UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

7 päivänä joulukuuta 2010 *

Asiassa C-439/08,

jossa on kyse EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka hof van beroep te Brussel (Belgia) on esittänyt 30.9.2008 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 6.10.2008, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Vlaamse federatie van verenigingen van Brood- en Banketbakkers, Ijsbereiders en Chocoladebewerkers (VEBIC) VZW,

Raad voor de Mededingingin ja

Minister van Economien

osallistuessa asian käsittelyyn,

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, jaostojen puheenjohtajat A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, K. Schiemann, J.-J. Kasel ja D. Šváby sekä tuomarit A. Rosas, R. Silva de Lapuerta, E. Juhász (esittelevä tuomari), M. Safjan ja M. Berger,

julkisasiamies: P. Mengozzi,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies M. Ferreira,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 20.1.2010 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Vlaamse federatie van verenigingen van Brood- en Banketbakkers, Ijsbereiders en Chocoladebewerkers (VEBIC) VZW, edustajinaan advocaat P. Engels, advocaat J. Troch ja advocaat B. van Hulst

– Raad voor de Mededinging, edustajanaan advocaat W. Devroe,

– Belgian hallitus, asiamiehinään J.-C. Halleux ja C. Pochet,

– Puolan hallitus, asiamiehinään M. Dowgielewicz, K. Zawisza ja A. Kramarczyk,

– Euroopan komissio, asiamiehinään A. Bouquet ja S. Noë,

kuultuaan julkisasiamiehen 25.3.2010 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta 16.12.2002 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1/2003 (EYVL 2003, L 1, s. 1; jäljempänä asetus) 2 ja 5 artiklan, 15 artiklan 3 kohdan ja 35 artiklan 1 ja 2 kohdan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jonka Vlaamse federatie van verenigingen van Broodeen Banketbakkers, Ijsbereiders en Chocoladebewerkers VZW (Flanderin leipureiden, kondiittorien, jäätelönvalmistajien ja suklaanvalmistajien järjestöjen keskusliitto, jäljempänä VEBIC) on pannut vireille saadakseen kumotuksi päätöksen, jolla Raad voor

de Mededinging (kilpailuneuvosto) totesi pienleipomoiden tehneen keskenään hintasopimuksia ja määräsi VEBIC:lle sakon.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin säännöstö

3 Asetuksen johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Yhteisön kilpailusääntöjen tehokkaan täytäntöönpanon ja samalla puolustusta koskevien perusoikeuksien noudattamisen varmistamiseksi tässä asetuksessa olisi säädettävä perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa tarkoitetusta todistustaakasta. Osapuolen tai viranomaisen, joka väittää perustamissopimuksen 81 artiklan 1 kohtaa tai 82 artiklaa rikotun, tehtävänä on todistaa tavanomaisten oikeudellisten vaatimusten mukaisesti rikkominen tapahtuneeksi. – –”

4 Asetuksen johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Yhteisön kilpailusääntöjen tehokkaan soveltamisen varmistamiseksi kansallisten kilpailuviranomaisten osallistumista siihen on lisättävä. Tätä varten niillä on oltava valtuudet soveltaa yhteisön oikeutta.”

5 Asetuksen johdanto-osan kahdeksannessa perustelukappaleessa mainitaan seuraavaa:

”Yhteisön kilpailusääntöjen tehokkaan täytäntöönpanon ja tähän asetukseen sisältyvän yhteistyömekanismin asianmukaisen toiminnan varmistamiseksi jäsenvaltioiden kilpailuviranomaiset ja tuomioistuimet on velvoitettava soveltamaan myös perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklaa, kun ne soveltavat kansallista kilpailulainsäädäntöä sopimuksiin ja käytäntöihin, jotka voivat vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. – –”

6 Asetuksen johdanto-osan 21 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Kilpailusääntöjen johdonmukainen soveltaminen edellyttää myös jäsenvaltioiden tuomioistuinten ja komission välisten yhteistyöjärjestelyjen luomista. Tämä koskee kaikkia jäsenvaltioiden tuomioistuimia, jotka soveltavat perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklaa, riippumatta siitä, soveltavatko ne niitä yksityisten asianosaisten välisissä oikeudenkäynneissä, julkisina täytäntöönpanoviranomaisina vai muutoksenhakutuomioistuimina. Kansallisille tuomioistuimille olisi annettava mahdollisuus pyytää komissiolta tietoja tai lausuntoja yhteisön kilpailuoikeuden soveltamisesta. Toisaalta on tarpeen antaa komissiolle ja jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisille mahdollisuus esittää kirjallisia tai suullisia huomautuksia tuomioistuimissa asioissa, joissa sovelletaan perustamissopimuksen 81 tai 82 artiklan määräyksiä. – –”

7 Asetuksen johdanto-osan 34 perustelukappaleen kolmannessa virkkeessä todetaan seuraavaa:

”Perustamissopimuksen 5 artiklassa tarkoitettujen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukaisesti tässä asetuksessa ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen asetuksen tavoitteen saavuttamiseksi eli yhteisön kilpailusääntöjen tehokkaan soveltamisen mahdollistamiseksi.”

