Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
NILS WAHL
12 päivänä helmikuuta 2015 [1]

Asia C-583/13 P

Deutsche Bahn AG
DB Mobility Logistics AG
DB Energie GmbH
DB Netz AG
DB Schenker Rail GmbH
DB Schenker Rail Deutschland AG ja
Deutsche Umschlaggesellschaft Schiene-Straße mbH (DUSS)
vastaan

Euroopan komissio

Muutoksenhaku — Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1/2003 20 artiklan 4 kohta ja 28 artikla — Komission tarkastusvaltuudet — Kotirauhan suojaa koskeva perusoikeus — Tehokasta tuomioistuinvalvontaa koskeva perusoikeus — Dow Benelux -oikeuskäytäntö — Todistustaakka — Komission tekemien laittomien etsintöjen seuraukset

1. Oikeudellista suojaa lainvalvontaviranomaisten perusteettomilta kotietsinnöiltä pidetään yleisesti yhtenä periaatteista, jotka kuvastavat jakoa oikeusvaltioperiaatteeseen perustuviin yhteiskuntiin ja muihin, repressiivisempiin hallintomuotoihin.

2. Yleisesti kuitenkin myönnetään, että jopa Euroopan unionin kaltaisissa oikeusvaltioon perustuvissa yhteisöissä viranomaisille on annettava tehokkaat tarkastusvaltuudet, jotta epäiltyjä rikkomuksia voidaan selvittää.

3. Lainsäädännössä on siten saatettava tasapainoon yhtäältä oikeus yksityisyyteen ja toisaalta tehokas lainvalvonta.

4. Käsiteltävässä asiassa on kyse siitä, onko Euroopan unionin kilpailulainsäädännössä löydetty oikea tasapaino tehokkaiden tutkintavälineiden tarpeen ja suojaa perusteettomilta etsinnöiltä koskevan oikeuden välillä. Tarkemmin sanoen unionin tuomioistuinta pyydetään käsittelemään seuraavia kahta kysymystä: i) onko nykyinen, asetukseen (EY) N:o 1/2003 [2] perustuva unionin tarkastusjärjestelmä yhteensopiva Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 7 ja 47 artiklan kanssa, ja ii) millaisia seurauksia komission tekemällä laittomalla etsinnällä on tässä järjestelmässä?

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

2 — Perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta 16.12.2002 annettu neuvoston asetus (EYVL 2003, L 1, s. 1).

I **Asiaa koskevat oikeussäännöt**

5. Asetuksen N:o 1/2003 20 artiklassa (”Komission tarkastusvaltuudet”) säädetään seuraavaa:

”1. Hoitaakseen tällä asetuksella sille annetut tehtävät komissio voi toteuttaa kaikki tarvittavat tarkastukset yrityksissä ja yritysten yhteenliittymissä.

2. Virkamiehillä ja muilla mukana olevilla henkilöillä, jotka komissio on valtuuttanut tekemään tarkastuksen, on oikeus

a) päästä yritysten ja yritysten yhteenliittymien kaikkiin tiloihin, kaikille alueille ja kaikkiin kulkuneuvoihin;

b) tutkia kirjanpitoa ja muita liikeasiakirjoja riippumatta siitä, missä muodossa ne on tallennettu;

c) ottaa tai saada missä tahansa muodossa jäljennöksiä ja otteita kirjanpidosta tai asiakirjoista;

– –

4. Yritysten ja yritysten yhteenliittymien on suostuttava komission päätöksellään määräämiin tarkastuksiin. Päätöksessä on mainittava tarkastuksen kohde ja tarkoitus, määrättävä tarkastuksen aloituspäivä, ilmoitettava 23 artiklassa ja 24 artiklassa säädetyt seuraamukset sekä mainittava oikeus hakea muutosta päätökseen [unionin] tuomioistuimelta.– –

– –

6. Jos komission valtuuttamat virkamiehet ja muut mukana olevat henkilöt toteavat, että yritys vastustaa tämän artiklan nojalla määrättyä tarkastusta, asianomaisen jäsenvaltion on annettava heille tarvittavaa apua, pyytäen tarvittaessa poliisin tai vastaavan lainvalvontaviranomaisen virka-apua, jotta he voivat suorittaa tarkastuksensa.

7. Jos 6 kohdassa säädetty virka-apu kansallisten sääntöjen mukaisesti edellyttää oikeusviranomaisen lupaa, tällaista lupaa on pyydettävä. Lupaa voidaan pyytää myös turvaamistoimenpiteenä.

8. Jos 7 kohdassa tarkoitettua lupaa pyydetään, kansallinen oikeusviranomainen tarkistaa, että komission päätös on pätevä ja että suunnitellut pakkokeinot eivät ole tarkastuksen kohteeseen nähden mielivaltaisia eivätkä liiallisia. Tarkistaessaan pakkokeinojen oikeasuhteisuutta kansallinen oikeusviranomainen voi pyytää komissiolta joko suoraan tai jäsenvaltion kilpailuviranomaisen kautta yksityiskohtaisia selvityksiä erityisesti niistä perusteista, joita komissiolla on epäilläkseen [SEUT 101 ja SEUT 102] artiklan rikkomista, sekä epäillyn rikkomisen vakavuudesta ja asianomaisen yrityksen osallisuudesta. Kansallinen oikeusviranomainen ei kuitenkaan voi saattaa kyseenalaiseksi tarkastuksen tarpeellisuutta eikä vaatia, että sille toimitettaisiin komission asiakirja-aineistossa olevia tietoja. Komission päätöksen laillisuutta valvoo ainoastaan [unionin] tuomioistuin.”

6. Asetuksen N:o 1/2003 28 artiklan 1 kohdassa säädetään lisäksi seuraavaa:

”Rajoittamatta 12 ja 15 artiklan soveltamista 17–22 artiklaa sovellettaessa saatuja tietoja voidaan käyttää ainoastaan siihen tarkoitukseen, jota varten ne on koottu.”

II **Asian tausta**

7. Komissio teki vuonna 2011 kolme päätöstä, joista kussakin määrättiin tarkastuksesta Deutsche Bahn AG:n ja useiden sen tytäryhtiöiden (DB Mobility Logistics, DB Netz AG, DB Energie GmbH, DB Schenker Rail GmbH, DB Schenker Rail Deutschland AG ja Deutsche Umschlagegesellschaft Schiene-Straße mbH) (jäljempänä yhteisesti Deutsche Bahn tai valittajat) tiloissa. Deutsche Bahn harjoittaa liiketoimintaa kotimaisten ja kansainvälisten rahti- ja henkilökuljetusten alalla, logistiikka-alalla ja liitännäisten raidekuljetuspalvelujen alalla.

8. Ensimmäinen tarkastuspäätös [3] annettiin tiedoksi Deutsche Bahnille 29.3.2011, kun komission tutkijat pyysivät pääsyä Deutsche Bahnin tiloihin Berliinissä, Frankfurt am Mainissa ja Mainzissa (Saksa). Päätös koski mahdollisesti perusteetonta suosivaa kohtelua, jonka DB Energie oli myöntänyt Deutsche Bahnin muille tytäryhtiöille vetoajoneuvojen sähkönsyöttöä koskevan alennusjärjestelmän kautta (jäljempänä ensimmäinen epäilty rikkominen).

9. Tarkastusten kuluessa komission tutkijat löysivät Deutsche Bahnin tiloista asiakirjoja, joiden komissio katsoi voivan antaa olettaa, että on toimittu kilpailunvastaisesti (jäljempänä DUSS-asiakirjat), joten Deutsche Bahnille annettiin 31.3.2011 tiedoksi toinen tarkastuspäätös (jäljempänä toinen tarkastuspäätös) ensimmäisen tarkastuksen ollessa vielä käynnissä. Toinen tarkastuspäätös koski Deutsche Umschlagegesellschaft Schiene-Straße -nimisen yhtiön (jäljempänä DUSS) epäiltyjä kilpailurikkomuksia Deutsche Bahnin hallinnoiman infrastruktuurin strategisen käytön kautta (jäljempänä toinen epäilty rikkominen). [4]

10. Ensimmäinen tarkastus päättyi 31.3.2011 ja toinen 1.4.2011.

11. Myöhemmin tehtiin vielä yksi tarkastuspäätös (jäljempänä kolmas tarkastuspäätös), [5] joka annettiin tiedoksi Deutsche Bahnille 26.7.2011. Kolmannen tarkastuksen alaan kuuluivat myös DUSS:n epäillyt kilpailurikkomukset. Kolmas tarkastus tehtiin 26.–29.7.2011.

III **Menettely unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksenalainen tuomio**

12. Tarkastusten jälkimainingeissa Deutsche Bahn nosti unionin yleisessä tuomioistuimessa komissiota vastaan kanteita, joissa vaadittiin kolmen tarkastuspäätöksen (jäljempänä riidanalaiset päätökset) kumoamista sillä perusteella, että niillä loukattiin Deutsche Bahnin oikeutta yksityisyyteen, oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolustautumisoikeuksia sekä suhteellisuusperiaatetta.

13. Yhdistetyissä asioissa T-289/11, T-290/11 ja T-521/11, Deutsche Bahn ym. v. komissio, 6.9.2013 antamassaan tuomiossa (jäljempänä valituksenalainen tuomio) [6] unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi kanteet kokonaisuudessaan ja velvoitti Deutsche Bahnin korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

IV **Menettely unionin tuomioistuimessa ja valittajien vaatimukset**

14. Unionin tuomioistuimeen 18.11.2013 jättämässään valituskirjelmässä valittajat vaativat, että unionin tuomioistuin

— kumoaa valituksenalaisen tuomion

3 — Päätös K(2011) 1774, 14.3.2011.
4 — Päätös K(2011) 2365, 30.3.2011.
5 — Päätös K(2011) 5230, 14.7.2011.
6 — EU:T:2013:404.

— kumoaa riidanalaiset päätökset

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

15. Komissio puolestaan vaatii, että unionin tuomioistuin

— hylkää valituksen

— velvoittaa valittajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

16. Komission kantaa tukevia kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Espanjan hallitus ja EFTAn valvontaviranomainen (jäljempänä valvontaviranomainen), jotka molemmat myös esittivät valittajien ja komission ohella suullisia huomautuksia 4.12.2014 pidetyssä suullisessa käsittelyssä.

V **Valitusperusteiden arviointi**

17. Valittajat esittävät neljä valitusperustetta, joita tutkin vuorotellen. Ennen sitä kuvaan lyhyesti asetuksessa N:o 1/2003 säädetyn järjestelmän muutamia keskeisiä näkökohtia, jotka liittyvät komission tekemiin tarkastuksiin.

