JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JEAN MISCHO
20 päivänä syyskuuta 2001 [1]

1. Roquette Frères SA (jäljempänä Roquette) on valittanut Cour de cassationiin (Ranska) Tribunal de grande instance de Lillen (Ranska) presidentin 14.9.1998 tekemästä päätöksestä, jossa annetaan lupa tehdä tarkastuksia kyseisen yrityksen tiloissa, ja tätä valitusta käsitellessään Cour de cassation on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle kaksi ennakkoratkaisukysymystä, jotka koskevat kansallisen tuomioistuimen mahdollisuutta kieltää komission määräämien tarkastusten täytäntöönpano.

I Tosiseikat ja asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Komission päätös*

2. Komissio on tehnyt 10.9.1998 päätöksen, jossa Roquette määrätään hyväksymään siihen kohdistuva tarkastus. Mainittu komission päätös on tehty 6 päivänä helmikuuta 1962 annetun neuvoston asetuksen N:o 17, perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklan ensimmäinen täytäntöönpanoasetus, [2] 14 artiklan 3 kohdan nojalla.

3. Mainitun päätöksen päätösosan 1 kohdassa todetaan seuraavaa:

"Roquette Frères SA:n on alistuttava tarkastukseen, joka koskee sen mahdollista osallistumista natriumglukonaatti- ja glukonodeltalaktonialan sopimuksiin tai yhdenmukaistettuihin menettelytapoihin, jotka voivat rikkoa EY:n perustamissopimuksen 85 artiklaa. Tarkastuksia voidaan tehdä kaikissa tämän yrityksen laitoksissa.

Yrityksen on sallittava komission tarkastuksen suorittamiseksi valtuuttamien virkamiesten ja heitä avustavien jäsenvaltion virkamiesten päästä kaikkiin sen tiloihin, sen kaikille alueille ja sen kaikkiin kulkuneuvoihin tavanomaisina toimistoaikoina. Yrityksen on annettava näiden virkamiesten tarkastaa sen kirjanpito ja muut liikeasiakirjat siellä, missä kyseisiä asiakirjoja pidetään, ja ottaa niistä jäljennöksiä tai otteita. Lisäksi yrityksen on annettava heti kaikki ne suulliset selvitykset, jotka kyseiset virkamiehet voivat tarkastuksen kohteesta pyytää."

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.
2 — EYVL 13, 21.2.1962, s. 204.

4. Komission päätöksen perustelujen olennaisista osista ilmenee seuraavaa:

" — —

Komissiolla hallussa olevien tietojen mukaan kyseisen yrityksen johto on pitänyt kilpailijoiden kanssa säännöllisiä kokouksia, joiden aikana natriumglukonaatin markkinaosuuksia on jaettu ja sen vähimmäishinnoista sovittu eri markkina-alueiden käyttäjiin nähden. Myös kokonaismyyntimäärät ja suhteelliset myyntimäärät eri alueiden osalta on vahvistettu. Kunkin kokouksen yhteydessä on arvioitu sitä, miten hyvin sopimuksia oli noudatettu. Vaikuttaisi siltä, että kaikkien niiden yritysten, jotka olivat ylittäneet niille osoitetun myynnin, on yritettävä seuraavan ajanjakson aikana vähentää myyntiään.

— —

Komissiolla on hallussaan tietoja, joiden mukaan kyseiset yhteydet kilpailijoihin ulottuvat myös glukonodeltalaktonimarkkinoihin. Kyse on ollut erityisesti kahden- ja monenvälisistä neuvotteluista, joita on käyty usein natriumglukonaattia koskevien kokousten ulkopuolella (ennen, jälkeen tai taukojen aikana). Osanottajat ovat tällöin vaihtaneet tietoja markkinoista, markkinahinnoista sekä kysyntätilanteesta. Myös tuotantokapasiteetista ja myyntimääristä on keskusteltu. Yhteyksien tarkoituksena on ollut hintojen seuranta, ja ne ovat olleet omiaan sovittamaan yhteen osanottajien markkinakäyttäytymistä.

Jos edellä tarkoitettujen sopimusten ja/tai yhdenmukaistettujen menettelytapojen olemassaolo näytetään toteen, voi kyseessä olla perustamissopimuksen 85 artiklan vakava rikkominen — — . Tällaisten sopimusten ja/tai yhdenmukaistettujen menettelytapojen luonteen perusteella voidaan olettaa, että niitä sovelletaan salaisten ja yksityiskohtaisten menettelytapojen mukaisesti ja että tarkastus on tältä osin kaikkein soveliain keino kerätä todisteita niiden olemassaolosta.