8 Asetuksen johdanto-osan 35 perustelukappaleen ensimmäisessä ja toisessa virkkeessä todetaan seuraavaa:

”Voidakseen panna yhteisön kilpailulainsäädännön asianmukaisesti täytäntöön jäsenvaltioiden olisi nimettävä ja valtuutettava viranomaiset, jotka soveltavat perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklaa julkisina täytäntöönpanoviranomaisina. Niiden olisi voitava nimetä niin hallinto- kuin oikeusviranomaisia suorittamaan erilaisia kilpailuviranomaisille tässä asetuksessa määrättyjä tehtäviä.”

9 Asetuksen 2 artiklan, jonka otsikkona on ”Todistustaakka”, ensimmäisessä virkkeessä säädetään seuraavaa:

”Kaikissa perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklan soveltamismenettelyissä kansallisella ja yhteisön tasolla perustamissopimuksen 81 artiklan 1 kohdan tai 82 artiklan määräysten rikkomista koskeva todistustaakka kuuluu osapuolelle tai viranomaiselle, joka väittää määräyksiä rikottavan.”

10 Asetuksen 5 artiklassa, jonka otsikkona on ”Jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten toimivalta”, säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisilla on toimivalta soveltaa perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklaa yksittäisissä asioissa. Toimiessaan omasta aloitteestaan tai kantelun perusteella ne voivat tässä tarkoituksessa tehdä seuraavat päätökset:

– vaatia lopettamaan rikkominen,

– määrätä välitoimenpiteitä,

– hyväksyä sitoumuksia,

– määrätä sakkoja, uhkasakkoja taikka muita niiden kansallisessa lainsäädännössä säädettyjä seuraamuksia.

Jos viranomaiset katsovat hallussaan olevien tietojen perusteella, että kiellon edellyttämät perusteet eivät täyty, ne voivat myös päättää, ettei niiden ole syytä toteuttaa toimenpiteitä."

11 Asetuksen 15 artiklan, jonka otsikkona on "Yhteistyö kansallisten tuomioistuinten kanssa", 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden kilpailuviranomaiset voivat esittää omasta aloitteestaan kansallisille tuomioistuimilleen kirjallisia huomautuksia perustamissopimuksen 81 tai 82 artiklan soveltamiseen liittyvistä kysymyksistä. Kyseessä olevan tuomioistuimen luvalla ne voivat esittää jäsenvaltioidensa kansallisille tuomioistuimille myös suullisia huomautuksia. Mikäli perustamissopimuksen 81 tai 82 artiklan johdonmukainen soveltaminen sitä edellyttää, komissio voi omasta aloitteestaan esittää kirjallisia huomautuksia jäsenvaltioiden tuomioistuimille. Kyseessä olevan tuomioistuimen luvalla se voi esittää myös suullisia huomautuksia."

12 Asetuksen 35 artiklan, jonka otsikkona on ”Jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten nimeäminen”, 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on nimettävä yksi tai useampi kilpailuviranomainen, joka vastaa perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklan soveltamisesta siten, että tämän asetuksen säännöksiä noudatetaan tehokkaasti. Toimenpiteet, jotka ovat tarpeen näiden viranomaisten valtuuttamiseksi soveltamaan kyseisiä artikloja, on toteutettava 1 päivään toukokuuta 2004 mennessä. Nimettyihin viranomaisiin voi kuulua myös tuomioistuimia.

2. Kun yhteisön kilpailulainsäädännön voimaan saattaminen annetaan kansallisten hallinto- ja oikeusviranomaisten tehtäväksi, jäsenvaltiot voivat antaa näille eri viranomaisille erilaiset valtuudet ja erilaisia tehtäviä riippumatta siitä, ovatko ne hallinto- vai oikeusviranomaisia.”

Kansallinen säännöstö

13 Taloudellisen kilpailun suojaamisesta annettu laki (wet tot bescherming van de economische mededinging), sellaisena kuin se on koordinoituna 15.9.2006 tehdyllä kuninkaan päätöksellä (Belgisch Staatsblad 29.9.2006, s. 50613; jäljempänä WBEM), tuli voimaan 1.10.2006, ja sen 1 §:ssä määritellään Belgian kilpailuviranomainen seuraavasti:

”4. Belgian kilpailuviranomainen: Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energien (talousasioista, pienistä ja keskisuurista yrityksistä, elinkeinonharjoittajista ja energia-asioista vastaava liittovaltion virasto) Raad voor de Mededinging (kilpailuneuvosto) ja Dienst voor de Mededinging (kilpailuyksikkö) käyttävät tässä laissa säädettyä toimivaltaansa.

Belgian kilpailuviranomainen on – – asetuksen – – 35 artiklassa tarkoitettu Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklan soveltamisesta vastaava kilpailuviranomainen.”