A *Johdanto*

18. Komission yrityksen tiloissa tekemän tarkastuksen lainmukaisuus määräytyy sen komission päätöksen sisällön perusteella, jossa määrätään, että yrityksen on suostuttava tarkastukseen. Asetuksen N:o 1/2003 20 artiklan 4 kohdan mukaan päätöksessä on ”mainittava tarkastuksen kohde ja tarkoitus”. Unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään katsonut, että komission on lähtökohtaisesti ilmoitettava mahdollisimman täsmällisesti etsityt todisteet ja seikat, joihin tarkastus kohdistuu, vaikka sen ei olekaan välttämätöntä rajata täsmällisesti kyseisiä markkinoita tai tehdä tarkkaa oikeudellista luonnehdintaa oletetuista kilpailusääntöjen rikkomisista tai ilmoittaa ajanjaksoa, jonka kuluessa kilpailusääntöjä on rikottu.[7] Tämän erityisen perusteluvelvoitteen unionin tuomioistuin on johdonmukaisesti kuvannut olevan ”perustavanlaatuinen vaatimus paitsi sen vuoksi, että asianomaisten yritysten tiloissa suoritettaviksi aiottujen tarkastusten osoitetaan olevan oikeutettuja, myös siksi, että yritysten on mahdollista saada selville yhteistyövelvollisuutensa laajuus ja samanaikaisesti säilyttää puolustautumisoikeutensa”.[8]

19. Muiden kuin liiketilojen tarkastamiseen (asetuksen N:o 1/2003 21 artikla) liittyvistä velvoitteistaan poiketen silloin, kun yrityksessä tehdään tarkastus mainitun asetuksen 20 artiklan nojalla, komissiolla ei tarvitse olla erityisiä epäilyjä siitä, että kyseinen yritys on syyllistynyt rikkomukseen: riittää pelkkä epäily siitä, että yrityksellä saattaa olla asian kannalta merkityksellisiä tietoja.

20. Edellä kuvattujen vaatimusten perusteella komission päätökseen sinänsä ei kohdistu etukäteen tuomioistuinvalvontaa. Tarkastuspäätös kuuluu suppean liitännäisen tuomioistuinvalvonnan piiriin vain, kun siinä suunnitellaan pakkokeinoja ja sovellettavassa kansallisessa lainsäädännössä edellytetään tuomioistuimen etukäteishyväksyntää tällaisille keinoille. Kun otetaan huomioon asetuksen N:o 1/2003 20 artiklan 8 kohdassa tällaiselle tuomioistuinvalvonnalle asetetut rajoitukset, vaikuttaa

7 — Ks. mm. tuomio Nexans ja Nexans France v. komissio (C-37/13 P, EU:C:2014:2030, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

8 — Ibid., 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

kuitenkin epätodennäköiseltä, että kansallinen tuomioistuin kieltäytyisi myöntämästä pyydettyjä pakkokeinoja tietyssä tapauksessa. Vaikka näin tapahtuisikin, yritykselle, joka kieltäytyy suostumasta määrättyyn tarkastukseen, voitaisiin joka tapauksessa määrätä seuraamuksia asetuksen N:o 1/2003 23 ja 24 artiklan nojalla. [9]

21. Asetuksen N:o 1/2003 28 artiklan mukaan tarkastuksen kuluessa kerättyjä asiakirjoja tai tietoja on käytettävä ainoastaan siihen tarkoitukseen, jota varten ne on koottu, lukuun ottamatta samassa asetuksessa säädettyjä poikkeuksia. Kuten unionin tuomioistuin on katsonut, tällainen vaatimus on omiaan turvaamaan kyseisten yritysten puolustautumisoikeudet sikäli kuin näitä oikeuksia loukattaisiin vakavasti, jos komissio voisi vedota yrityksiä vastaan tarkastuksen kuluessa hankittuihin todisteisiin, jotka eivät liittyisi tarkastuksen kohteeseen eivätkä sen tarkoitukseen. [10]

22. Kuten tuomiossa Dow Benelux on kuitenkin todettu, edellä mainittu säännös ei estä komissiota aloittamasta uutta tutkimusmenettelyä selvittääkseen niiden tietojen paikkansapitävyyden, jotka se on sattumalta saanut toisessa tarkastuksessa, tai täydentääkseen näitä tietoja, mikäli nämä tiedot antaisivat viitteitä unionin kilpailusääntöjen vastaisten muiden menettelyjen mahdollisesta olemassaolosta. Jos komissiota estettäisiin tekemästä näin, haitattaisiin tarpeettomasti sen tutkintavaltuuksien käyttämistä, sillä mahdollisesta rikkomisesta vastuussa oleva yritys voi vapaasti käyttää puolustautumisoikeuksiaan täysimääräisesti uuden tutkinnan yhteydessä. [11] Onnekkaasti löydettyjen tietojen käyttämiselle ei siten ole estettä, kunhan käynnistetään uusi tutkinta, joka tehdään asetuksen N:o 1/2003 mukaisesti.

23. Unionin tuomioistuin on myös katsonut, että yritys, jonka osalta komissio on määrännyt tarkastuksen, voi riitauttaa tarkastuksen määräämisestä tehdyn päätöksen unionin tuomioistuimissa. Jos päätös kumotaan, komissio ei voi käyttää unionin kilpailusääntöjen epäiltyä rikkomista koskevassa menettelyssä niitä asiakirjoja tai todistuskappaleita, jotka se on kerännyt tämän tarkastuksen aikana, ja jos se käyttää niitä, unionin tuomioistuimet voivat kumota kilpailusääntöjen rikkomista koskevan päätöksen sikäli kuin se perustuu tällaisen selvityksen käyttämiseen. [12]

24. Arvioin seuraavaksi neljää valitusperustetta tätä taustaa vasten.

B *Ensimmäinen valitusperuste*

25. Ensimmäisessä valitusperusteessaan valittajat väittävät, että unionin yleinen tuomioistuin on tulkinnut ja soveltanut virheellisesti kotirauhan suojaa koskevaa perusoikeutta, sellaisena kuin sitä suojataan perusoikeuskirjan 7 artiklassa ja ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) 8 artiklassa.

26. Valituksenalaisen tuomion 42–102 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin viittasi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (jäljempänä myös Strasbourgin tuomioistuin) vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön ja totesi, että hyväksyttävä suojelun taso Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa vahvistettuihin oikeuksiin puuttumisia vastaan edellyttää oikeudellista kehystä ja tiukkoja rajoja. Unionin yleinen tuomioistuin jatkoi selittämällä, että olemassa olevat takeet voidaan luokitella seuraaviin viiteen luokkaan: i) tarkastuspäätösten perusteleminen, ii) komissiolle tarkastusten osalta asetetut rajat, iii) komissiolla ei ole oikeutta voimankäyttöön tarkastukseen pakottamiseksi, iv) kansallisten viranomaisten osallistuminen tarkastukseen ja v) käytössä olevat jälkikäteiset muutoksenhakukeinot. Tarkasteltuaan tosiseikkoja ja asetuksessa N:o 1/2003 vahvistettuja sääntöjä

9 — Jos yrityksen todetaan rikkoneen unionin kilpailusääntöjä, jopa viivästys komission kanssa tehtävässä yhteistyössä aiheuttaisi sakon määrän korottamisen: ks. esim. tuomio Koninklijke Wegenbouw Stevin v. komissio (T-357/06, EU:T:2012:488, 220–240 kohta).

10 — Ks. tuomio Roquette Frères (C-94/00, EU:C:2002:603, 48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

11 — Ks. tuomio Dow Benelux v. komissio (85/87, EU:C:1989:379 (jäljempänä tuomio Dow Benelux), 17–19 kohta. Ks. myös tuomio Limburgse Vinyl Maatschappij ym. v. komissio (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P ja C-254/99 P, EU:C:2002:582, jäljempänä tuomio PVC, 301 kohta).

12 — Ks. tuomio Roquette Frères (C-94/00, EU:C:2002:603, 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

unionin yleinen tuomioistuin tuli siihen tulokseen, että käsiteltävissä asioissa oli taattu kaikki edellä mainitut viisi taetyyppiä. Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi kyseisen kanneperusteen, joka perustui kotirauhan suojaa koskevan oikeuden loukkaamiseen sillä, että tuomioistuimelta ei ollut haettu etukäteen lupaa komission tarkastuksille.

27. Valittajat lähinnä väittävät, että unionin yleinen tuomioistuin tulkitsi virheellisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä, joka liittyy Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaan, jonka mukaan riidanalaisten päätösten kannalta merkityksellisen kaltaisessa tilanteessa komissio on velvollinen hakemaan etukäteen luvan unionin yleiseltä tuomioistuimelta tai kansalliselta tuomioistuimelta. Yhtäältä – valittajien näkemyksen mukaan – unionin yleinen tuomioistuin tulkitsi virheellisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioita Colas Est,[13] Liotard Frères[14] ja Canal Plus[15] sikäli kuin se totesi, että etukäteen annetun luvan puuttuminen oli vain yksi seikoista, jotka Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ottanut huomioon todetessaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan rikkomisen olemassaolon. Valittajat väittävät, että unionin yleisen tuomioistuimen olisi sen sijaan pitänyt katsoa, että etukäteen annettavan luvan tarpeellisuus on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen toteamusten perustana oleva keskeinen tekijä. Valittajien mukaan unionin yleinen tuomioistuin myös tulkitsi virheellisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioita Harju[16] ja Heino[17] todetessaan, että täysimääräisellä jälkikäteisellä tuomioistuinvalvonnalla voidaan ”korvata” se, ettei tuomioistuimelta ole haettu etukäteen lupaa. Kyseisissä kahdessa asiassa viranomaisten toimien vaikuttimena oli tosiasiassa kiireellisyys. Siltä osin kuin käsiteltävissä asioissa komissio ei hakenut tuomioistuimelta etukäteen lupaa siitä huolimatta, ettei asiassa ollut kiire, valittajien mukaan unionin yleisen tuomioistuimen olisi pitänyt todeta, että komissio oli toiminut suhteellisuusperiaatteen vastaisesti.

28. Valvontaviranomaisen ja Espanjan hallituksen tukemana komissio vastaa tähän, että unionin yleinen tuomioistuin oli arvioinut oikein riidanalaisten päätösten yhteensopivuutta kotirauhan suojaa koskevan perusoikeuden kanssa eikä ollut tulkinnut virheellisesti ihmisoikeustuomioistuimen tähän liittyvää oikeuskäytäntöä.

29. Ensimmäisessä valitusperusteessa käsitellään pääosin kysymystä siitä, onko asetuksen N:o 1/2003 20 artiklan 4 kohtaan perustuva unionin nykyinen tarkastusjärjestelmä yhteensopiva perusoikeuskirjan 7 artiklassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa vahvistetun kotirauhan suojaa koskevan perusoikeuden kunnioittamisen kanssa. Unionin tuomioistuimen on erityisesti ratkaistava, olisiko komission pääsääntöisesti haettava tuomioistuimelta etukäteen lupaa ainakin silloin, kun komission kiireellinen toiminta ei ole tarpeen.

30. Komission, Espanjan hallituksen ja valvontaviranomaisen tavoin katson, ettei unionin yleinen tuomioistuin tulkinnut tai soveltanut virheellisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioita, joihin valittajat ovat viitanneet. Kyseisen tuomioistuimen nykyisen oikeuskäytännön perusteella ei voida väittää, kuten valittajat tekevät, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa taattujen oikeuksien suojelu edellyttää, että kilpailuviranomainen hakee aina tuomioistuimen luvan ennen tarkastusten tekemistä yritysten tiloissa. Ei voida myöskään väittää, että oikeasuhteisuuteen liittyvistä syistä tällaisen luvan hakemisesta voidaan luopua vain, jos on perusteita viranomaisten kiireelliselle toiminnalle.