— —

Tarkastuksen tehokkuuden takaamiseksi on tarpeen, että yritykselle ei anneta siitä tietoa etukäteen.

Siten on tarpeen velvoittaa yritys päätöksellä alistumaan asetuksen N:o 17 14 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuun tarkastukseen."

5. Komissio on pyytänyt Ranskan hallitusta toteuttamaan tarpeelliset toimenpiteet, joilla varmistetaan asetuksen N:o 17 14 artiklan 6 kohdassa säädetty kansallisilta viranomaisilta saatava apu siinä tapauksessa, että yritys vastustaa tarkastusta.

6. Tämän pyynnön perusteella Direction général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (kilpailu-, kulutus- ja petostentorjuntaasioiden pääosasto, jäljempänä DGCCRF) pyysi toimivaltaisia hajautettuja hallinnollisia yksiköitä olemaan komission käytettävissä ja esittämään hakemuksen tribunal de grande instance de Lillessä Ranskan lainsäädännössä säädetyn kotietsintää ja takavarikkoa koskevan luvan saamiseksi.

7. Tällainen hakemus jätettiin 14.9.1998. Sen liitteenä olivat muun muassa komission päätös ja asiassa Hoechst vastaan komissio annetun tuomion teksti. [3]

8. Tribunal de grande instance de Lillen presidentti hyväksyi tämän hakemuksen edellä mainitulla 14.9.1998 tekemällään päätöksellä, jota käsittelen jäljempänä.

3 — Yhdistetyt asiat 46/87 ja 227/88, tuomio 21.9.1989 (Kok. 1989, s. 2859, Kok. Ep. X, s. 145).

B *Sovellettavat kansalliset oikeussäännöt*

9. Ranskan Conseil constitutionnel on todennut 29.12.1983, että yksityistilojen tarkastus voidaan suorittaa ainoastaan perustuslain 66 §:ää noudattaen; kyseisessä säännöksessä annetaan tuomioistuinten tehtäväksi turvata yksilön vapaus ja erityisesti kotirauhan loukkaamattomuus. Conseil constitutionnel on tehnyt tästä sen päätelmän, että asiaa koskevissa säännöksissä on näin ollen nimenomaisesti määrättävä toimivaltaisen tuomarin *tehtäväksi varmistua konkreettisella tavalla siitä, että sen käsiteltäväksi saatettu hakemus on perusteltu.*

10. Tämän päätöksen jälkeen hyväksyttiin hintojen ja kilpailun vapaudesta 1.12.1986 annettu asetus nro 86-1243 (jäljempänä kilpailusta annettu asetus), jossa vahvistetaan tällä alalla sallitut tarkastusmenettelyt.

11. Kilpailusta annetun asetuksen 47 §:ssä säädetään seuraavaa:

"Tarkastajilla on oikeus päästä kaikkiin toimitiloihin, maa-alueille ja ammattikäytössä oleviin kuljetusvälineisiin, pyytää saada nähdä kirjanpito, laskut ja kaikki liiketoimintaa koskevat muut asiakirjat ja ottaa niistä jäljennöksiä ja kerätä pyynnön

perusteella tai paikan päällä tietoja ja perusteluja. Tarkastajat voivat pyytää viranomaista, johon ne kuuluvat, nimeämään asiantuntijan tarpeellisen kontradiktorisen asiantuntija-arvioinnin tekemiseksi."

Tuomari voi käydä kyseisissä tiloissa tarkastuksen kuluessa. Hän voi milloin tahansa päättää keskeyttää tai lakkauttaa kotietsinnän.

12. Kilpailusta annetun asetuksen 48 §:ssä säädetään seuraavaa:

Tämän pykälän ensimmäisessä momentissa mainittuun määräykseen voidaan hakea muutosta ainoastaan Cour de cassationissa niiden sääntöjen mukaisesti, joista säädetään code de procédure pénalessa (rikosoikeudenkäyntiä koskeva laki). Muutoksenhaulla ei ole määräyksen täytäntöönpanoa lykkäävää vaikutusta.