14 WBEM:n 2 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Kiellettyjä ovat kaikki sellaiset yritysten väliset sopimukset, yritysten yhteenliittymien päätökset sekä yritysten yhdenmukaistetut menettelytavat, joiden tarkoituksena on estää, rajoittaa tai vääristää tuntuvasti kilpailua asianomaisilla Belgian markkinoilla tai niiden merkittävällä osalla tai joista seuraa, että kilpailu estyy, rajoittuu tai vääristyy tällaisilla markkinoilla, eikä edellytyksenä ole päätöksen tekeminen ennakolta, ja erityisesti sellaiset sopimukset, päätökset ja menettelytavat:

1. joilla suoraan tai välillisesti vahvistetaan osto- tai myyntihintoja taikka muita kauppaehtoja;

_ –”

15 WBEM:n 11 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Perustetaan Raad voor de Mededinging, joka on hallintotuomioistuin, jolla on päätösten tekemiseen tarvittava toimivalta ja muuta tällä lailla sille annettua toimivaltaa.

2. Raad voor de Mededinging koostuu

1) Raad voor de Mededingingin yleiskokouksesta;

2) tarkastusyksiköstä;

3) kirjaamosta.

_ _”

16 WBEM:n 12 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Raad voor de Mededingingin yleiskokoukseen osallistuvat sen kaksitoista jäsentä. _ _”

17 WBEM:n 20 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Kukin Raad voor de Mededingingin jaosto ja puheenjohtaja tai turvaamistoimien tapauksessa puheenjohtajan valtuuttama Raad voor de Mededingingin jäsen ratkaisee käsiteltäväkseen saatetut asiat tekemällä perustellun päätöksen kuultuaan asianomaisten perusteet ja kuultuaan mahdollisia kantelijoita niiden sitä pyytäessä tai kuultuaan kantelijoiden valitsemaa avustajaa.”

18 WBEM:n 25 §:llä Raad voor de Mededingingin yhteyteen perustetaan tarkastusyksikkö, joka koostuu vähintään kuudesta jäsenestä ja enintään kymmenestä jäsenestä, joihin kuuluvat johtava tarkastaja ja tarkastajat tai apulaistarkastajat.

19 WBEM:n 29 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Tarkastajien tehtävänä on

1) ottaa vastaan kilpailua rajoittavia käytäntöjä koskevat kantelut ja turvaamistoimihakemukset sekä yrityskeskittymiä koskevat ilmoitukset;

2) johtaa tutkintaa ja järjestää se sekä valvoa Raad voor de Mededingingin tekemien päätösten täytäntöönpanoa;

3) antaa Dienst van de Mededingingin virkamiehille virkatehtäviä – –;

4) laatia ja esittää perusteltu raportti Raad voor de Mededingingille;

5) jättää silleen kantelujen ja turvaamistoimihakemusten käsittely;

– –

2. – –

Tarkastajat eivät voi pyytää eivätkä ottaa vastaan määräyksiä, jotka koskevat 44 §:n 1 momentin nojalla vireille pantujen tapausten käsittelyä tai sellaista kannanottoa, jonka he antavat tarkastusyksikön niissä kokouksissa, joissa on tarkoitus määrittää lain täytäntöönpanopolitiikan painopisteet ja määritellä tapausten käsittelyjärjestys, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 27 §:n säännöksiä.

3. Kun tarkastusyksikkö päättää 44 §:n 1 momentin nojalla aloittaa tutkinnan, Dienst voor de Mededingingin johtava virkamies nimeää yhdessä johtavan tarkastajan kanssa ne yksikön virkamiehet, joista ryhmä, joiden kuuluu suorittaa tutkinta, muodostuu.

Tietyssä tutkintaryhmässä työskentelevät virkamiehet voivat vastaanottaa määräyksiä vain kyseistä tutkintaa johtavalta tarkastajalta.

– –”

20 WBEM:n 34 §:n mukaan Dienst voor de Mededingingin kuuluu tarkastusyksikön valvonnassa selvittää ja tutkia saman lain II luvussa tarkoitettuja käytäntöjä.

21 WBEM:n 45 §:n 4 momentin ensimmäisessä kohdassa säädetään seuraavaa:

”Silloin, kun tarkastusyksikkö katsoo, että kantelu tai hakemus tai mahdollinen omasta aloitteesta tehty tutkinta on perusteltu, tarkastaja jättää tarkastusyksikön puolesta perustellun raportin Raad voor de Mededingingin jaostolle. Tämä raportti koostuu tutkintaraportista, väitteistä ja päätösluonnoksesta; raportin liitteenä ovat tutkinta-aineisto ja luettelo siihen sisältyvistä asiakirjoista. Luettelossa määritetään yksittäisiä asiakirjoja koskeva salassapitovelvollisuus suhteessa kuhunkin osapuoleen, jolla on oikeus tutustua asiakirja-aineistoon.”

22 WBEM:n 75 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Raad voor de Mededingingin ja sen puheenjohtajan päätöksiin sekä päätöksiin, joilla yrityskeskittymä saa hiljaisen hyväksynnän 58 ja 59 §:ssä tarkoitettujen määräaikojen umpeuduttua, voidaan hakea muutosta hof van beroep te Brusselissa, paitsi siinä tapauksessa, että Raad voor de Mededinging antaa ratkaisunsa soveltaen 79 §:ää.