13 — Asia Société Colas Est ym. v. Ranska, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 16.4.2002, valitus nro 37971/97, Recueil des arrêts et décisions 2002-III.

14 — Asia Société Métallurgique Liotard Frères v. Ranska, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 5.5.2011, valitus nro 29598/08, Recueil des arrêts et décisions 2011.

15 — Asia Société Canal Plus ym. v. Ranska, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 21.12.2010, valitus nro 29408/08, Recueil des arrêts et décisions 2010.

16 — Asia Harju v. Suomi, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 15.2.2011, valitus nro 56716/09, Recueil des arrêts et décisions 2011.

17 — Asia Heino v. Suomi, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 15.2.2011, valitus nro 56720/09, Recueil des arrêts et décisions 2011.

31. Aluksi on syytä muistuttaa, että ulottaessaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 1 kohdassa annetut takeet koskemaan oikeushenkilöitä, kuten yrityksiä, Strasbourgin tuomioistuin on harkitsevaisesti katsonut, etteivät viimeksi mainitut ole täysin rinnastettavissa luonnollisiin henkilöihin,[18] ja varonut kohtelemasta yritysten tiloja samalla tavalla kuin yksityiskoteja. Tuomiosta Niemitz[19] lähtien Strasbourgin tuomioistuin onkin johdonmukaisesti todennut, että viranomaiset voivat olla oikeutettuja puuttumaan laajemmin 8 artiklassa suojattuihin oikeuksiin, kun kyse on ammatinharjoittamiseen käytettävistä ja yritysten tiloista.

32. Vieläkin tärkeämpää on toiseksi se, että toisin kuin valittajat, en näe, miten edellä mainittuja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioita Colas Est, Liotard Frères ja Canal Plus voitaisiin tulkita siten, että kilpailuviranomaisen edellytetään lähtökohtaisesti hakevan etukäteen tällaista tuomioistuimen lupaa ja että se rikkoisi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa, ellei se tekisi näin. En ole myöskään vakuuttunut siitä, että tuomioihin Harju ja Heino perustuva oikeuskäytäntö olisi merkityksetön käsiteltävän asian kannalta.

33. Aluksi on huomautettava, että tuomiossa Colas Est käsitellään nimenomaisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan rikkomista, kun taas tuomioissa Liotard Frères ja Canal Plus Strasbourgin tuomioistuin keskittyi tarkastelemaan yksinomaan saman sopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen väitettyä rikkomista. Valittajat eivät siten voi perustellusti moittia unionin yleistä tuomioistuinta siitä, että se on viitannut ainoastaan tuomioon Colas Est tutkiessaan kanneperustetta, joka perustui perusoikeuskirjan 7 artiklan väitettyyn rikkomiseen.

34. Nähdäkseni unionin yleinen tuomioistuin on joka tapauksessa analysoinut kaikkia näitä tuomioita yksityiskohtaisesti ja tullut oikein siihen lopputulokseen, että etukäteen annetun luvan puuttuminen oli vain yksi seikoista, jotka Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ottanut huomioon kyseisissä asioissa ratkaistessaan, onko Euroopan ihmisoikeussopimusta rikottu asianosaisten väittämällä tavalla.[20] Strasbourgin tuomioistuin on todellakin ratkaissut rikkomisen olemassaolon aina arvioituaan kokonaisuutena kaikkia yksittäistapauksen merkityksellisiä oikeudellisia seikkoja ja tosiseikkoja. Tarkemmin sanoen Strasbourgin tuomioistuin tutki muiden tekijöiden ohella toimivaltaisen viranomaisen toimivallan laajuuden, perusoikeuteen puuttumisen olosuhteet ja sen seikan, säädettiinkö kyseisessä oikeusjärjestelmässä erilaisista takeista, samoin kuin – vieläkin tärkeämmän seikan eli – mahdollisuuden käyttää tehokkaita jälkikäteisiä muutoksenhakukeinoja.

35. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kaksi äskettäistä tuomiota, jotka koskivat juuri Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan väitettyä rikkomista, vaikuttavat vahvistavan tämän edellä mainitun oikeuskäytännön tulkinnan.

36. Asiassa Bernh Larsen Strasbourgin tuomioistuimen oli ratkaistava, oliko ihmisoikeussopimuksen 8 artikla esteenä norjalaisten veroviranomaisten verotarkastuksen yhteydessä kolmelle yritykselle esittämälle vaatimukselle tuoda verotoimipaikkaan tarkastettavaksi varmuuskopio tietokonepalvelimesta. Strasbourgin tuomioistuin totesi, että vaikka vaatimus ei ollut rinnastettavissa rikosasioissa tehtäviin takavarikkoihin tai pantavissa täytäntöön rikosoikeudellisten seuraamusten uhalla, se sitoi oikeudellisesti kyseisiä kolmea yritystä, joille olisi voinut aiheutua hallinnollisia seuraamuksia, elleivät ne olisi noudattaneet vaatimusta. Strasbourgin tuomioistuin totesi näin ollen, että vaatimuksella puututtiin kodin ja kirjeenvaihdon kunnioitusta koskeviin yritysten oikeuksiin.

18 — Ks. esim. asia Bernh Larsen Holding AS ym. v. Norja, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 14.3.2013, valitus nro 24117/08, Recueil des arrêts et décisions 2013, 159 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

19 — Asia Niemietz v. Saksa, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 16.12.1992, A-sarja nro 251-B, 31 kohta. Ks. myös edellä alaviitteessä 13 mainittu asia Société Colas Est ym. v. Ranska.

20 — Ks. erityisesti valituksenalaisen tuomion 64–73 ja 108–110 kohta.

Vaikka vaatimukselle ei ollut saatu etukäteen tuomioistuimen lupaa, Strasbourgin tuomioistuin katsoi kuitenkin, että tällainen puuttuminen oli oikeutettua. Se otti muiden muassa huomioon sen seikan, että kansallisessa lainsäädännössä asetettiin tärkeitä rajoituksia kyseisten viranomaisten toimivallalle ja säädettiin tehokkaista ja riittävistä takeista väärinkäytöksiä vastaan. [21]

37. Lisäksi äskettäin antamassaan tuomiossa Delta Pekárny Strasbourgin tuomioistuin tutki, oliko Tšekin kansallisen kilpailuviranomaisen erään yrityksen tiloissa vuonna 2003 tekemän tarkastuksen yhteydessä rikottu ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa. Strasbourgin tuomioistuin totesi, että riidanalaisessa tarkastuksessa oli loukattu kyseisen yrityksen oikeutta kotirauhan suojaan. Syynä oli kuitenkin se, ettei tarkastuksen valtuutuspäätöksen osalta ollut käytettävissä tehokkaita, sen enempää etu- kuin jälkikäteisiäkään muutoksenhakukeinoja. Valittajilla oli etenkin mahdollisuus esittää kysymyksiä tarkastuksen laillisuudesta ainoastaan menettelyssä, jossa käsiteltiin kilpailuviranomaisen tekemiä asiasisältöä koskevia havaintoja. Tässä yhteydessä muutoksenhaku ei käsittänyt sellaisia kysymyksiä kuin tarkastuksen tarpeellisuus, kesto ja ala sekä sen oikeasuhteisuus. [22]

38. On tärkeää huomata, että tuomiossa Delta Pekárny Strasbourgin tuomioistuin nimenomaisesti totesi, että tuomioistuimelta etukäteen haetun luvan puuttuminen voidaan korvata tehokkaalla jälkikäteisellä tuomioistuinvalvonnalla, jossa käsitellään kaikkia oikeudellisia seikkoja ja tosiseikkoja. Strasbourgin tuomioistuin viittasi tässä yhteydessä nimenomaisesti muun muassa tuomioonsa Harju, jonka merkityksellisyyden käsiteltävässä asiassa valittajat ovat kiistäneet, kuten edellä mainittiin. [23] Samoin tuomiossa Bernh Larsen se katsoi, ettei ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa ollut rikottu, edes arvioimatta sitä, olivatko viranomaisten toimet oikeutettuja kiireellisyyden vuoksi.

39. Tämän perusteella on katsottava, ettei unionin yleinen tuomioistuin tehnyt oikeudellista virhettä tulkitessaan valittajien mainitsemaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Se ei myöskään tehnyt oikeudellista virhettä soveltaessaan kyseistä oikeuskäytäntöä käsiteltävänä olleisiin asioihin.

40. Unionin järjestelmässä kotirauhan suojaa koskeva perusoikeus varmistetaan asianmukaisella tavalla jälkikäteen toteutettavalla tuomioistuinvalvonnalla, jota unionin tuomioistuimet voivat harjoittaa. On nähdäkseni kiistatonta, että unionin tuomioistuinten toimivalta käsittää kaikki oikeudelliset seikat ja tosiseikat, jotka voivat olla merkityksellisiä tarkastuspäätösten lainmukaisuuden todentamiseksi, [24] tuomioihin Chalkor ja KME Germany perustuvan oikeuskäytännön mukaisesti. [25] Kuten edellä 23 kohdassa todettiin, tarkastuspäätöksen kumoaminen lisäksi estää komissiota käyttämästä tarkastuksen kuluessa löytyneitä asiakirjoja.

41. Katson näin ollen, etteivät valittajat ole osoittaneet Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan rikkomista. Valittajat eivät myöskään väitä, että perusoikeuskirjan 7 artiklassa asetettaisiin korkeampi suojelutaso kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksessa. [26] En joka tapauksessa havaitse unionin primaarioikeudessa tai johdetussa oikeudessa mitään sellaista, mikä viittaisi tällaiseen päätelmään. Perusoikeuskirjan 7 artiklan sanamuoto on itse asiassa hyvin samankaltainen kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 1 kohdan sanamuoto. Asetuksessa N:o 1/2003 edellytetään lisäksi nimenomaisesti tuomioistuimen etukäteislupaa ainoastaan kyseisen asetuksen 21 artiklan mukaisesti tehtäviltä tarkastuksilta ja suljetaan näin epäsuorasti pois tällaisen luvan tarpeellisuus saman asetuksen 20 artiklan 4 kohtaan perustuvissa tarkastuksissa.

21 — Edellä alaviitteessä 18 mainittu asia Bernh Larsen Holding AS ym. v. Norja.

22 — Asia Delta Pekárny AS v. Tšekin tasavalta, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 2.10.2014, valitus nro 97/11, Recueil des arrêts et décisions 2014, 82–94 kohta).

23 — Ibid., 83, 87, 92 ja 93 kohta.

24 — Ks. julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus Nexans ja Nexans France v. komissio (C-37/13 P, EU:C:2014:223, 85 kohta).

25 — Ks. tuomio Chalkor v. komissio, C-386/10 P, EU:C:2011:815 ja tuomio KME ym. v. komissio (C-272/09 P, EU:C:2011:810).

26 — Ks. perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan toinen virke: ”– – Tämä määräys ei estä unionia myöntämästä [Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taattua] laajempaa suojaa.”

42. Edellä esitetyistä syistä katson, ettei unionin yleinen tuomioistuin tehnyt oikeudellista virhettä hylätessään valittajien kanneperusteen, joka perustui kotirauhan suojaa koskevan oikeuden loukkaamiseen. Ehdotan näin ollen, että unionin tuomioistuin hylkää ensimmäisen valitusperusteen.