"Tutkijat voivat suorittaa etsintöjä kaikissa tiloissa ja takavarikoida asiakirjoja ainoastaan sellaisten tutkimusten yhteydessä, joita taloudesta vastaava ministeri tai Conseil de la concurrence ovat vaatineet ja joiden suorittamiseen on saatu tuomioistuimen lupa, joka on annettu tribunal de grande instancen presidentin päätöksellä. — —

Kotietsintä, joka ei voi alkaa ennen kello 6.00 eikä kello 21.00 jälkeen, tehdään tilojen haltijan tai tämän edustajan läsnäollessa. Ainoastaan tarkastajat, tilojen haltija tai tämän edustaja sekä tuomioistuinta avustava rikospoliisin virkamies voivat tutustua asiakirjoihin ennen niiden takavarikkoa. — — "

Tuomioistuimen on tarkastettava, että sen käsiteltäväksi saatettu lupahakemus on perusteltu; hakemuksessa on oltava kaikki tiedot, joiden vuoksi kotietsintä voidaan katsoa oikeutetuksi. [4] Tuomioistuin nimeää yhden tai useamman rikospoliisin virkamiehen, joiden tehtävänä on avustaa näissä toimissa ja antaa tuomioistuimelle tietoja niiden kulusta.

13. Kilpailusta annetun asetuksen 47 §:n ja 48 §:n säännöksiä sovelletaan asetuksen N:o 17 14 artiklan perusteella tehtyihin tarkastuksiin. Kilpailusta annetun asetuksen 56 bis §:ssä säädetään seuraavaa:

"Rooman sopimuksen 85—87 artiklaa sovellettaessa on taloudesta vastaavalla ministerillä ja niillä virkamiehillä, jotka hän on nimittänyt tai valtuuttanut tämän asetuksen säännösten mukaisesti, ne valtuudet, jotka heille on annettu tämän ase-

4 — Kursivointi tässä.

tuksen III, VI ja VII osastossa, ja Conseil de la concurrencella ne valtuudet, jotka sille on annettu tämän asetuksen III osastossa. Heihin sovelletaan näissä osastoissa säädettyjä menettelysääntöjä."

Luxemburgissa sijaitsevan Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen toimivaltaan. [5]

14. Edellä mainittujen kansallisten säännösten tulkinnan selventämiseksi Roquette viittaa puolestaan Cour de cassationin kolmeen tuomioon, joissa vahvistetaan, että tribunal de grande instancen presidentin on tehtävä Cour de cassationille mahdolliseksi valvoa sitä, että on tarkistettu, että hakemus on ollut perusteltu.

Näin ollen edellä mainittu komission päätös on liitettävä tähän päätökseen ja se on olennainen osa tätä päätöstä.

Edellä mainittuun komission päätökseen sisältyvät tiedot ovat luonteeltaan sellaisia, että niitä voidaan pitää edellä mainitun asetuksen [kilpailusta annettu asetus] 48 artiklassa määriteltyinä perusteluina; — — "

C *Päätös, josta on valitettu Cour de cassationiin*

15. Tribunal de grande instance de Lillen presidentin päätös sisältää erityisesti seuraavat maininnat:

16. Tribunal de grande instance de Lillen presidentin päätöksessä käydään läpi oletettujen tosiseikkojen kuvaus, sellaisena kuin se ilmenee komission päätöksestä, minkä jälkeen johdanto-osa jatkuu seuraavasti:

" — — edellä mainitun *komission päätöksen perusteina* ovat tosiseikat ja oikeudelliset seikat, jotka koskevat olettamaa siitä, että Roquette Frères SA -niminen yritys on syyllistynyt Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksen 85 artiklan vastaisiin menettelytapoihin; *tämän tuomioistuimen asiana ei ole arvioida kyseisiä perusteluja, vaan niiden arviointi kuuluu*

" — — nämä menettelytavat perustuvat kokouksiin, joita pidetään säännöllisin väliajoin ja joiden aikana vaihdetaan salaisina pidettyjä tietoja.

5 — Kursivointi tässä.

Asiakirjat, joista voitaisiin saada näyttöä näistä menettelytavoista, ovat siten luonteeltaan luottamuksellisia, ja tarkastajat eivät ole niitä saaneet tietoonsa. — —

1.12.1986 annetun asetuksen 47 §:ssä määriteltyjen valtuuksien käyttäminen ei vaikuta riittävältä takaamaan sitä velvollisuutta, joka Ranskan kansallisen viranomaisen on tässä tilanteessa täytettävä.

