, joissa on CE-merkintä, niitä voidaan arvioida direktiivin 89/106 pikemminkin kuin kilpailusääntöjen kannalta.

120 Vaikka kantaja toistaa kantelussa esittämänsä väitteen, jonka mukaan tuote voidaan, vaikka siinä olisikin eurooppalaiseen tekniseen hyväksymiseen perustuva CE-merkintä, sulkea pois julkisista hankinnoista pelkästään sen perusteella, että se ei ole standardin mukainen, on kuitenkin todettava, ettei se täsmennä, miltä osin komission selitys on virheellinen ja minkä vuoksi tuotteen väitetty hankinnan ulkopuolelle sulkeminen tällaisessa tilanteessa ei kuulu direktiivin 89/106 6 artiklan soveltamisalaan. Tältä osin on huomautettava, että mainitussa direktiivin 89/106 6 artiklassa, tulkittuna yhdessä kyseisen direktiivin 4 artiklan 2 kohdan kanssa, säädetään, että jäsenvaltioiden on sallittava CE-merkinnällä varustettujen tuotteiden, joihin kuuluvat myös tuotteet, jotka ovat saaneet eurooppalaisen teknisen hyväksymisen, markkinoille saattaminen. Kantaja myöntää lisäksi, että direktiivin 89/106 6 artikla estää jäsenvaltioita ottamasta käyttöön esteitä sellaisten tuotteiden vapaalle liikkuvuudelle, jotka ovat direktiivin säännösten mukaisia.

121 Näin ollen on todettava, ettei kantaja ole osoittanut, että riidanalaisen päätöksen 88 perustelukappaleessa on tehty ilmeinen arviointivirhe.

122 Tätä päätelmää ei voida kyseenalaistaa kantajan väitteellä, jonka mukaan kansallisilla lainsäädännöillä suljetaan pois kantajan tuotteiden kaltaiset tuotteet käyttämällä standardissa olevien eritelmien kaltaisia eritelmiä. Kantajan tältä osin esittämät seikat eivät riitä tukemaan sen väitettä. Se nojautuu näet Ruotsin maantieviranomaisten väitetysti soveltamiin säännöksiin toteamatta, minkä luonteisia nämä säännökset ovat ja tarkentamatta niitä säännöksiä, jotka tukevat sen väitettä. Se vetoaa lisäksi kaupallisen yhteisön, eikä viranomaisen, Yhdistyneessä kuningaskunnassa julkaisemaan betonien valintaoppaaseen selittämättä kuitenkaan, miltä osin kyseisen oppaan olemassaolo ja sisältö osoittavat, että standardi on tosiasiallisesti sitova. Kyseinen kantajan väite on joka tapauksessa tehoton. Vaikka kansallisissa säännöstöissä suljetaan pois kantajan tuotteiden kaltaiset tuotteet käyttämällä standardissa olevien eritelmien kaltaisia eritelmiä, standardi ei kuitenkaan ole sitova siitä syystä, että sen on vahvistanut CEN. Se, että jäsenvaltiot eivät sovella direktiivillä 89/106 käyttöön otettuja sääntöjä,

voisi kuulua mainitun direktiivin säännösten soveltamisalaan, kuten edellä 120 kohdassa on todettu, mutta tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että standardi kuuluu EY 81 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan.

123 Edellä 122 kohdassa tarkoitettuja säännöksiä lukuun ottamatta kantaja ei esitä standardin osalta mitään täsmällistä esimerkkiä kansallisista säännöstöistä. Yritysasioiden PO:lle vuonna 2000 laaditusta selvityksestä on huomautettava, että kantaja on vain esittänyt kahden sivun pituisen otteen asiakirjasta, jonka otsikko, adressaatti ja päivämäärä eivät ole tiedossa ja joka ei koske standardia. Kantaja väittää lisäksi, että kyseisessä selvityksessä yksilöidyt ”esteet” on esitetty ainakin osittain ja todennäköisesti vuoden 1996 marraskuussa Cembureaun komissiolle toimittamassa asiakirjassa. Kantaja ei kuitenkaan selitä, miltä osin kyseiset asiakirjat ovat merkityksellisiä standardin tosiasiallisen sitovuuden osoittamiseksi.