C *Toinen valitusperuste*

43. Toisessa valitusperusteessaan valittajat väittävät, että unionin yleinen tuomioistuin tulkitsi ja sovelsi virheellisesti perusoikeuskirjan 47 artiklassa vahvistettua perusoikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin.

44. Sekä komissio että väliintulijat kiistävät nämä väitteet.

45. Toisessa valitusperusteessa nähdäkseni toistetaan suureksi osaksi ensimmäisen valitusperusteen yhteydessä esitetyt perustelut. Valittajat pelkästään väittävät, että tuomioistuimen etukäteisluvan puuttuminen tarkastukselta riistää yrityksiltä riittävät oikeussuojakeinot, millä loukataan perusoikeuskirjan 47 artiklassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleessa taattua oikeutta. Myös tämän valitusperusteen yhteydessä valittajat viittaavat edellä mainittuihin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioihin Colas Est, Canal Plus ja Liotard Frères.[27]

46. Näin ollen riittää, että toistetaan se, mikä on jo selitetty edellä: yrityksillä, joiden tiloissa on tehty tarkastus, on mahdollisuus riitauttaa komission tekemän tarkastuspäätöksen lainmukaisuus unionin tuomioistuimissa. Tällainen menettely voidaan panna vireille heti sen jälkeen, kun komission päätös on annettu tiedoksi yritykselle (tavallisesti tarkastuksen alkaessa), eikä yrityksen tarvitse odottaa, kunnes komissio on tehnyt lopullisen päätöksen unionin kilpailusääntöjen epäillystä rikkomisesta.

47. Unionin tuomioistuimilla on lisäksi kiistatta toimivalta tarkastella tarkastuspäätösten kaikkia oikeudellisia seikkoja ja tosiseikkoja, myös sitä, onko komissio käyttänyt harkintavaltaansa asianmukaisella tavalla, ja kumota tarkastuspäätöksiä joko kokonaan tai osittain kaikissa tapauksissa.[28]

48. Nämä seikat ovat osoitus käsiteltävässä asiassa tarkasteltavan unionin järjestelmän ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioissa Canal Plus ja Liotard Frères tarkasteleman kansallisen järjestelmän välisestä merkittävästä erosta. Kyseisissä asioissa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisussa, jossa se totesi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen rikkomisen, keskityttiin seuraaviin kahteen ratkaisevaan seikkaan: i) yritysten oli mahdollista riitauttaa tarkastuspäätös ainoastaan *oikeuskysymysten* osalta kassaatiovalituksessa, jonka yhteydessä ne eivät voineet riitauttaa päätöksen perustana olleita tosiseikkoja,[29] ja ii) tarkastuspäätös voitiin riitauttaa ainoastaan yhdessä kilpailuviranomaisen lopullisen päätöksen kanssa sillä seurauksella, että tarkastuspäätöksen riitauttaminen olisi epävarmaa ja viivästyisi joka tapauksessa usealla vuodella.[30]

49. Unionin yleinen tuomioistuin selitti nämä seikat selkeästi valituksenalaisen tuomion 109–112 kohdassa.

27 — Mainittu edellä alaviitteissä 13–15. Haluan tässä yhteydessä huomauttaa, etteivät valittajat ole selittäneet selkeästi, miksi tuomio Colas Est olisi merkityksellinen käsiteltävässä asiassa, koska – kuten edellä mainittiin – se koski ainoastaan yksityis- ja perhe-elämän kunnioituksen nauttimista koskevan oikeuden loukkaamista (Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla).

28 — Ks. edellä 40 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä ks. erityisesti asia Menarini Diagnostics Srl v. Italia, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 27.9.2011, valitus nro 43509/08, Recueil des arrêts et décisions 2011, 57–67 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

29 — Ks. edellä alaviitteessä 15 mainittu asia Société Canal Plus ym. v. Ranska, tuomion 37 kohta ja edellä alaviitteessä 14 mainittu asia Société Métallurgique Liotard Frères v. Ranska, tuomion 18 ja 19 kohta.

30 — Ks. edellä alaviitteessä 15 mainittu asia Société Canal Plus ym. v. Ranska, tuomion 40 kohta.

50. Tämänkään valitusperusteen yhteydessä en ymmärrä – eivätkä valittajat ole millään tavalla yrittäneet selittää unionin tuomioistuimelle –, miksi perusoikeuskirjan 47 artiklassa asetettaisiin tältä osin tiukemmat vaatimukset Euroopan unionille kuin ne, joita Strasbourgin tuomioistuimelle seuraa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleesta.

51. Pelkästään se seikka, että tuomioistuinvalvontaa harjoitetaan jälkikäteen, ei edellä esitetyistä syistä nähdäkseni merkitse tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevan oikeuden loukkaamista.

52. Katson näin ollen, että tarkastuspäätökset voivat kuulua sellaisen tuomioistuinvalvonnan piiriin, joka täyttää perusoikeuskirjan 47 artiklassa tehokkaille oikeussuojakeinoille asetetut vaatimukset. Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin ei tehnyt minkäänlaista oikeudellista virhettä tulkitessaan ja soveltaessaan tätä periaatetta. Toinen valitusperuste olisi siten myöskin hylättävä.

D *Kolmas valitusperuste*

53. Kolmannessa valitusperusteessaan valittajat väittävät, että unionin yleinen tuomioistuin luonnehti ensimmäisen tarkastuksen kuluessa löydettyjä DUSS-asiakirjoja virheellisesti ”sattumalta löydetyiksi” tuomiossa Dow Benelux tarkoitetulla tavalla.[31] Komissio on itse asiassa myöntänyt, että tarkastuksen tehneille komission toimihenkilöille oli ilmoitettu etukäteen sille tehdystä kantelusta, jossa valittajien väitettiin syyllistyneen toiseen kilpailusääntöjen rikkomiseen. Valittajat väittivät, että tämä muodosti sääntöjenvastaisuuden, joka oli vaikuttanut niiden puolustautumisoikeuksien käyttämiseen.

54. Komissio vastustaa ensinnäkin tämän valitusperusteen ottamista tutkittavaksi siltä osin kuin valittajat riitauttavat unionin yleisen tuomioistuimen esittämän tosiseikkoja koskevan toteamuksen. Joka tapauksessa komissio katsoo, että valittajien esittämät väitteet ovat perusteettomia.

1. Tutkittavaksi ottaminen

55. Komission tästä valitusperusteesta esittämä oikeudenkäyntiväite olisi nähdäkseni hylättävä. Valittajien arvostelu ei kohdistu ensisijaisesti siihen, että DUSS-asiakirjat löydettiin sattumalta, vaan pikemminkin siihen, ettei niitä voida pitää tuomiossa Dow Benelux tarkoitettuina sattumalta löydettyinä asiakirjoina. Käsiteltävässä asiassa valitus koskee siten unionin yleisen tuomioistuimen tosiseikoista esittämää oikeudellista luonnehdintaa ja tosiseikoista tekemiä oikeudellisia päätelmiä.

2. Asiakysymys

56. Aluksi on syytä jälleen muistuttaa, että asetuksen N:o 1/2003 28 artiklan mukaan tarkastuksen yhteydessä saatuja asiakirjoja tai tietoja voidaan, mainitussa asetuksessa säädettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta, käyttää ainoastaan siihen tarkoitukseen, jota varten ne on koottu. Tuomiosta Dow Benelux kuitenkin seuraa, että 28 artiklaan kirjatusta periaatteesta poiketen asiakirjoja ja tietoja, jotka on löydetty tarkastuksen yhteydessä mutta jotka eivät liity tarkastuksen kohteeseen, voidaan käyttää uuden tutkimuksen aloittamiseen.

31 — EU:C:1989:379.

57. Valituksenalaisessa tuomiossa unionin yleinen tuomioistuin on asianosaisten esittämät perustelut ja todisteet huomioon ottaen katsonut, etteivät DUSS-asiakirjat olleet kohdennetun tutkinnan kohteena, koska ne löydettiin sattumalta niistä yritysten tiloista, joissa komissio teki etsinnän kerätäkseen ensimmäisen tarkastuksen kohteeseen liittyviä tietoja. Tämän perusteella ja lähinnä Dow Benelux -oikeuskäytäntöön tukeutuen unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi valittajien väitteet ensimmäisen tarkastuksen sääntöjenvastaisuudesta. [32]

58. Se, että DUSS-asiakirjat löydettiin etsittäessä toisentyyppisiä asiakirjoja, on tosiseikkoja koskeva toteamus, jota ei lähtökohtaisesti voida tarkastella unionin tuomioistuimeen tehdyn valituksen yhteydessä. Ratkaiseva kysymys on kuitenkin seuraava: voidaanko tämän seikan perusteella katsoa, että valittajien puolustautumisoikeuksia ja oikeutta yksityisyyteen kunnioitettiin asianmukaisesti ensimmäisen tarkastuksen yhteydessä? Toisin sanoen, sovelsiko unionin yleinen tuomioistuin oikein asetuksen N:o 1/2003 28 artiklaa ja Dow Benelux -oikeuskäytäntöä?

59. Mielestäni näin ei tapahtunut.

60. Jotta voidaan ymmärtää, miksi unionin yleisen tuomioistuimen on todettava soveltaneen virheellisesti unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, on mielestäni tarpeen tarkastella asetuksessa N:o 1/2003 vahvistettujen sääntöjen tarkoitusta, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on sitä tulkinnut.

61. Asetuksessa N:o 1/2003 on kiistatta myönnetty komissiolle laajat tutkintavaltuudet, joilla puututaan vakavasti yritysten ja yksityishenkilöiden tiettyihin perusoikeuksiin. Kuten edellä mainittiin, näiden valtuuksien käyttöön ei kohdistu lainkaan (tai kohdistuu vain vähäistä) etukäteistä tuomioistuinvalvontaa. Lisäksi on syytä huomata, että sisäistä valvontaa, jota tyypillisesti harjoitetaan, kun komission on tarkoitus tehdä päätöksiä ja muita oikeudellisesti sitovia toimia, [33] ei sovelleta täysimääräisesti asetuksen N:o 1/2003 20 ja 21 artiklan nojalla tehtäviin päätöksiin. Toimivalta tehdä päätöksiä kyseisten säännösten nojalla on uskottu [34] kilpailupolitiikasta vastaavalle komission jäsenelle, joka puolestaan on delegoinut tämän toimivallan komission kilpailun pääosaston (jäljempänä kilpailun PO) pääjohtajalle. [35] Tämä tarkoittaa, että tarkastuspäätöksistä päättää käytännössä pelkästään kilpailun PO:n henkilöstö ja että muilla komission yksiköillä on pieni rooli tai ei lainkaan roolia päätöksenteossa.