Ottaen huomioon etsittävien asiakirjojen huomattavan luottamuksellinen luonne ja se, että eräät kolmannet voivat joutua painostuksen kohteiksi, 1.12.1986 annetun asetuksen 48 §:ssä määriteltyjen valtuuksien käyttäminen on perusteltua.

Nämä valtuudet vaikuttavat sellaisilta, että niillä voidaan saavuttaa tavoitellut päämäärät taaten samalla myös vastaajan oikeudet, jos näitä valtuuksia käytetään tämän tuomioistuimen valvonnassa.

Koska Roquette Frères SA:n oletetaan näin ollen osallistuneen Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksen 85 artiklassa kiellettyihin menettelytapoihin, ja edellä mainitun asetuksen 48 artiklan soveltaminen ei ole suhteetonta toteutettavaan toimenpiteeseen nähden sillä edellytyksellä, että alkuperäiset asiakirjat annetaan takaisin yritykselle, jonka tiloissa etsintä on tehty, koska komissio on pyytänyt ainoastaan asiakirjojen jäljennöksien toimittamista sille; — — "

17. Tribunal de grande instance de Lillen presidentin päätös annettiin tiedoksi 16.9.1998, ja tarkastus suoritettiin 16. ja 17.9.1998. Roquette oli tarkastusten aikana yhteistyöhaluinen, mutta esitti kuitenkin vastalauseita, jotka koskivat jäljennösten ottamista tietyistä asiakirjoista.

D *Valitus Cour de cassationiin ja ennakkoratkaisupyyntö*

18. Roquette valitti tämän jälkeen kyseisestä päätöksestä Cour de cassationiin. Se väitti erityisesti, että tribunal de grande instancen presidentti ei voinut määrätä suoritettavaksi kotietsintöjä *harjoittamatta täysimääräisesti sitä valvontaa, joka sen tehtäväksi on perustuslaissa ja kilpailusta annetussa asetuksessa annettu.* Tuomioistuimen presidentin on itse niiden asiakirjojen perusteella, jotka hakemuksen esittäneen viranomaisen on sille toimitettava, varmistauduttava siitä, että on vakavia syitä epäillä sellaisten kilpailunvastaisten menettelytapojen olemassaoloa, joilla pak-

kokeinoja koskevien valtuuksien myöntäminen voidaan perustella. Se ei voinut tehdä päätöstään ainoastaan komission päätöksen perusteella *varmistautumatta siitä, että kyseinen päätös on tehty sellaisten asiakirjojen perusteella, jotka komissio on saanut arvioitavikseen.*

19. Ennakkoratkaisupyynnössään Cour de cassation viittaa edellä mainittuun 29.12.1983 annettuun Cour constitutionellen päätökseen ja toteaa tämän jälkeen, että "käsiteltävänä olevassa asiassa tribunal de grande instance de Lillen presidentille — — ei ole esitetty minkäänlaisia sellaisia tietoja tai selvityksiä, joiden perusteella voitaisiin olettaa, että väitettyjä kilpailua rajoittavia menettelytapoja olisi esiintynyt. Kyseinen tuomari ei ole näin ollen konkreettisella tavalla kyennyt varmistumaan siitä, että hänen käsiteltäväkseen saatettu hakemus on perusteltu". Cour de cassation toteaa edelleen, että "lisäksi — — komission päätöksessä — — tyydytään ainoastaan toteamaan, että komissiolla on tietoja, joiden mukaan Roquette Frères on noudattanut kilpailunvastaisia menettelytapoja natriumglukonaatti- ja glukonodeltalaktonimarkkinoilla. Komissio on kuvaillut kyseisiä menettelytapoja, mutta ei niitä arvioidessaan ole millään tavalla viitannut niihin tietoihin, joita se väittää itsellään olevan ja joihin se perustaa arviointinsa. — — "