– Muiden markkinoille pääsyn keinojen olemassaolo

124 Kantaja kiistää komission päätelmän, jonka mukaan standardi ei ole sitova, koska on olemassa muita keinoja päästä markkinoille, kuten erityisesti eurooppalainen tekninen hyväksymismenettely. Kantaja ei kuitenkaan osoita, että komissio on tehnyt riidanalaisen päätöksen 83–86 perustelukappaleessa ilmeisen arviointivirheen.

125 Aluksi on huomautettava, että kantaja ei riitauta riidanalaisen päätöksen 82 perustelukappaletta, jonka mukaan CE-merkinnän saamiseksi ja markkinoille pääsemiseksi on standardin mukaisuuden lisäksi olemassa direktiivin 89/106 perusteella muitakin järjestelyjä, kuten eurooppalainen tekninen hyväksyminen.

126 Kantaja väittää kuitenkin, että vaikka kaikilla tuotteita, joissa on CE-merkintä, on samanlainen oikeus tulla saatetuksi yhteisön markkinoille, kaikki nämä tuotteet eivät välttämättä ole samassa asemassa. Kantaja ei sitä vastoin selitä, miten CE-merkinnällä varustetut eri tuoteryhmät ovat erilaisessa asemassa. Tämä väite on siis jätettävä tutkimatta edellä 43 kohdassa esitetyn oikeuskäytännön perusteella. Jos kyseisen väitteen olisi ymmärrettävä liittyvän väitteeseen, jonka mukaan standardi on hallitseva markkinoilla, se on jo hylätty edellä 117 ja 118 kohdassa.

127 Tämän jälkeen on todettava, ettei kantajalla ole perusteita väittää, että komissio on virheellisesti jättänyt selvittämättä, onko eurooppalainen tekninen hyväksymismenettely kannattava muu keino. On huomautettava, että komissio vastaa tähän väitteeseen riidanalaisen päätöksen 86 perustelukappaleessa toteamalla, että eurooppalainen tekninen hyväksymismenettely toimii asianmukaisesti ja on siis käytännöllinen ja tehokas tapa päästä eurooppalaisille markkinoille, ja että kantaja ei ole esittänyt mitään yksityiskohtia tai esimerkkejä väitetyistä vaikeuksista. Kantajan väitettä, jonka mukaan menettely ei ole kannattava, ei kuitenkaan ole tuettu riittävästi kyseisen päätelmän kumoamiseksi. Kantaja tukeutuu direktiivin 89/106 uudistamista silmällä pitäen laadittuun kuulemisasiakirjaan. Kyseinen asiakirja, joka on lisäksi esitetty vastausvaiheessa, on yleinen kysely, jolla pyydetään lausumia kolmansilta, joita asia koskee. Sillä ei siis osoiteta eurooppalaisen teknisen hyväksymismenettelyn kannattamattomuutta varsinkaan sementtien erityisalalla.

128 Kantaja väittää lopuksi vastauksessaan, että eurooppalaiseen tekniseen hyväksymismenettelyyn liittyy vaikeuksia etenkin siitä syystä, ettei suuntaviivoja eikä vaatimustenmukaisuuden osoittamisjärjestelmää ole olemassa. Jos kantaja haluaa kyseenalaistaa kyseisen menettelyn itse olemassaolon sementtituotteiden osalta, väite on jätettävä tutkimatta työjärjestyksen 48 artiklan 2 kohdan perusteella, koska se on esitetty ensimmäistä kertaa vastausvaiheessa, eikä se perustu menettelyn aikana esille tulleisiin oikeudellisiin seikkoihin tai tosiseikkoihin eikä sillä laajenneta kanteessa esitettyä väitettä. Jos kantaja haluaa väittää, että eurooppalainen tekninen

hyväksymismenettely on raskas, sen väitettä ei ole tuettu riittävästi sen osoittamiseksi, ettei tätä toista markkinoille pääsyn keinoa voida käyttää. On joka tapauksessa huomautettava kantajan toteavan vastauksessaan, että sen tuotteille olisi mahdollista saada eurooppalainen tekninen hyväksyminen.

129 Edellä esitetyn perusteella on todettava, että komissio on tutkinut kaikki ne seikat, jotka kantaja on esittänyt osoittaakseen, että standardi oli tosiasiallisesti sitova. Kantaja ymmärtää kyseisen arvioinnin siis väärin, kun se moittii komissiota siitä, ettei tämä ole tutkinut standardin väitettyjä vaikutuksia. Lisäksi on katsottava, ettei kantaja ole osoittanut, että riidanalaisen päätöksen 80–90 perustelukappaleessa on tehty ilmeinen arviointivirhe siltä osin kuin komissio päättelee, ettei standardi ole sitova.