62. Yleisesti kuitenkin hyväksytään, että komissiolla olisi oltava oikeus tällaisiin laajoihin valtuuksiin ja riittävään harkintavaltaan niiden käytössä, koska kilpailurikkomukset ovat Euroopan unionin perustana oleviin taloudellisiin lakeihin kohdistuvia vakavia rikkomuksia. On myös järkevää, että tarkastuspäätösten tekeminen on delegoitu kilpailupolitiikasta vastaavalle komission jäsenelle, jotta mahdollistettaisiin tarkastusten nopea toteuttaminen ja minimoitaisiin tietovuotojen riski. [36]

63. Juuri siksi, että komissiolla on näin laajat valtuudet ja laaja harkintavalta ja sen päätöksentekoon kohdistuu niin vähän (tuomioistuimen harjoittamaa tai hallinnollista) etukäteisvalvontaa, unionin tuomioistuinten tehtävä on kuitenkin varmistaa, että tutkimuksen kohteena olevien yritysten ja kansalaisten oikeuksia kunnioitetaan täysimääräisesti. [37] Toisin sanoen, komissiolla on perustellusti

32 — Ks. valituksenalaisen tuomion 115–165 kohta.

33 — Valvontaan sisältyy erityisesti käsittely koko komission jäsenten kollegiossa sen jälkeen, kun muita yksiköitä on kuultu.

34 — Komission työjärjestyksen (K(2000) 3614) (EYVL 2000, L 308, s. 26), sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna komission työjärjestyksen muuttamisesta 9.11.2011 annetulla komission päätöksellä (2011/737/EU, Euratom) (EUVL L 296, s. 58), 13 artiklan perusteella.

35 — Ks. ensisijaisesti komission päätökset PV(2004) 1655, SEC(2004) 520/2, PV(2006) 1763 ja SEC(2006) 1368.

36 — Tällaisen delegoinnin laillisuudesta ks. tuomio AKZO Chemie ja AKZO Chemie UK v. komissio (5/85, EU:C:1986:328, 28–40 kohta) ja tuomio Dow Chemical Ibérica ym. v. komissio (97/87–99/87, EU:C:1989:380, 58 kohta).

37 — Ks. julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomerin ratkaisuehdotus Aalborg Portland ym. v. komissio (C-204/00 P, EU:C:2003:85, 26 kohta). Ks. myös vastaavasti tuomio Hoechst v. komissio (C-227/92 P, EU:C:1999:360, 14 ja 15 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

oikeus puuttua, toisinaan vakavastikin, yritysten ja kansalaisten perusoikeuksiin kilpailunvastaisia toimia koskevien tutkimusten kuluessa. Se ei kuitenkaan voi ylittää laillisuuden rajoja, koska toimimalla näin heikennettäisiin näiden perusoikeuksien keskeisen sisällön loukkaamattomuutta, sellaisena kuin se taataan unionin oikeudessa. [38]

64. Asetuksen N:o 1/2003 28 artiklaa olisi tulkittava tätä taustaa vasten. Yksi kyseisen säännöksen tarkoituksista on estää komissiota ”kalastelemasta tietoja” käyttämällä verukkeena käynnissä olevaa tutkintaa kilpailusääntöjen mahdollisesta rikkomisesta. Komissio ei voi etsiä muita unionin kilpailusääntöjen mahdolliseen rikkomiseen liittyviä todisteita kuin niitä, jotka liittyvät tutkinnan kohteeseen.

65. Toisaalta Dow Benelux -oikeuskäytännön oikeusohjeena on mielestäni se, ettei komissiota voida vaatia ummistamaan silmiään siinä tapauksessa, että se löytää täysin sattumalta asiakirjatodisteita, jotka viittaavat toiseen mahdolliseen unionin kilpailusääntöjen rikkomiseen. Jos komissio ei ummista silmiään niiltä, se ei käytä väärin tai kierrä mitään menettelysääntöä. Tällaista tilannetta voidaan esimerkiksi verrata soveltuvin osin sellaisen lainvalvontaviranomaisen tilanteeseen, joka tehdessään paikalla tarkastusta epäillyn veronkierron vuoksi löytää tietoja, jotka viittaavat mahdolliseen rahanpesuun. Ei ole mitään pätevää syytä, miksi kyseisen viranomaisen olisi jätettävä huomiotta tiedot, jotka on löydetty aidosti sattumalta. Sama pätee komissioon asetuksen N:o 1/2003 nojalla tehtävien tutkintojen yhteydessä.

66. Edellä esitetty huomioon ottaen käsiteltävän asian ydin on seuraava kysymys: onko komissio kiertänyt asetuksen N:o 1/2003 20 artiklan 4 kohdassa vahvistettua sääntöä?

67. Unionin yleinen tuomioistuin vahvisti valituksenalaisessa tuomiossa, että juuri ennen tarkastuksen tekemistä komission toimihenkilöille oli nimenomaisesti ilmoitettu toisesta valittajista tehdystä kantelusta ja heille oli tiedotettu kyseisen kantelun sisällöstä. Komissio on itse asiassa avoimesti myöntänyt tämän sekä ensimmäisen oikeusasteen oikeudenkäynnissä että käsiteltävän valituksen yhteydessä. Tästä huolimatta unionin yleinen tuomioistuin ei kyseenalaistanut komission menettelyä, jota se ilmeisesti piti merkityksettömänä edellä mainitun Dow Benelux -oikeuskäytännön yhteydessä. Se pelkästään huomautti, että ”on todettava, että käsillä olevan asian yleisen asiayhteyden kertominen toimihenkilöille oli oikeutettua”, selittämättä kuitenkaan, miksi se oli oikeutettua. [39]

68. Komissio puolustaa kirjallisissa huomautuksissaan unionin yleisen tuomioistuimen päättelyä ja väittää, että komission toimihenkilöille oli hyödyllistä olla tietoinen asiayhteydestä, jossa tarkastus oli tarkoitus tehdä.

69. Olen lähtökohtaisesti samaa mieltä komission kanssa siitä, että ennen tarkastuksen tekemistä on erittäin tärkeää, että komission toimihenkilöille tiedotetaan tutkintaan liittyvistä merkityksellisistä seikoista. Tätä varten on nähdäkseni perusteltua ja hyödyllistä antaa asianomaisille toimihenkilöille kaikki tiedot, jotka voisivat tehostaa tarkastuksen kohteeseen liittyvien todisteiden etsintää. Niihin kuuluvat esimerkiksi tiedot, jotka ovat hyödyllisiä mahdollisen rikkomuksen luonteen ja laajuuden ymmärtämiseksi (merkitykselliset tuotteet, merkitykselliset maantieteelliset markkinat, muut osallisina olevat yritykset, tutkittavan yrityksen nimissä toimivien henkilöiden nimet jne.), ja tarkastuksen käytännön järjestelyihin liittyvät tiedot (tutkittavat toimistot, merkityksellinen asiakirjatyyppi, avainsanat tai muuntyyppiset erityiset tiedot, joita etsitään). Tämäntyyppiset tiedot voivat tehostaa etsintää ja näin varmistaa sen tavoitteen saavuttamisen, minkä lisäksi niillä rajoitetaan tarkastuksen kohteena olevien yritysten oikeuksiin puuttumista siltä osin, että tietojen avulla etsintä voidaan kohdentaa paremmin ja se voi nopeutua.

38 — Ks. erityisesti perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohta.

39 — Valituksenalaisen tuomion 162 kohta.

70. Minulle ei tästä huolimatta ole suinkaan selvää, mihin komissio viittaa puhuessaan käsiteltävässä asiassa tarkastuksen ”asiayhteydestä”. En myöskään ymmärrä, miksi toinen epäilty rikkominen olisi otettava huomioon, unionin yleisen tuomioistuimen sanoin, ensimmäisen epäillyn rikkomisen ”asiayhteytenä”.

71. Kun asiaa tiedusteltiin suullisessa käsittelyssä, komissio pyrki monin eri tavoin selittämään unionin tuomioistuimelle, miksi toista epäiltyä rikkomista koskevat tiedot olivat merkityksellisiä ensimmäiseen epäiltyyn rikkomiseen liittyvien tietojen etsinnän yhteydessä. Komission mukaan näiden kahden tapauksen välillä voi olla kaksi yhteyttä: ensinnäkin yksi kantelija oli sama molemmissa tutkinnoissa, ja toiseksi komissio ei tuolloin pystynyt sulkemaan pois sitä mahdollisuutta, että molemmat tutkitut menettelyt voisivat ilmentää yleistä strategiaa, jolla Deutsche Bahn pyrki syrjimään kilpailijoitaan pääsyssä sen tytäryhtiöiden hallinnoimaan infrastruktuuriin.

72. Komission tästä seikasta esittämien perustelujen heikkous ja epämääräisyys osoittavat, että todellisuudessa näillä kahdella asialla ei ole mitään yhteistä sitä lukuun ottamatta, että ne molemmat koskivat Deutsche Bahnin tytäryhtiöitä, vaikkakaan eivät samaa tytäryhtiötä. Se seikka, että yksi yritys oli kantelijana molemmissa tapauksissa, ei vaikuta merkitykselliseltä siltä osin kuin moititut menettelyt olivat hyvin erilaisia ja tapahtuivat erillisillä markkinoilla.

73. Kun tarkastellaan väitettä, jonka mukaan komissio ei pystynyt sulkemaan pois sitä mahdollisuutta, että kyseiset kaksi menettelyä ilmensivät yhtä ja samaa strategiaa, tällaiselle väitteelle ei löydy tukea asiakirja-aineistosta. Itse asiassa kuvaus, jonka komissio on itse esittänyt tapahtumista, viittaa päinvastaiseen suuntaan. Komissio on myöntänyt, että sen toimihenkilöille oli tiedotettu toisen kantelun sisällöstä ennen ensimmäisen tarkastuksen tekemistä, mutta lisännyt, että toimihenkilöitä oli tuolloin myös muistutettu siitä, että tarkastus koski ensimmäisen eikä toisen kantelun kohdetta. Jos komissio olisi epäillyt, että molemmat menettelyt ilmensivät yhtä ja samaa suunnitelmaa, nämä varoituksen sanat olisivat selvästikin olleet paitsi tarpeettomia myös jopa haitallisia. Epäilty rikkominen olisi tosiasiassa ollut luonteeltaan ja vaikutukseltaan paljon merkittävämpi. Siten komission olisi ollut loogista etsiä aktiivisesti mahdollisia yhteyksiä näiden kahden asian välillä.

74. Suullisessa käsittelyssä komissio lisäksi selitti, että se oli aluksi päättänyt olla tutkimatta toista kantelua, koska se vaikutti koskevan vaikutukseltaan hyvin rajallista menettelyä. On kuitenkin vaikea sovittaa tätä toteamusta yhteen sen komission perustelun kanssa, jonka mukaan se ei pystynyt tuolloin sulkemaan pois sen mahdollisuutta, että Deutsche Bahn noudatti kauaskantoista strategiaa, jonka tarkoituksena oli syrjiä sen kilpailijoita pääsyssä infrastruktuuriin.

75. Joka tapauksessa on mielestäni selvää, että jos komissio olisi todella epäillyt Deutsche Bahnia tällaisesta laaja-alaisesta strategiasta, sen olisi pitänyt viitata siihen ensimmäisessä tarkastuspäätöksessä. Tällaiseen epäiltyyn strategiaan ei viitattu toisessa sen enempää kuin kolmannessakaan tarkastuspäätöksessä edes sen jälkeen, kun DUSS-asiakirjat oli löydetty ensimmäisen tarkastuksen yhteydessä. Tämä vaikuttaa yhtäältä olevan suoraan ristiriidassa komission väitteiden kanssa ja toisaalta herättävän lisäepäilyjä riitautettujen päätösten lainmukaisuudesta.