20. Cour de cassation viittaa lisäksi edellä mainitussa asiassa Hoechst vastaan komissio annetun tuomion 17 ja 18 kohtaan, jossa todetaan, että ei ole olemassa jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksille yhteistä periaatetta, jossa vahvistettaisiin yrityksiä koskeva kotirauhan suoja, eikä sellaista Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä, jossa tällainen periaate johdettaisiin ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) 8 artiklasta. Cour de cassation huomauttaa tältä osin, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on kuitenkin myöhemmin todennut asiassa Niemietz 16.12.1992 antamassaan tuomiossa, että tätä säännöstä voitaisiin soveltaa tiettyihin toimintoihin ja liiketiloihin. Cour de cassation korostaa myös EU 6 artiklan 2 kohtaa, jossa unioni velvoitetaan pitämään arvossa yleisinä periaatteina perusoikeuksia sellaisina kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ne taannut, ja EU 46 artiklaa, jossa tämän määräyksen noudattamisen valvonta on annettu yhteisöjen tuomioistuimen tehtäväksi.

21. Cour de cassation korostaa lisäksi, että edellä mainitussa asiassa Hoechst vastaan komissio annetussa tuomiossa todetaan, että komission on pannessaan täytäntöön tarkastusvaltuuksiaan kunnioitettava niitä menettelyllisiä takeita, joista kansallisessa lainsäädännössä on säädetty.

22. Näin ollen Cour de cassation on 7.3.2000 antamassaan tuomiossa lykännyt asian käsittelyä ja esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Onko asiassa Hoechst 21.9.1989 annettua tuomiota tulkittava yhteisön

oikeusjärjestyksessä tunnustetut perusoikeudet ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla huomioon ottaen siten, että kansallinen tuomioistuin, jolla on kansallisen oikeutensa nojalla toimivalta määrätä kilpailuasioissa viranomaisten suorittamista etsinnöistä ja takavarikoista yritysten tiloissa, ei voi evätä pyydettyä lupaa, kun se katsoo, että ne tiedot tai selvitykset, jotka sille on esitetty seikkoina, joiden perusteella voidaan olettaa, että komission tarkastusta koskevassa päätöksessä tarkoitetut yritykset ovat noudattaneet kilpailunvastaisia menettelytapoja, ovat riittämättömiä tällaisen toimenpiteen sallimiseksi tai kun, kuten käsiteltävänä olevassa asiassa, sille ei ole esitetty minkäänlaisia tietoja tai selvityksiä?

2) Jos yhteisöjen tuomioistuin kieltäytyy tunnustamasta komission velvollisuutta esittää toimivaltaiselle kansalliselle tuomioistuimelle niitä selvityksiä ja tietoja, jotka sillä on ja joiden perusteella voidaan olettaa, että kilpailunvastaisia menettelytapoja on noudatettu, onko kansallinen tuomioistuin edellä mainitut perusoikeudet huomioon ottaen kuitenkin toimivaltainen eväämään pyydettyjä kotietsintöjä ja takavarikoita koskevan luvan, kun se katsoo, ettei komission päätöstä ole, kuten käsiteltävänä olevassa asiassa, riittävästi perusteltu, eikä tuomioistuin voi sen perusteella varmistua konkreettisesti siitä, että sen käsiteltäväksi saatettu hakemus on hyväksyttävissä, minkä vuoksi se ei kykene harjoittamaan kansallisessa valtiosääntöoikeudessaan edellytettyä valvontaa?"

II Arviointi asiasta

23. On ensiksi tarkennettava Cour de cassationin yhteisöjen tuomioistuimelle esittämän tulkintaongelman kohde.

24. Edellä lainaamieni Ranskan oikeussääntöjen ja ennakkoratkaisupyynnön perusteella olen sitä mieltä, että kahdella ennakkoratkaisukysymyksellä yhdessä tarkasteltuna pyritään selvittämään, onko kansallinen tuomioistuin toimivaltainen eväämään tarkastuksen (joka käytännössä vastaa kotietsintää) suorittamista koskevan luvan, jos komission päätös ja ne tiedot tai selvitykset, jotka sille on esitetty komission päätöksen lisäksi, eivät sen mielestä ole sellaisia, että ne osoittaisivat tarkastuksen tarpeellisuuden. Toisessa kysymyksessä käytetyt ilmaisut "konkreettisesti varmistua siitä että hakemus on hyväksyttävissä" eivät jätä epäilystä tältä osin.