Hof van beroep te Brusselilla on täysi harkintavalta, kun se antaa ratkaisun väitetyistä rajoittavista käytännöistä ja tarvittaessa määrättävistä seuraamuksista sekä yrityskeskittymien hyväksyttävyydestä. Hof van beroep te Brussel voi ottaa huomioon tilanteen kehittymisen Raad voor de Mededingingin tekemän riitautetun päätöksen jälkeen.

Hof van beroep te Brussel voi määrätä sakkoja ja uhkasakkoja IV luvun 8 osaston säännösten nojalla.”

23 WBEM:n 76 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”1. Niihin päätöksin, joilla Raad voor de Mededinging saattaa asian tarkastajan käsiteltäväksi, ei voida hakea erikseen muutosta.

2. Tämän lain 75 §:ssä tarkoitetulla tavalla muutosta voivat hakea Raad voor de Mededingingissä vireillä olleen asian asianosaiset, kantelija sekä kaikki henkilöt, joilla on 48 §:n 2 momentin tai 57 §:n 2 momentin mukaan oikeussuojan tarve ja jotka ovat pyytäneet tulla kuulluksi Raad voor de Mededingingissä. Lisäksi muutosta voi hakea ministeri, ilman että hänen on osoitettava oikeussuojan tarvetta ja ilman että hän on ollut edustettuna Raad voor de Mededingingissä.

– –

Hof van beroep te Brussel voi pyytää Raad voor de Mededingingin tarkastusyksikköä tekemään tutkinnan ja toimittamaan raporttinsa nähtäväksi. – –

Hof van beroep te Brussel vahvistaa määräajan, jonka kuluessa osapuolten on toimitettava kirjalliset huomautuksensa toisilleen ja kirjaamoon.

Ministeri voi toimittaa kirjalliset huomautuksensa hof van beroep te Brusselin kirjaamoon ja tutustua kirjaamoon toimitettuihin asiakirjoihin paikan päällä. Hof van beroep te Brussel vahvistaa määräajat, joiden kuluessa nämä huomautukset on esitettävä. Kirjaamo saattaa ne osapuolten tiedoksi.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

24 VEBIC perustettiin jäsenjärjestöjensä ja niiden jäsenten edunvalvontaa varten. VEBIC:n jäseniä ovat Flanderin hallintoalueen alueelliset ammattijärjestöt, jotka on perustettu voittoa tavoittelemattomina yhdistyksinä.

25 Leipureiden paikallisjärjestöt, joiden jäseneksi kukin leipuri voi liittyä, ovat alueellisen ammattijärjestön jäseniä. Näihin paikallisryhmittymiin kuuluu ainoastaan pienleipomoita, koska teollisten leipomoiden etuja valvoo Federatie van Grote Bakkerijen in België (Belgian suurleipomoiden liitto).

26 Sen jälkeen, kun leivän hinta vapautettiin Belgiassa 1.7.2004, Minister van Economie lähetti 7.7.2004 Raad voor de Mededingingille kirjeen pyytääkseen tätä tutkimaan mahdollisia hintasopimuksia leipurijärjestöjen ja leipureiden välillä.

27 Toteutettuaan useita tutkintatoimia johtava tarkastaja toimitti 8.6.2007 Raad voor de Mededingingin puheenjohtajalle raporttinsa, joka sisälsi väitteet ja tutkinta-asiakirjat ja joka lähetettiin VEBIC:lle.

28 Tarkastusyksikkö (Auditoraat) toteaa, että VEBIC on rikkonut WBEM:n 2 §:n 1 momenttia julkaistessaan ja levittäessään jäsenilleen tietoja leivän hintaindeksistä ja hintarakenteista.

29 Tarkastusyksikön raportissa todetaan, että leipureiden keskusliittojen päätökset eivät voi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, jolloin unionin kilpailusääntöjä ei voida soveltaa tutkittuihin käytäntöihin.

30 Kyseisen raportin sisältämät väitteet voidaan tiivistää seuraavasti:

– Omakustannushinnan nousua ilmentävän indeksin, jota leipurit voivat soveltaa vapaaehtoisesti, laatimalla ja siitä tietoa levittämällä VEBIC levittää leipureille välillisesti viitehintaa. Indeksiä sovelletaan leivän viimeksi säänneltyyn hintaan, joka oli sama kaikille leipureille. Jos leipurit soveltavat tätä indeksiä yhteen ja samaan perussummaan, kukin leipuri päätyy samaan myyntihintaan. Tässä on kyse WBEM:n 2 §:n 1 momentin rikkomisesta.

– VEBIC mainitsee konkreettisia prosentuaalisia arvoja kustakin kustannustekijästä kaikkien viiden parametrin osalta.