76. Vastatessaan toiseen suullisessa käsittelyssä esitettyyn kysymykseen komissio lisäksi myönsi, ettei se, että sen toimihenkilöille oli tiedotettu etukäteen toisen epäillyn rikkomisen sisällöstä, välttämättä tehostanut ensimmäiseen epäiltyyn rikkomiseen liittyvien tietojen etsintää.

77. Kun otetaan huomioon, ettei näiden kahden epäillyn rikkomisen välillä mitä ilmeisimmin ole selvää yhteyttä, ja se komission myöntämä seikka, etteivät sen toimihenkilöille toisesta epäillystä rikkomisesta annetut tiedot olleet todella hyödyllisiä ensimmäiseen rikkomiseen liittyvien tietojen etsinnälle, on nähdäkseni väistämättä pääteltävä, että komission toimihenkilöille tiedottamiseen on täytynyt olla jokin toinen syy. Ainoa uskottava selitys on mielestäni se, että komission toimihenkilöille annettiin tietoja DUSS:n epäillystä rikkomisesta, jotta he voisivat ”pitää silmänsä auki” toiseen kanteluun liittyvien todisteiden varalta.

78. Ei ole suinkaan varmaa, että – ilman näitä ennakkotietoja – komission toimihenkilöt olisivat voineet ymmärtää DUSS-asiakirjojen merkityksen. Sitäkin suuremmalla syyllä, koska epäilty rikkominen kyseisessä asiassa ei muodostunut SEUT 101 artiklan tyypillisestä ja helposti tunnistettavasta rikkomisesta (kuten voi olla kaikkein vakavimpiin kartelleihin liittyvien asiakirjojen kohdalla) vaan menettelyistä, joiden mahdollisia kilpailunvastaisia vaikutuksia voidaan ymmärtää ainoastaan tietyllä tavalla monitahoisen analyysin avulla. [40]

79. Tästä on pohjimmiltaan pääteltävä, että komissio kiersi, tarkoituksellisesti tai huolimattomuuttaan, asetuksessa N:o 1/2003 tarkastuksista säädettyjä sääntöjä käyttäessään tarkastusta toista, *erillistä*, asiaa koskevien todisteiden etsimiseksi.

80. Tässä yhteydessä on lähes tarpeetonta huomauttaa, että kun, kuten käsiteltävässä asiassa, komissiolle on ilmoitettu toisesta, erilaisesta ja erillisestä, väitetystä kilpailusääntöjen rikkomisesta sellaisten yritysten toimesta, jotka ovat jo tutkinnan kohteena, komissio voi tutkia molempia menettelyjä samanaikaisesti. Mikään ei etenkään estä komissiota, jos asiaa koskevat edellytykset täyttyvät, tekemästä kahta samalle yritykselle osoitettua tarkastuspäätöstä, joista kumpikin on osa samanaikaisesti tehtävää eri tutkintaa. Jos komissio kuitenkin aikoo tehdä näin, sen olisi toimittava avoimesti asetuksessa N:o 1/2003 säädettyjen menettelyjen mukaisesti, jotta tarkastettavien yritysten hyväksi säädettyjä kaikkia suojatoimia ja takeita noudatetaan asianmukaisesti.

81. Käsiteltävässä asiassa komissio oli alun perin tietoisesti päättänyt olla tekemättä kahta erillistä päätöstä samanaikaisesti ja tutkia muodollisesti ainoastaan yhtä väitettyä rikkomista. Tästä huolimatta komissio kehotti, nimenomaisesti tai epäsuorasti, toimihenkilöitään kiinnittämään huomiota erityisesti tietoihin, jotka liittyivät toiseen ja toisenlaiseen epäiltyyn rikkomiseen.

82. Tämä ei ole selvästikään sellaista menettelyä, joka on ollut tarkoitus sallia Dow Benelux -oikeuskäytännössä. En näe mitään eroa tapauksessa, jossa komissio tekee tarkastuksen ilman perusteltua päätöstä, ja tapauksessa, jossa komission tekemä tarkastus perustuu pätevään päätökseen mutta jossa se etsii toiseen tutkintaan, jota kyseisessä päätöksessä ei käsitellä, liittyviä tietoja.

83. Näin ollen on katsottava, että asetuksen N:o 1/2003 20 artiklan 4 kohdan säännösten kiertäminen johti paitsi valittajien puolustautumisoikeuksien loukkaamiseen myös, mikä on vieläkin tärkeämpää, kotirauhan suojaa koskevan oikeuden selkeään loukkaamiseen. Tästä syystä kolmas valitusperuste on hyväksyttävä ja unionin yleisen tuomioistuimen tuomio kumottava siltä osin kuin siinä hylättiin valittajien ensimmäisessä oikeusasteessa esittämä kanneperuste, joka perustui ensimmäisen tarkastuksen sääntöjenvastaisuuteen.

E *Neljäs valitusperuste*

84. Neljännessä valitusperusteessaan valittajat väittävät, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen asettaessaan valittajille todistustaakan sen toteen näyttämisestä, ettei DUSS-asiakirjoja ollut ”löydetty sattumalta”. Valittajien mukaan unionin yleisen tuomioistuimen olisi sen sijaan pitänyt määrätä komissio osoittamaan, että Dow Benelux -oikeuskäytännön edellytykset täyttyivät.

85. Komission mukaan neljättä valitusperustetta ei voida ottaa tutkittavaksi ja se on perusteeton. Sen tutkittavaksi ottamisen edellytyksistä komissio väittää, että valittajat pohjimmiltaan pyytävät unionin tuomioistuinta tarkastelemaan uudelleen unionin yleisen tuomioistuimen arviointia todisteista, joita valittajat esittivät ensimmäisessä oikeusasteessa osoittaakseen, ettei DUSS-asiakirjoja löydetty sattumalta. Unionin yleinen tuomioistuin totesi, etteivät todisteet tukeneet valittajien väitteitä, eikä tämä arviointi voi olla valituksen kohteena.

40 — Ks. vastaavasti etenkin valituksenalaisen tuomion 15 ja 22 kohta.

86. Tarkasteltavan valitusperusteen sisällöstä komissio väittää, ettei valittajien ollut suinkaan mahdotonta esittää todisteita sen väitteensä tueksi, että komissio oli ensimmäisen tarkastuksen kuluessa myös etsinyt toista väitettyä rikkomista koskevia asiakirjoja. Valittajat olivat todellakin esittäneet ensimmäisessä oikeusasteessa asiakirjatodisteiden kokonaisuuden, joka oletettavasti todisti komission lainvastaisen menettelyn mutta jota unionin yleinen tuomioistuin – komission mielestä perustellusti – ei pitänyt vakuuttavana.

87. Nyt tarkasteltava valitusperuste koskee ilmeisesti myös sitä, että unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi valittajien kanneperusteen, jonka mukaan komissio oli käyttänyt ensimmäisen tarkastuksen kuluessa löydettyjä DUSS-asiakirjoja toisen ja kolmannen tarkastuspäätöksen perustana. Jos siis unionin tuomioistuin yhtyy kolmannesta valitusperusteesta esittämääni arvioon, neljättä valitusperustetta ei ole tarpeen tutkia. Tarkastelen siten neljättä valitusperustetta ainoastaan lyhyesti täydellisyyden vuoksi tai siltä varalta, että unionin tuomioistuimen mukaan kolmatta valitusperustetta ei voida ottaa tutkittavaksi tai se on perusteeton.

1. Tutkittavaksi ottaminen

88. En ensinnäkään pidä vakuuttavina komission väitteitä, joiden mukaan neljättä valitusperustetta ei voida ottaa tutkittavaksi. Valittajat eivät nähdäkseni arvostele unionin yleisen tuomioistuimen valittajien väitteensä tueksi esittämiin todisteisiin liittyvää arviointia vaan pikemminkin sitä, että todistustaakka komission vilpittömän aikomuksen toteen näyttämisestä oli alun perinkin asetettu valittajille. Valittajien esille tuomassa ongelmassa on siten kyse todistustaakan jaosta: tämä on selkeästikin oikeuskysymys, jota unionin tuomioistuin voi käsitellä muutoksenhaun yhteydessä.

2. Asiakysymys

89. Sisällöllisesti neljännessä valitusperusteessa käsitellään sitä kysymystä, onko unionin tuomioistuinten menettelyissä yritysten tehtävä osoittaa, että komissio on käyttänyt lainvastaisesti tarkastuksen yhteydessä löydettyjä asiakirjoja, jotka eivät liity kyseisen tarkastuksen ilmoitettuun tarkoitukseen, toisessa asiayhteydessä tai päinvastoin.

90. Aluksi on hyödyllistä korostaa jälleen kerran, että rajat valtuuksille, joita komission toimihenkilöillä on tehdessään tarkastusta asetuksen N:o 1/2003 20 artiklan 1 kohdan nojalla, määritetään tarkastuspäätöksessä, jossa yksilöidään tarkastuksen kohde. Tarkastuksen kuluessa komission täytyy kuitenkin pystyä tutkimaan kaikki liiketoimintaan liittyvät asiakirjat, joista se voi kohtuudella uskoa saavansa tutkinnan kannalta merkityksellisiä tietoja. Tämä tarkoittaa sitä, että komission toimihenkilöt väistämättä tutkivat suurta määrää asiakirjoja, jotka eivät välttämättä kuulu tarkastuksen kohteeseen, sen selvittämiseksi, ovatko ne merkityksellisiä. Komission toimihenkilöt saavat kuitenkin ottaa jäljennöksiä ainoastaan niistä asiakirjoista, joita pidetään merkityksellisinä tutkinnan kannalta. [41]

91. Siten niin kauan kuin komissio ottaa jäljennöksiä ainoastaan tarkastuspäätöksen soveltamisalaan kuuluvista asiakirjoista, sen on oletettava menetelleen perustellusti. Tällaisissa tapauksissa tarkastuksen kohteena olevan yrityksen tehtävä olisi osoittaa unionin tuomioistuimessa tarkastuspäätöksen pätemättömyys (nostamalla päätöksestä suoraan kanne unionin tuomioistuimissa) tai tarkastuksen toteuttamistavan lainvastaisuus (tavallisesti komission epäillystä rikkomisesta tekemää lopullista päätöstä koskevan kumoamiskanteen yhteydessä). [42]

41 — Ks. vastaavasti julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus Nexans ja Nexans France v. komissio (EU:C:2014:223, 62 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

42 — Ks. tuomio Dow Benelux (EU:C:1989:379, 49 kohta) ja tuomio Nexans France ja Nexans v. komissio (T-135/09, EU:T:2012:596, 115 kohta ja sitä seuraava kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

92. Toisaalta sellaisten tietojen, jotka eivät kuulu tarkastuspäätöksen soveltamisalaan, kaikenlainen käyttö on lähtökohtaisesti kiellettyä. Kuten tuomiossa Dow Benelux kuitenkin selvennettiin, tarkastuksen kuluessa sattumalta löydettyjä asiakirjoja, jotka eivät liity kyseiseen tarkastukseen, voidaan silti käyttää uuden tutkinnan käynnistämiseen.