25. Edellä mainitussa asiassa Hoechst vastaan komissio antamansa tuomion 35 kohdassa yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että kansallisen oikeuden nojalla toimivaltainen elin "— olipa se tuomioistuin tai ei — ei voi tällaisessa tilanteessa omalla harkinnallaan korvata komission suorittamaa harkintaa siitä, ovatko määrätyt tarkastukset tarpeen; tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskeva komission arviointi kuuluu yhteisöjen tuomioistuimen harjoittaman laillisuusvalvonnan alaan".

26. Näin ollen on syytä päätellä, että Cour de cassation kysyy pääasiallisesti sitä, pitäisikö asiassa Hoechst vastaan komissio esitettyä oikeuskäytäntöä tarkastella uudestaan.

A *Edellä mainitussa asiassa Hoechst vastaan komissio annettu tuomio ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla*

27. Cour de cassation esittää kaksi syytä tähän kysymykseensä.

28. Cour de cassation toteaa, että perusoikeudet ovat erottamaton osa yleisiä oikeusperiaatteita, joiden noudattamista yhteisöjen tuomioistuin valvoo, ja että Euroopan ihmisoikeussopimuksella on tältä osin erityinen merkitys. Cour de cassation pohtii kuitenkin, olisiko tälle sopimukselle annettava vieläkin suurempi merkitys kuin aikaisemmin Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklan 2 kohdan hyväksymisen perusteella. Mainitussa 6 artiklan 2 kohdassa todetaan, että unioni pitää arvossa yhteisön oikeuden yleisinä periaatteina perusoikeuksia, sellaisina kuin ne taataan Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja sellaisina kuin ne ilmenevät jäsenvaltioiden yhteisessä valtiosääntöperinteessä. Euroopan Unionista tehdyn sopimuksen 46 artiklan d alakohdassa määrätään lisäksi, että yhteisöjen tuomioistuimella on toimivalta soveltaa 6 artiklan 2 kohtaa yhteisön toimielinten toiminnan osalta.

29. Tältä osin yhdyn kuitenkin komission huomautuksiin, joiden mukaan näillä teksteillä on ollut ainoastaan vahvistava tarkoitus. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa Bosman [6] antamassaan tuomiossa yhdistymisvapauden osalta, se "on yksi niistä perusoikeuksista, joita yhteisöjen tuomioistuimen — myös Euroopan yhtenäisasiakirjan johdantoosassa ja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen F artiklan 2 kohdassa vahvistetun — vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan suojataan yhteisön oikeudessa". Euroopan Unionista tehdyn sopimuksen, sellaisena kuin se on nykyisin voimassa, 6 artiklan 2 kohtahan on yhdenmukainen aikaisemman F artiklan 2 kohdan kanssa.

30. Toiseksi Cour de cassation huomauttaa, että yhteisöjen tuomioistuin on edellä mainitussa asiassa Hoechst vastaan komissio antamansa tuomion 18 kohdassa todennut, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla koskee ihmisen henkilökohtaisen vapauden käyttöä, eikä sitä näin ollen voida laajentaa koskemaan liiketiloja. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin totesi, että asiaa koskevaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä ei vielä ollut olemassa.

31. Kuten Cour de cassation toteaa, tällaista oikeuskäytäntöä on nykyisin kuitenkin olemassa edellä mainitusta asiasta Niemietz ja sen jälkeen annetuista tuomioista alkaen.

6 — Asia C-415/93, tuomio 15.12.1995 (Kok. 1995, s. I-4921, 79 kohta).

32. On kuitenkin tärkeää huomata myös, että edellä mainitussa asiassa Hoechst vastaan komissio annetussa tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin ei tehnyt sitä päätelmää, että yrityksillä ei ole suojaa mielivaltaisia toimenpiteitä vastaan, vaan se totesi kyseisen tuomion 19 kohdassa, että "kaikkien jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksissä julkisen vallan puuttumisen sekä luonnollisten henkilöiden että oikeushenkilöiden yksityisen toiminnan alaan on perustuttava lakiin ja oltava perusteltavissa laissa säädetyillä syillä. Näissä oikeusjärjestyksissä säädetään näin ollen, vaikkakin yksityiskohdiltaan toisistaan poikkeavalla tavalla, suojasta sellaisia toimia vastaan, jotka ovat mielivaltaisia tai suhteettomia. Tällaisen suojan vaatimus on näin ollen tunnustettava yhteisön oikeuden yleiseksi periaatteeksi".