31 Johtava tarkastaja ehdotti, että Raad voor de Mededingingin jaosto kieltäisi riidanalaisen käytännön asettamalla uhkasakon. Hän ehdotti myös, että määrättäisiin sakko ottamalla huomioon raskauttavia seikkoja, erityisesti se, että VEBIC tiesi hintasopimukset laittomiksi, eikä se käyttänyt mahdollisuutta ottaa yhteyttä kilpailuviranomaisiin, jotta nämä arvioisivat käytettyä hintalaskentamenetelmää.

32 VEBIC esitti 13.8.2007 kirjallisia huomautuksia tarkastusyksikön raportista, kiisti siinä esitetyt asiakysymystä koskeneet päätelmät ja väitti, että menettelyllisiä periaatteita ja erityisesti puolustautumisoikeuksia oli loukattu.

33 Raad voor de Mededinging teki 25.1.2008 päätöksen, jossa se yhtäältä totesi, että VEBIC oli rikkonut 1.7.2004–8.6.2007 WBEM:n 2 §:ää, ja vaati tämän rikkomisen lopettamista ja jossa se toisaalta määräsi VEBIC:lle 29 121 euron suuruisen sakon.

34 VEBIC vaati kyseisen päätöksen kumoamista kirjelmällä, jonka se toimitti hof van beroep te Brusselin kirjaamoon 22.2.2008.

35 Kyseinen tuomioistuin toteaa, että WBEM:n säännösten mukaan tarkastusyksikkö, joka on elin, joka vastaa Raad voor de Mededingingissä tutkinnasta, ei voi osallistua mainitussa tuomioistuimessa vireillä olevaan menettelyyn.

36 WBEM:n 75 ja 76 §:ssä nimittäin säädetään, että Raad voor de Mededingingillä, johon tarkastusyksikkö kuuluu, ei ole mahdollisuutta esittää kirjallisia huomautuksia, kun haetaan muutosta sen tekemään päätökseen. Vain taloudesta vastaavalla liittovaltion ministerillä (federale minister van Economie) on tällainen mahdollisuus.

37 Koska kyseinen ministeri ei ole käyttänyt mahdollisuutta esittää kirjallisia huomautuksia, muutoksenhakumenettelyyn on ainoana asianosaisena osallistunut VEBIC, joka on siinä muutoksenhakijana.

38 Hof van beroep te Brusselissa pidettävää menettelyä koskevat lainsäännökset ja niiden tulkinta Belgiassa herättävät kyseisen tuomioistuimen mielestä kysymyksiä, jotka koskevat tämän menettelyn yhdenmukaisuutta unionin oikeuden kanssa Euroopan unionissa sovellettavien kilpailusääntöjen tehokkuuden kannalta ja puolustautumista koskevia perusoikeuksia, koska missään säännöksessä ei säädetä kansallisen

kilpailuviranomaisen osallistumisesta muutoksenhakumenettelyyn yleisen taloudellisen edun puolustamisen varmistamiseksi.

39 Hof van beroep te Brussel on näin ollen ennen siinä vireillä olevan asian ratkaisua päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko [asetuksen 2 artiklaa, 15 artiklan 3 kohtaa ja 35 artiklan 1 kohtaa] tulkittava siten, että kansalliset kilpailuviranomaiset saavat suoraan näiden säännösten nojalla mahdollisuuden esittää kirjallisia huomautuksia perusteista, joita on esitetty niiden päätöstä koskevassa muutoksenhakumenettelyssä, ja esittää itse oikeudellisia seikkoja ja tosiseikkoja koskevia perusteita, minkä seurauksena jäsenvaltio ei voi poistaa tällaista mahdollisuutta?

2) Onko edellä mainittuja säännöksiä tulkittava siten, että kun pyritään kilpailusääntöjen tehokkaaseen soveltamiseen, yleisen edun suojaamiseksi viranomaisilla, jotka on nimetty kilpailuviranomaisiksi, ei ole ainoastaan mahdollisuus vaan myös velvollisuus osallistua niiden tekemiä päätöksiä koskevaan muutoksenhakumenettelyyn ilmaisemalla kantansa esitetyistä perusteista oikeudellisten seikkojen ja tosiseikkojen osalta?

3) Jos ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko edellä mainittuja säännöksiä tulkittava siten, että jos ei ole olemassa kansallisia säännöksiä, jotka koskevat kilpailuviranomaisen osallistumista muutoksenhakuelimessä tapahtuvaan käsittelyyn, ja jos on nimetty useita viranomaisia, osallistuuko viranomainen, jolla on toimivalta tehdä asetuksen 5 artiklassa lueteltuja päätöksiä, päätöstään koskevaan muutoksenhakumenettelyyn?

4) Onko edellä esitettyihin kysymyksiin vastattava toisin, jos kilpailuviranomainen toimii kansallisen lainsäädännön mukaan tuomioistuimena ja/tai jos lopullinen päätös on tehty tutkinnan jälkeen, jota on johtanut kyseiseen tuomioistuimeen kuuluva elin, jonka tehtävänä on laatia asiaa koskevat väitteet ja päätösluonnos?”

Ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottaminen

40 Unionin tuomioistuimessa pidetyssä istunnossa VEBIC vetosi siihen, että ennakkoratkaisupyyntö on jätettävä tutkimatta, koska asetuksesta tai yleisemmin unionin oikeudesta pyydetyllä tulkinnalla ei ole merkitystä pääasian ratkaisun kannalta. Se väittää, että pääasialla ja unionin oikeuden säännöksillä ei ole mitään yhteyttä keskenään, koska kuten Raad voor de Mededinging totesi tutkintansa yhteydessä, VEBIC:n käytäntö ei vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan; ainoastaan kansallista kilpailuoikeutta on siis sovellettava. VEBIC toteaa lisäksi, ettei ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin vielä ole lausunut lopullisesti siitä, onko sovellettava vain kansallista kilpailuoikeutta vai onko päinvastoin sovellettava myös unionin oikeutta. VEBIC:n mukaan unionin tuomioistuimelle on siten esitetty hypoteettinen kysymys, jolla ei ole mitään merkitystä ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa vireillä olevan asian kannalta.

41 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 267 artiklan mukaisessa unionin tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välisessä yhteistyössä yksinomaan kansallisen tuomioistuimen, jossa asia on vireillä ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta, tehtävänä on sen käsiteltävänä olevan asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen unionin tuomioistuimelle esittämillä kysymyksillä merkitystä asian kannalta (asia C-217/05,

Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio, tuomio 14.12.2006, Kok., s. I-11987, 16 kohta ja asia C-260/07, Pedro IV Servicios, tuomio 2.4.2009, Kok., s. I-2437, 28 kohta).

42 Jos kansallisten tuomioistuinten esittämät kysymykset koskevat unionin oikeuden säännöksen tulkintaa, unionin tuomioistuimen on siis lähtökohtaisesti vastattava kysymyksiin, ellei ole ilmeistä, että ennakkoratkaisupyynnöllä pyritään todellisuudessa saamaan unionin tuomioistuimelta ratkaisu keinotekoisen riidan avulla taikka neuvoa-antava lausunto yleisluonteisista tai hypoteettisista kysymyksistä tai että pyydetyllä unionin oikeuden tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävänä olevan asian tosiseikkoihin tai kohteeseen taikka että unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja tai oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin (asia C-306/99, BIAO, tuomio 7.1.2003, Kok., s. I-1, 89 kohta ja em. asia Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio, tuomion 17 kohta).

43 Näin ei ole pääasiassa.

44 Tästä on riittävää todeta, että ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee erityisesti, että hof van beroep te Brusselilla on täysi harkintavalta Raad voor de Mededingingin päätösten osalta ja toimivalta muuttaa niitä. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa erityisesti, että premissi, johon pääasiassa kyseessä oleva Raad voor de Mededingingin päätös perustuu ja jonka mukaan tutkitut käytännöt eivät vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja tässä asiassa sovelletaan vain kansallisia kilpailusääntöjä, voisi olla ristiriidassa sellaisten tosiseikkojen kanssa, jotka ovat omiaan osoittamaan, että tällaisilla kilpailunvastaisilla käytännöillä on vaikutuksia paitsi sillä maantieteellisellä alueella, jolla näitä käytäntöjä on, myös jäsenvaltioiden välisen kaupan kannalta.

Mainitun tuomioistuimen mielestä siten kyseessä olevat käytännöt voivat kuulua SEUT 101 artiklan soveltamisalaan.

45 Lisäksi se, ettei ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin vielä ole lausunut lopullisesti siitä, onko sovellettava vain kansallista kilpailuoikeutta vai onko päinvastoin sovellettava myös unionin oikeutta, ei ole mitenkään esteenä kyseisen tuomioistuimen esittämän ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottamiselle.

46 On nimittäin niin, kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 42 kohdassa, että olisi yhtäältä epäjohdonmukaista, että jotta ennakkoratkaisupyyntö voitaisiin ottaa tutkittavaksi, sen esittäneen tuomioistuimen olisi lausuttava lopullisesti aiheesta, joka suoraan tai välillisesti on sen esittämän pyynnön kohteena. Toisaalta on todettava, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tässä asiassa esittämät kysymykset edellyttävät välttämättä asetuksen sovellettavuutta.

47 Oikeuskäytännöstä ilmenee tämän osalta, että kun otetaan huomioon kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuimen tehtävien jako, ei voida edellyttää, että ennen kuin kansallinen tuomioistuin esittää ennakkoratkaisupyynnön unionin tuomioistuimelle, se tekee kaikki sille sen tuomioistuintehtävän perusteella kuuluvat tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevat arvioinnit. On nimittäin riittävää, että ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee pääasian kohde ja unionin oikeusjärjestyksen kannalta merkityksellisimmät seikat, jotta jäsenvaltiot voivat esittää huomautuksensa Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 23 artiklan mukaisesti ja osallistua tehokkaasti menettelyyn unionin tuomioistuimessa (ks. asia C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, tuomio 8.9.2009, Kok., s. I-7633, 41 kohta).