93. Jos komissio käyttää tarkastuksen kuluessa löydettyjä asiakirjoja tai tietoja, jotka eivät kuulu tarkastuspäätöksen soveltamisalaan, komission tehtävä on siten tuomioistuimessa vedota poikkeukseen edellä mainitusta yleisperiaatteesta, kuten tuomioon Dow Benelux perustuvaan poikkeukseen, ja osoittaa tuomioistuimelle, että kyseisen poikkeuksen soveltamisedellytykset täyttyvät.[43]

94. Tavallisesti, ellei päinvastaisesta ole viitteitä, komission katsotaan täyttäneen selvitysvelvollisuutensa erittäin helposti. Yleensä ei ole mitään syytä, miksi komissio olisi kiinnostunut tarkastelemaan ja keräämään tietoja, jotka eivät liity käynnissä olevaan tutkintaan. Siten voidaan katsoa, että lyhyt selitys siitä, miten asiaankuulumattomat tiedot löydettiin, riittää yleensä tekemään uskottavaksi sen, ettei komissio tehnyt etsinnässään oikeudellista virhettä. Tämän jälkeen olisi kyseisen yrityksen tehtävä vakuuttaa unionin tuomioistuimet siitä, että etsintä itse asiassa kohdistui alun alkaenkin asianomaisiin asiakirjoihin. Toisin sanoen katson, että tuomioistuin voi olettaa komission menetelleen tuomiossa Dow Benelux vahvistetun säännön mukaisesti, paitsi jos tosiseikat viittaavat päinvastaiseen suuntaan.

95. Nyt käsiteltävässä asiassa tilanne on kuitenkin toisenlainen. Asianosaiset ovat yhtä mieltä siitä, että i) komission ensimmäisen tarkastuksen yhteydessä löytämät DUSS-asiakirjat eivät liity ensimmäisen tarkastuksen kohteeseen, että ii) DUSS-asiakirjojen pohjalta tehtiin kaksi päätöstä, joissa määrättiin tehtäväksi myöhemmin kaksi uutta tarkastusta, jotka koskivat toisenlaista mahdollista rikkomista, ja että iii) komission toimihenkilöille tiedotettiin toisen kantelun sisällöstä juuri ennen ensimmäistä tarkastusta.

96. Tässä tilanteessa olen samaa mieltä valittajien kanssa siitä, että Dow Benelux -poikkeukseen vedonneen komission tehtävä oli lähtökohtaisesti osoittaa, että kyseisen poikkeuksen soveltamisedellytykset täyttyivät.

97. Tämä kysymys on kuitenkin merkityksetön käsiteltävässä asiassa. Unionin yleinen tuomioistuin teki nähdäkseni virheen valituksenalaisessa tuomiossa esittämiensä perustelujen aikaisemmassa vaiheessa. Kuten edellä selitin, Dow Benelux -poikkeusta sovelletaan ainoastaan aidosti sattumanvaraisiin löytöihin: toisin sanoen tietoihin, jotka on löydetty etsittäessä vilpittömässä mielessä tarkastuksen kohteeseen liittyviä tietoja. Käänteisesti tätä poikkeusta ei voida soveltaa tapauksiin, joissa asiakirjoja on löydetty laittoman etsinnän tuloksena. Kuten edellä totesin, nyt tarkasteltavassa tapauksessa ensimmäinen tarkastus oli laiton etsintä siinä mielessä, että komission toimihenkilöitä pyydettiin nimenomaisesti tai epäsuorasti etsimään asiakirjoja, jotka eivät kuuluneet tarkastuksen alaan, sellaisena kuin se oli rajattu ensimmäisessä tarkastuspäätöksessä. Ensimmäinen tarkastus oli toisin sanoen laiton siltä osin kuin se koski DUSS-asiakirjojen etsintää.

98. Unionin yleisen tuomioistuimen virhe ei siten liity siihen kysymykseen, oliko komission tehtävä osoittaa Dow Benelux -perusteiden täyttyminen vai oliko valittajien tehtävä osoittaa se vääräksi. Sen virhe oli perustavampi. Käsiteltävän asian olosuhteissa kysymys todistustaakan jaosta ei edes nouse esille. Jos unionin yleinen tuomioistuin olisi tehnyt oikeat päätelmät siitä tosiseikasta, että komission etsintä oli laiton DUSS-asiakirjojen osalta, valittajilta ei olisi tarvittu lisätodisteita sen osoittamiseksi, että niiden puolustautumisoikeuksia ja oikeutta yksityisyyteen oli loukattu. Samoin millään komission esittämillä todisteilla ei olisi voitu osoittaa, että asiakirjat oli löydetty sattumalta ja siten laillisesti.

99. Tästä syystä katson, että myös neljäs valitusperuste on perusteltu.

43 — Ks. analogisesti tuomio komissio v. Ranska (C-24/00, EU:C:2004:70, 53 kohta) ja tuomio komissio v. Italia (199/85, EU:C:1987:115, 14 kohta).

VI **Arvioinnin seuraukset**

100. Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 61 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan unionin tuomioistuin kumoaa unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisun, jos muutoksenhaku todetaan aiheelliseksi. Jos asia on ratkaisukelpoinen, se voi itse ratkaista asian lopullisesti. Se voi myös palauttaa asian unionin yleisen tuomioistuimen ratkaistavaksi.

101. Olen esittänyt, että kolmas ja neljäs valitusperuste olisi hyväksyttävä. Näin ollen valituksenalainen tuomio olisi kumottava siltä osin kuin sen 115–165 kohdassa hylättiin valittajien kanneperuste, joka perustui niiden puolustautumisoikeuksien loukkaamiseen ensimmäisen tarkastuksen yhteydessä.

102. Kun otetaan huomioon käytettävissä olevat tosiseikat ja näkemystenvaihto unionin yleisessä tuomioistuimessa ja unionin tuomioistuimessa, unionin tuomioistuimen on mielestäni mahdollista ratkaista asia lopullisesti.

103. Unionin yleisessä tuomioistuimessa nostamassaan kanteessa valittajat olivat muun muassa vaatineet sitä kumoamaan komission toisen ja kolmannen tarkastuspäätöksen, koska ne perustuivat ensimmäisen tarkastuksen yhteydessä laittomasti saatuihin tietoihin.

104. Edellä selitetyistä syistä olen katsonut, että valittajien puolustautumisoikeuksia ja kotirauhan suojaa koskevaa oikeutta loukattiin asetuksessa N:o 1/2003 määritettyjen sääntöjen rikkomisen seurauksena. Tässä tilanteessa ratkaiseva kysymys on näin ollen seuraava: onko valittajien puolustautumisoikeuksien ja kotirauhan suojaa koskevan oikeuden loukkaaminen riittävä perusta toisen ja kolmannen tarkastuspäätöksen kumoamiselle?

105. Jäljempänä esitettävistä syistä tähän kysymykseen on mielestäni vastattava myöntävästi.

106. Kuten olen jo maininnut, unionin tuomioistuin on ensinnäkin selventänyt, että jos unionin tuomioistuimet kumoavat tarkastuspäätöksen, komissio ei voi käyttää unionin kilpailusääntöjen rikkomista koskevassa menettelyssä niitä asiakirjoja tai todistuskappaleita, jotka se on kerännyt tämän tarkastuksen aikana. Muuten unionin tuomioistuimet voivat kumota päätöksen sikäli kuin se perustuu tällaisen selvityksen käyttämiseen. [44]

107. Kyseiseen oikeuskäytäntöön perustuva periaate on äärimmäisen merkittävä, koska sillä varmistetaan, että asetuksessa N:o 1/2003 säädetty järjestelmä on yhdenmukainen edellä mainitun Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklasta annetun Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin onkin johdonmukaisesti katsonut, että kotirauhan suojaa koskevaan oikeuteen puuttuminen on oikeutettua muun muassa silloin, jos lainsäädännössä säädetään ”takeista” viranomaisten ”väärinkäytöksiä vastaan”. Nämä takeet voivat koostua muun muassa säännöistä, jotka koskevat laittomasti takavarikoitujen tai kopioitujen asiakirjojen palauttamista tai tuhoamista tai joissa kielletään kerättyjen tietojen käyttäminen toiseen tarkoitukseen. [45]

44 — Ks. tuomio Roquette Frères (EU:C:2002:603, 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

45 — Ks. edellä alaviitteessä 18 mainittu asia Bernh Larsen Holding AS ym. v. Norja, tuomion 171 ja 172 kohta; asia Klass ym. v. Saksa, 6.9.1978, A-sarja nro 28, 47 ja 52 kohta; asia Z v. Suomi, 25.2.1997, Recueil des arrêts et décisions 1997-I, 103 kohta ja edellä alaviitteessä 22 mainittu asia Delta Pekárny AS v. Tšekin tasavalta, tuomion 92 kohta.

108. Toiseksi huomautan, että asetuksen N:o 1/2003 28 artikla on muotoiltu hyvin laajasti. Etenkin siinä käytetyllä verbillä (”käyttää”) on laaja merkitys. Kyseisessä säännöksessä kodifioitu sääntö koskee todennäköisesti yleistä kieltoa käyttää tarkastuksen aikana kerättyjä tietoja toisten tutkintojen yhteydessä, ellei siihen sovelleta tiettyä poikkeusta. Tämä on loppujen lopuksi loogista, koska kyseinen periaate on erittäin merkittävä ja tarkoitettu suojaamaan paitsi kyseisten yritysten liikesalaisuutta myös, mikä vieläkin tärkeämpää, niiden puolustautumisoikeuksia. [46]

109. Katson näin ollen, että kyseinen säännös estää komissiota tukeutumasta näihin tietoihin todisteena rikkomisesta, minkä lisäksi se ei yleisemmällä tasolla voi käyttää tietoja muun sellaisen päätöksen perustana, joka on epäedullinen tai vahingollinen kyseiselle yritykselle (tai mille tahansa muulle yritykselle). En näe mitään syytä, miksi tämä kielto ei koskisi myös päätöksiä, joissa yritykset määrätään suostumaan tarkastukseen asetuksen N:o 1/2003 20 artiklan 4 kohdan mukaisesti.

110. Kolmanneksi huomautan, että valituksenalaisen tuomion 130–134 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin totesi, että ensimmäisen tarkastuksen yhteydessä hankitut tiedot ”voivat vaikuttaa toisen ja kolmannen tarkastuspäätöksen laillisuuteen”. Sen seikan, että komissio oli vastaanottanut aiemmin DUSS:n väitetystä rikkomisesta tehdyn kantelun, unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi – mielestäni perustellusti – merkityksettömänä siltä osin kuin ensimmäisen tarkastuksen yhteydessä löydetyt tiedot olivat merkityksellisiä toisen ja kolmannen tarkastuksen aloittamisen kannalta. Toisen ja kolmannen tarkastuspäätöksen tekstissä itse asiassa viitattiin (nimenomaisesti kolmannessa päätöksessä ja epäsuorasti toisessa päätöksessä) ensimmäisen tarkastuksen yhteydessä löydettyihin tietoihin. Komissio ei ole kiistänyt unionin yleisen tuomioistuimen tästä esittämiä toteamuksia.