130 Toinen väite on näin ollen hylättävä.

3. *Kolmas väite, jonka mukaan standardia ei ole tutkittu direktiivin 89/106 kannalta eikä standardi ole mainitun direktiivin mukainen*

a) Asianosaisten lausumat

131 Kantaja väittää ensinnäkin, että standardin arvioiminen EY 81 artiklan kannalta edellyttää sen tutkintaa, onko se suuntaviivojen lisäksi myös direktiivin 89/106 mukainen. Jos standardi ei ole kyseisen direktiivin vaatimusten mukainen, tämä voisi näet olla osoitus siitä, ettei se ole myöskään EY:n perustamissopimuksen ”oikeudellisten perusperiaatteiden” mukainen. Standardeilla, jotka eivät mahdollisesti ole direktiivin 89/106 vaatimusten mukaisia, on kielteinen vaikutus markkinoihin muista CE-merkinnän saamismenettelyistä huolimatta. Tällainen arviointi on sitäkin tarpeellisempi silloin kun, kuten käsiteltävässä asiassa, standardi hyödyttää kyseisten tuotteiden tärkeimpiä tuottajia markkinoilla uutuustuotteita kehittävien yritysten vahingoksi. Unionin yleisen tuomioistuimen on arvioitava standardin pätevyyttä EY:n

perustamissopimuksen ”oikeudellisten perusperiaatteiden” ja direktiivin 89/106 kannalta selvittääkseen, merkitseekö se, että komissio ei ole tehnyt tällaista arviointia, ilmeistä arviointivirhettä. Kantajan näkemys ei ole ristiriidassa asiassa T-193/02, Piau vastaan komissio, 26.1.2005 annetun tuomion (Kok., s. II-209, 78 ja 79 kohta) kanssa.

132 Kantaja huomauttaa toiseksi, ettei standardi ole direktiivin 89/106 mukainen, minkä yritysasioiden PO on sen mukaan myöntänyt, koska standardin olisi pitänyt olla mainitun direktiivin 7 artiklan 2 kohdan mukainen ”toimivuus- ja suorituskykystandardi”. Standardi on kuitenkin sekä ”koostumusstandardi” että ”toimivuus- ja suorituskykystandardi”, ja komission tehtävänä on osoittaa, että käsiteltävässä asiassa oli mahdollista vahvistaa pelkästään ”koostumusstandardi”.

133 Kantaja väittää kolmanneksi, ettei komissio kiellä sitä, etteivätkö sen tuotteet voisi täyttää standardin toimivuutta ja suorituskykyä koskevia vaatimuksia. Jos sen tuotteet täyttävät muuten direktiivin 89/106 olennaiset vaatimukset, niitä ei siis voida jättää standardin ulkopuolelle muista kuin olennaisia vaatimuksia kuvastavista syistä.

134 Komissio väittää, että asetuksessa N:o 17, joka on korvattu asetuksella N:o 1/2003, säädettyjen menettelyjen mukaan on mahdollista perehtyä vain EY 81 ja EY 82 artiklan rikkomista koskeviin kanteluihin. Yhteisön oikeuden rikkominen ei välttämättä merkitse EY 81 artiklan rikkomista, joten komissiolla kilpailuoikeuden alalla olevaa toimivaltaa ei voida käyttää kaikkien kaupan esteiden tutkimiseksi. Unionin yleinen tuomioistuin tutkii lisäksi kumoamiskannetta tarkastellessaan ainoastaan riidanalaisen toimen pätevyyden. Unionin yleinen tuomioistuin ei voi arvioida standardin pätevyyttä direktiivin 89/106 kannalta, koska tuomioistuinvalvonta on välttämättäkin rajattu kilpailusääntöihin. Kantajan väitteet, joiden mukaan standardi ei ole direktiivin 89/106 mukainen, ovat joka tapauksessa merkityksettömiä.

b) Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

135 Kantaja väittää, että standardin arvioiminen EY 81 artiklan perusteella edellyttää tutkintaa, joka koskee sen yhteensoveltuvuutta direktiivin 89/106 kanssa ja joka komission olisi pitänyt suorittaa, ja että unionin yleisen tuomioistuimen on arvioitava standardin pätevyyttä EY:n perustamissopimuksen ”oikeudellisten perusperiaatteiden” ja direktiivin 89/106 kannalta.