48 Edellä esitetyn perusteella ennakkoratkaisupyyntö voidaan ottaa tutkittavaksi.

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

49 Koska ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämät neljä kysymystä liittyvät toisiinsa, ne on tutkittava yhdessä.

50 Tässä asiassa kyseiset kysymykset on esitetty haettaessa muutosta Raad voor de Mededingingin päätökseen. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan vaikeutena on se, että siinä pidettävään menettelyyn osallistuu vain pääasian muutoksenhakija, koska siinä ei ole vastapuolta.

51 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan tilanne, jossa yksikään kilpailuviranomaisen edustaja tai yksikään kilpailua koskevan yleisen edun edustaja ei osallistu tuomioistuimessa kilpailuviranomaisen päätöksestä vireille pantuun menettelyyn, herättää kysymyksiä kyseessä olevan kansallisen säännöstön yhdenmukaisuudesta unionin oikeuden kanssa, erityisesti asetuksen 2 artiklan, 15 artiklan 3 kohdan ja 35 artiklan 1 kohdan kanssa.

52 On siis katsottava, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kysymyksillään pääasiallisesti, onko kansallisella kilpailuviranomaisella asetuksen kyseisten säännösten nojalla oikeus osallistua vastapuolena oikeudenkäyntimenettelyyn, joka koskee sen päätöstä.

53 Heti aluksi on huomattava, että kansallisten kilpailuviranomaisten oikeus osallistua niiden omista päätöksistä vireille pantua muutoksenhakua koskevaan menettelyyn siten, että niillä olisi samat oikeudet kuin olisi tällaisen asian asianosaisella, ei ilmene asetuksen 2 artiklan ja 15 artiklan 3 kohdan sanamuodosta.

54 On nimittäin yhtäältä niin, että asetuksen 2 artiklan mukaan SEUT 101 ja SEUT 102 artiklan määräysten rikkomista koskeva todistustaakka kuuluu ”viranomaiselle, joka väittää määräyksiä rikottavan”, eikä kyseisessä säännöksessä anneta tällaiselle viranomaiselle minkäänlaista menettelyllistä oikeutta.

55 Toisaalta on todettava, että asetuksen 15 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa, jossa sallitaan, että kansallinen kilpailuviranomainen esittää jäsenvaltionsa tuomioistuimille kirjallisia huomautuksia SEUT 101 ja SEUT 102 artiklan soveltamiseen liittyvistä kysymyksistä ja kyseessä olevan tuomioistuimen luvalla esittää suullisia huomautuksia, ei tarkoiteta tällaisen viranomaisen osallistumista kansallisiin oikeudenkäyntimenettelyihin vastapuolena.

56 On todettava myös, että asetuksen 35 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on nimettävä yksi tai useampi kilpailuviranomainen, joka vastaa SEUT 101 ja SEUT 102 artiklan soveltamisesta siten, että tämän asetuksen säännöksiä noudatetaan tehokkaasti. Täten nimettyjen viranomaisten on asetuksen mukaisesti varmistettava, että kyseisiä artikloja sovelletaan tehokkaasti yleisen edun mukaisesti (ks. asetuksen johdanto-osan 5, 6, 8, 34 ja 35 perustelukappale).

57 Vaikka asetuksen 35 artiklan 1 kohdassa jätetään kunkin jäsenvaltion asiaksi antaa sisäisessä oikeusjärjestyksessään menettelysäännöt sellaisia oikeussuojakeinoja varten,

jotka koskevat muutoksenhakua kyseisten nimettyjen kilpailuviranomaisten päätöksistä, tällaiset säännöt eivät saa olla vastoin kyseisen asetuksen tavoitetta, jona on varmistaa, että kyseiset viranomaiset soveltavat tehokkaasti SEUT 101 ja SEUT 102 artiklaa.

58 Tämän osalta on niin, kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 74 kohdassa, että siihen, ettei kansalliselle kilpailuviranomaiselle anneta oikeudenkäynnin asianosaisen oikeuksia, jolloin sitä estetään puolustamasta yleisen edun mukaisesti tekemäänsä päätöstä, sisältyy vaara siitä, että asian käsiteltäväkseen saanut tuomioistuin jää täysin niiden perusteiden ja perustelujen ”vangiksi”, joita muutoksenhakijana oleva yritys tai yritykset esittävät. On kuitenkin niin, että kilpailusääntöjen rikkomisen toteamisen ja sakkojen määräämisen kaltaisella alalla, jolla on tehtävä monitahoisia oikeudellisia ja taloudellisia arviointeja, jo se, että kyse voi olla tällaisesta riskistä, on omiaan vaarantamaan sen erityisen velvollisuuden täyttämisen, joka kansallisilla kilpailuviranomaisilla asetuksen nojalla on varmistaa, että SEUT 101 ja SEUT 102 artiklaa sovelletaan tehokkaasti.