111. Totean lisäksi, että unionin yleisessä tuomioistuimessa esittämissään huomautuksissa komissio myönsi, että ensimmäisen tarkastuksen yhteydessä löydetyistä asiakirjoista saatiin merkittävää lisätietoa komission asiakirja-aineistoon jo sisältyneiden tietojen lisäksi. Komissio erityisesti totesi nimenomaisesti, että DUSS-asiakirjat viittasivat mahdolliseen rikkomiseen, jonka luonne ja laajuus vaikuttivat merkittävämmiltä kuin rikkomisessa, joka oli aiemmin vastaanotetun kantelun kohteena. Komissio on myös korostanut suullisessa käsittelyssä niiden tietojen rajallisuutta, jotka sillä oli käytettävissään toisesta epäillystä rikkomisesta ennen ensimmäistä tarkastusta.

112. Ei siten voida sulkea pois sitä mahdollisuutta, että tiedot, jotka komissiolla oli hallussaan ennen DUSS-asiakirjojen löytymistä, eivät olleet riittäviä, jotta tarkastus olisi voitu tehdä asetuksen N:o 1/2003 20 artiklan 4 kohdan nojalla. Vaikka komissiolla olisikin ollut riittäviä todisteita ad hoc -tarkastuksen määräämiseksi toisesta epäillystä rikkomisesta, en joka tapauksessa näe, miten tämä riittäisi korjaamaan asetuksen N:o 1/2003 20 artiklan 4 kohdan ilmeisestä rikkomisesta aiheutuneet seuraukset.

113. Neljänneksi on merkityksetöntä, että osasta DUSS-asiakirjoista otettiin jäljennökset vasta sen jälkeen, kun toinen päätös oli annettu tiedoksi valittajille. Siltä osin kuin komissio löysi kyseiset asiakirjat ensimmäisen tarkastuksen yhteydessä ja siirsi ne syrjään myöhempää jäljennösten ottamista varten, komission ei voida väittää saaneen kyseisiä asiakirjoja uudelleen uuden päätöksen perusteella.

114. Kyseiset asiakirjat löytyivät tarkastuksessa, joka oli laiton siltä osin kuin se koski toiseen epäiltyyn rikkomiseen liittyvien tietojen etsintää. Tätä menettelyvirhettä ei voida ”korjata” tekemällä uusi tarkastuspäätös (tai otaksuttavasti esittämällä asetuksen N:o 1/2003 18 artiklan mukainen pyyntö saada tietoja).

46 — Ks. tuomio Dow Benelux (EU:C:1989:379, 18 kohta).

115. Päinvastainen näkemys tekisi asetuksen N:o 1/2003 28 artiklaan sisältyvän kiellon pohjimmiltaan tehottomaksi. Komissio pystyisi käytännössä sivuuttamaan asetuksessa vahvistetut menettelysäännöt, sen 20 artiklan 4 kohtaan sisältyvä mukaan luettuna, ja kiertämään 28 artiklassa säädettyä kieltoa, koska mikä tahansa laittomasti löydetty asiakirja voitaisiin ”laillistaa” hyvin helposti. Sen lisäksi, että tämä herättää kysymyksiä yhteensopivuudesta edellä mainitun Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa, asetusta N:o 1/2003 ei voida järkevästi tulkita tällä tavalla.

116. On totta, että tuomiossa PVC katsottiin, että sen seikan johdosta, että komissio on saanut asiakirjoja ensimmäisen kerran jossain tietyssä asiassa, ei synny tältä osin absoluuttista suojaa sitä vastaan, että näitä asiakirjoja ei voitaisi laillisesti vaatia jossain toisessa asiassa ja käyttää siinä selvityksenä. Näin ollen tuomioistuin totesi, että koska komissio oli saanut uudelleen mainitussa asiassa riidanalaiset asiakirjat tarkastusvaltuutuksien tai -päätösten nojalla ja käyttänyt niitä näissä valtuutuksissa tai päätöksissä ilmoitettuun tarkoitukseen, se oli asianmukaisesti kunnioittanut kyseisten yritysten puolustautumisoikeuksia. [47]

117. Asian PVC tosiseikat eroavat kuitenkin selvästi nyt tarkasteltavan asian tosiseikoista. Siinä yksikään asianosaisista ei ollut väittänyt, että komissio oli syyllistynyt rikkomukseen ensimmäisen tarkastuksen yhteydessä – toisin kuin käsiteltävässä asiassa. Kyseiset yritykset olivat lisäksi toimittaneet vapaaehtoisesti uuden jäljennöksen asiakirjoista komission pyynnöstä. [48] Käsiteltävässä asiassa komissio on sitä vastoin tukeutunut juuri niistä asiakirjoista otettuun jäljennökseen, jotka se oli saanut laittomasti ensimmäisen tarkastuksen yhteydessä.

118. Tuomiossa PVC omaksuttu lähestymistapa on mielestäni perusteltu. [49] Toistan, että asetuksen N:o 1/2003 28 artiklan tarkoituksena on välttää se, että komissio kiertää sääntöjä, tutkinnan kohteena olevien yritysten oikeuksien suojelemiseksi. Mainitun artiklan soveltamisalaa laajennettaisiin liiallisesti katsomalla, että asiakirjan saaminen tutkinnan yhteydessä voi kieltää tällaisen asiakirjan kaikenlaisen käytön tulevaisuudessa toisessa yhteydessä – vaikka menettelysääntöä ei kierretä ja kyseisten yritysten puolustautumisoikeuksia kunnioitetaan asianmukaisesti. Yhden esimerkin mainitakseni ei olisi mitään syytä kieltää syyllisyyttä tukevan asiakirjan, jonka komissio on löytänyt tarkastuksen yhteydessä tai saanut toiseen rikkomiseen liittyvän tietojensaantipyynnön seurauksena, käyttöä myöhemmässä tutkinnassa – kunhan jäljennös samasta asiakirjasta löydetään tai saadaan myöhemmin uuden tutkinnan yhteydessä asetuksessa N:o 1/2003 vahvistettujen sääntöjen mukaisesti.

119. Käsiteltävässä asiassa ei kuitenkaan ole kyse tällaisesta tilanteesta.

120. Viidentenä ja viimeisenä seikkana on todettava, että pidän yhtä merkityksettömänä sitä, että – kuten komissio korostaa huomautuksissaan – valittajien edustajat, jotka ”varjostivat” komission toimihenkilöitä tarkastuksen aikana, eivät tuolloin vastustaneet [50] tarkastusta tai pyytäneet kirjaamaan muodollista väitettä pöytäkirjaan, jonka komission toimihenkilöt laativat tarkastuksen päätteeksi.

121. Yhdessäkään asetuksen N:o 1/2003 säännöksistä tai unionin tuomioistuimen työjärjestyksen määräyksistä ei ensinnäkään edellytetä, että yritysten on esitettävä mahdollinen vastalause heti tarkastuksen yhteydessä ja että ellei näin tapahdu, kysymystä ei voida tutkia unionin tuomioistuimissa. Yrityksen vaikenemisen tuolloin ei voida sanoa tarkoittavan komission mahdollisesti lainvastaisen

47 — Ks. tuomio PVC (EU:C:2002:582, 294–307 kohta).

48 — Ks. erityisesti ensimmäisessä oikeusasteessa annettu tuomio PVC (T-305/94–T-307/94, T-313/94–T-316/94, T-318/94, T-325/94, T-328/94, T-329/94 ja T-335/94, EU:T:1999:80, 470 ja 471 kohta).

49 — Ibid., 477 kohta.

50 — Komission tältä osin esittämät väitteet eivät myöskään vaikuta paikkansapitäviltä, koska menettelyyn liittyvistä asiakirjoista ilmenee, että useat valittajien asianajajat vastustivat aluksi DUSS:iin liittyvien asiakirjojen etsintää.

menettelyn hyväksymistä. Yrityksen edustajien voi toiseksi olla vaikea havaita välittömästi, että komissio mahdollisesti rikkoo menettelysääntöjä. Komission toimihenkilöiden ei edellytetä eikä oleteta esittävän mitään erityistä selitystä tai perustelua esimerkiksi sille, minkätyyppisiä asiakirjoja tai aineistoa etsitään, tai syitä etsinnän tekemiselle tietyssä toimipaikassa.

122. Edellä esitetyn perusteella katson, että koska komissio käytti asetuksen N:o 1/2003 säännösten vastaisesti saatuja asiakirjoja toisen ja kolmannen tarkastuspäätöksen tekemisen perustana, kyseiset päätökset on kumottava.

VII **Oikeudenkäyntikulut**

123. Jos unionin tuomioistuin yhtyy arviooni valituksesta, sen työjärjestyksen 137, 138, 140 ja 184 artiklan nojalla valittajat – joiden esittämistä neljästä valitusperusteesta on hyväksytty ainoastaan kaksi – olisi velvoitettava vastaamaan puolesta omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan puolet komissiolle muutoksenhakuasteessa aiheutuneista oikeudenkäyntikuluista. Komission puolestaan olisi korvattava puolet valittajille muutoksenhakuasteessa aiheutuneista oikeudenkäyntikuluista ja vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.

124. Ensimmäisessä oikeusasteessa aiheutuneista kuluista on yhtäältä todettava, että valittajien kanne on hyväksytty siltä osin kuin se koskee toisen ja kolmannen tarkastuspäätöksen kumoamista. Toisaalta ensimmäisen tarkastuspäätöksen pätevyys on vahvistettu. Komission olisi siten korvattava asioihin T-290/11 ja T-521/11 liittyvät oikeudenkäyntikulut, kun taas valittajien olisi korvattava asiaan T-289/11 liittyvät oikeudenkäyntikulut.

125. Asiassa väliintulijoina olevien valvontaviranomaisen ja Espanjan hallituksen olisi vastattava omista oikeudenkäyntikuluistaan.

VIII **Ratkaisuehdotus**

126. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin

— kumoaa yhdistetyissä asioissa T-289/11, T-290/11 ja T-521/11, Deutsche Bahn ym. vastaan komissio, 6.9.2013 annetun tuomion siltä osin kuin unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi kanneperusteen, joka perustuu valittajien puolustautumisoikeuksien loukkaamiseen, kun otetaan huomioon ensimmäisen tarkastuksen suorittamista rasittavat sääntöjenvastaisuudet;

— kumoaa komission 30.3.2011 tekemän päätöksen K(2011) 2365 ja 14.7.2011 tekemän päätöksen K(2011) 5230;

— hylkää valitukset muilta osin;

— velvoittaa valittajat vastaamaan puolesta omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan puolet komissiolle muutoksenhakuasteessa aiheutuneista oikeudenkäyntikuluista ja komission vastaamaan puolesta omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan puolet valittajille muutoksenhakuasteessa aiheutuneista oikeudenkäyntikuluista;

— velvoittaa komission korvaamaan asioihin T-290/11 ja T-521/11 liittyvät oikeudenkäyntikulut ja valittajat korvaamaan asiaan T-289/11 liittyvät oikeudenkäyntikulut;

— määrää, että Espanjan hallitus ja EFTAn valvontaviranomainen vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.