136 Tältä osin on huomautettava, että käsiteltävä kanne koskee riidanalaisen päätöksen eikä standardin laillisuuden valvontaa. Kantajan väite, jolla unionin yleinen tuomioistuimelta pyritään saamaan arviointi standardin pätevyydestä EY:n perustamissopimuksen ”oikeudellisten perusperiaatteiden” ja direktiivin 89/106 kannalta, on näin ollen hylättävä tehottomana.

137 Lisäksi on huomautettava, että komissio teki riidanalaisen päätöksen asetuksen N:o 17 perusteella tehdyn kantelun johdosta vireille pannun menettelyn jälkeen. Tästä seuraa, että tämän päätöksen tuomioistuinvalvonnan on väistämättä rajoituttava kilpailusääntöihin, jotka perustuvat EY 81 ja EY 82 artiklaan, eikä sitä näin ollen voida ulottaa EY:n perustamissopimuksen muiden määräysten tai direktiivin 89/106 noudattamiseen (ks. vastaavasti asia C-171/05 P, Piau v. komissio, määräys 23.2.2006, 58 kohta, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa ja asia C-519/04 P, Meca-Medina ja Majcen v. komissio, tuomio 18.7.2006, Kok., s. I-6991, 58 kohta).

138 Kaikesta edellä lausutusta seuraa, että kolmatta väitettä ei voida hyväksyä ja kanne on näin ollen hylättävä kokonaisuudessaan.

Oikeudenkäyntikulut

139 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska kantaja on hävinnyt asian, se on komission vaatimusten mukaisesti velvoitettava korvaamaan tämän oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Kanne hylätään.

2) EMC Development AB vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se velvoitetaan korvaamaan Euroopan komission oikeudenkäyntikulut.

Vilaras Prek Ciucă

Julistettiin Luxemburgissa 12 päivänä toukokuuta 2010.

Allekirjoitukset

Sisällys

Asiaa koskevat oikeussäännöt ..... II - 1635

A Direktiivi 89/106/ETY ..... II - 1635

B Suuntaviivat EY 81 artiklan soveltamisesta horisontaalista yhteistyötä koskeviin sopimuksiin ..... II - 1637

Asian tausta ..... II - 1639

A Sementtimarkkinoiden toimijat ..... II - 1639

B Eurooppalainen sementtistandardi EN 197-1 ..... II - 1640

C Tuotteet ..... II - 1640

D Hallinnollinen menettely ..... II - 1641

E Kantajan väitteet ..... II - 1643

Riidanalainen päätös ..... II - 1644

Asian käsittelyn vaiheet ja asianosaisten vaatimukset ..... II - 1645

Oikeudellinen arviointi ..... II - 1646

A Tutkittavaksi ottaminen ..... II - 1646

1. Asianosaisten lausumat ..... II - 1646

2. Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta ..... II - 1648

B Asiakysymys ..... II - 1651

1. Alustavat huomautukset komissiolle EY 81 artiklan rikkomista koskevan kantelun tutkinnassa kuuluvien velvoitteiden ulottuvuudesta ..... II - 1651

2. Ensimmäinen ja toinen väite, jotka koskevat ilmeisiä arviointivirheitä standardin vahvistamismenettelyn ja standardin sitovuuden osalta ..... II - 1653

a) Standardin vahvistamismenettely ..... II - 1655

Asianosaisten lausumat ..... II - 1655

Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta ..... II - 1659

– Menettelyn syrjimättömyys ..... II - 1659

– Menettelyn läpinäkyvyys ..... II - 1663

– Menettelyn avoimuus ..... II - 1666

b) Standardin väitetty sitovuus ..... II - 1667

Asianosaisten lausumat ..... II - 1667

Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta ..... II - 1670

– Standardin vaikutusten ja sen tosiasiallisen sitovuuden tutkinta ..... II - 1670

– Muiden markkinoille pääsyn keinojen olemassaolo ..... II - 1673

3. Kolmas väite, jonka mukaan standardia ei ole tutkittu direktiivin 89/106 kannalta eikä standardi ole mainitun direktiivin mukainen ..... II - 1675

a) Asianosaisten lausumat ..... II - 1675

b) Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta ..... II - 1677

Oikeudenkäyntikulut ..... II - 1678