59 Näin ollen velvollisuus, joka kansallisella kilpailuviranomaisella on varmistaa, että SEUT 101 ja SEUT 102 artiklaa sovelletaan tehokkaasti, edellyttää, että tällaisella viranomaisella on mahdollisuus osallistua vastapuolena kansallisessa tuomioistuimessa pidettävään menettelyyn, joka on pantu vireille kyseisen viranomaisen tekemästä päätöksestä.

60 Kansallisten kilpailuviranomaisten asiana on punnita tällaisen osallistumisensa tarpeellisuutta ja hyödyllisyyttä unionin kilpailuoikeuden tehokkaan soveltamisen kannalta.

61 On kuitenkin niin, kuten komissio on perustellusti todennut, että jos kyseiset viranomaiset lähes järjestelmällisesti jättäisivät osallistumasta oikeudenkäynteihin, tämä olisi omiaan vaarantamaan SEUT 101 ja SEUT 102 artiklan tehokkaan vaikutuksen.

62 Asetuksen 35 artiklan 1 kohdan mukaan kilpailuviranomaisiin, jotka jäsenvaltiot nimeävät, voi kuulua myös tuomioistuimia. Kyseisen artiklan 2 kohdassa säädetään, että kun unionin kilpailuoikeuden soveltaminen annetaan kansallisten hallintoviranomaisten ja tuomioistuinten tehtäväksi, jäsenvaltiot voivat antaa näille erilaiset valtuudet ja erilaisia tehtäviä riippumatta siitä, ovatko ne hallintoviranomaisia vai tuomioistuimia.

63 Tästä on katsottava, että unionin säännöstön puuttuessa jäsenvaltiot pysyvät menettelyllistä autonomiaa koskevan periaatteen mukaisesti toimivaltaisina nimeämään elimen tai elimet, jotka kuuluvat kansalliseen kilpailuviranomaiseen ja joilla on mahdollisuus osallistua vastapuolena kansallisessa tuomioistuimessa pidettävään menettelyyn, joka on pantu vireille kyseisen viranomaisen tekemästä päätöksestä, mutta jäsenvaltioiden on samalla varmistettava perusoikeuksien kunnioittaminen ja unionin kilpailuoikeuden täysi tehokkuus.

64 Esitettyihin kysymyksiin on vastattava edellä esitetyn perusteella, että asetuksen 35 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa ei anneta kansalliselle kilpailuviranomaiselle mahdollisuutta osallistua vastapuolena oikeudenkäyntimenettelyyn, joka on pantu vireille kyseisen viranomaisen tekemästä päätöksestä. Kansallisten kilpailuviranomaisten asiana on punnita tällaisen osallistumisensa tarpeellisuutta ja hyödyllisyyttä unionin kilpailuoikeuden tehokkaan soveltamisen kannalta. On kuitenkin niin, että jos kansallinen kilpailuviranomainen jättää järjestelmällisesti osallistumatta tällaisiin oikeudenkäyntimenettelyihin, tämä vaarantaa SEUT 101 ja SEUT 102 artiklan tehokkaan vaikutuksen. Unionin säännöstön puuttuessa jäsenvaltiot pysyvät menettelyllistä autonomiaa koskevan periaatteen mukaisesti toimivaltaisina nimeämään elimen tai elimet, jotka kuuluvat kansalliseen kilpailuviranomaiseen ja joilla on mahdollisuus osallistua vastapuolena kansallisessa tuomioistuimessa pidettävään menettelyyn, joka on pantu vireille kyseisen

viranomaisen tekemästä päätöksestä, mutta jäsenvaltioiden on samalla varmistettava perusoikeuksien kunnioittaminen ja unionin kilpailuoikeuden täysi tehokkuus.

Oikeudenkäyntikulut

65 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta 16.12.2002 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1/2003 35 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa ei anneta kansalliselle kilpailuviranomaiselle mahdollisuutta osallistua vastapuolena oikeudenkäyntimenettelyyn, joka on pantu vireille kyseisen viranomaisen tekemästä päätöksestä. Kansallisten kilpailuviranomaisten asiana on punnita tällaisen osallistumisensa tarpeellisuutta ja hyödyllisyyttä unionin kilpailuoikeuden tehokkaan soveltamisen kannalta. On kuitenkin niin, että jos kansallinen kilpailuviranomainen jättää järjestelmällisesti osallistumatta tällaisiin oikeudenkäyntimenettelyihin, tämä vaarantaa SEUT 101 ja SEUT 102 artiklan tehokkaan vaikutuksen.

Unionin säännöstön puuttuessa jäsenvaltiot pysyvät menettelyllistä autonomiaa koskevan periaatteen mukaisesti toimivaltaisina nimeämään elimen tai elimet, jotka kuuluvat kansalliseen kilpailuviranomaiseen ja joilla on mahdollisuus osallistua vastapuolena kansallisessa tuomioistuimessa pidettävään menettelyyn, joka on pantu vireille kyseisen viranomaisen tekemästä päätöksestä, mutta jäsenvaltioiden on samalla varmistettava perusoikeuksien kunnioittaminen ja unionin kilpailuoikeuden täysi tehokkuus.

Allekirjoitukset