33. Tämän jälkeen Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on kuitenkin antanut tuomion edellä mainitussa asiassa Niemietz. Koska yhteisöjen tuomioistuin antaa ensiksi mainitun tuomioistuimen oikeuskäytännölle erityisen suuren merkityksen, on syytä tarkastella, olisiko oikeushenkilöiden toimitiloille annettava vieläkin suurempi suoja.

34. Aluksi on syytä muistaa, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa määrätään seuraavaa:

"1. Jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta.

2. Viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi silloin kun laki sen sallii ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen ja rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi."

35. Kotirauhan suoja ei siten ole absoluuttinen. Tarkastellessaan 2 kohdassa tarkoitettua "puuttumista" edellä mainitussa asiassa Niemietz Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tarkastellut peräkkäin seuraavia seikkoja:

— oliko kyseessä puuttuminen

— oliko puuttuminen laissa sallittua

— oliko puuttumisella hyväksyttävä tarkoitus

— oliko se demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä.

1. Puuttuminen

36. On selvää, että asetuksen N:o 17 14 artiklan 6 kohdan mukaisesti tehtävä tarkastus on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa tarkoitettua puuttumista.

37. On kuitenkin korostettava, että edellä mainitussa asiassa Niemietz annetun tuomion 31 kohdassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut seuraavaa:

" — — sanojen 'yksityiselämä' ja 'koti' tulkitseminen siten, että ne sisältävät *tietyt* ammatinharjoittamiseen tai liiketoimintaan kuuluvat tilat ja toiminnan, vastaa 8 artiklan olennaista tavoitetta ja päämäärää: yksilön suojaamista julkisen vallan mielivaltaista puuttumista vastaan (ks. esimerkiksi asia Marckx v. Belgia, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 13.6.1979, A-sarja, nro 31, s. 15, 31 kohta). Sopimusvaltioiden toimintaa ei kohtuuttomasti rajoitettaisi, koska ne säilyttäisivät 8 artiklan 2 kohdan mukaisissa rajoissa (8-2 artikla) puuttumisoikeutensa, ja *se voisi hyvin olla laajempi ammatin tai liikkeen harjoittajien tilojen osalta kuin muissa tapauksissa.*" [7]

38. Tämä kappale osoittaa sen, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan ammatti- ja liiketoiminta ei välttämättä nauti kaikilta osin yhtä laajaa suojaa kuin yksityiselämä. Tämä voisi koskea erityisesti niitä vaatimuksia, jotka tarkastuksen perustana olevan toimen on täytettävä, esimerkiksi siltä osin kuin kyse on näytöstä, jonka perusteella voidaan olettaa kilpailuoikeutta rikotun.

2. Puuttumisen on oltava *laissa sallittua*

39. EY:n perustamissopimuksen 85 artiklan (josta on tullut EY 81 artikla) ja asetuksen N:o 17 perusteella tehty tarkastus on selkeästi "laissa sallittua puuttumista".

3. Puuttumisella tulee olla *hyväksyttävä tarkoitus*

40. Tämän asian käsittelyn aikana ei ole kiistetty eikä voitaisikaan kiistää sitä, että kun komissio tekee tarkastuksia sellaisten yritysten välisten sopimusten, yritysten yhteenliittymien päätösten tai yhdenmukaistettujen menettelytapojen olemassaolon toteamiseksi, jotka voivat kuulua perustamissopimuksen 85 artiklassa vahvistetun kiellon soveltamisalaan, tällaiset tarkastukset ovat puuttumista, jolla on hyväksyttävä tarkoitus.

7 — Kursivointi tässä.

4. Puuttumisen on oltava demokraattisessa yhteiskunnassa *välttämätöntä*

41. Yhteisjärjestelyjen ollessa kyseessä tältä osin käytettäviä perusteita ovat luonnollisesti "valtion taloudellinen hyvinvointi" ja "järjestyksen säilyttäminen".

42. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on korostanut asiassa National Panasonic vastaan komissio antamassaan tuomiossa, [8] johon viitataan edellä mainitussa asiassa Hoechst vastaan komissio annetun tuomion 25 kohdassa, asiaa koskevien yhteisön sääntöjen tarkoituksena on "estää kilpailun vääristyminen yleisen edun, yksittäisten yritysten ja kuluttajien kustannuksella".

43. Näin ollen voidaan todeta, että asetuksen N:o 17 nojalla tehdyt tarkastukset ovat Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa tarkoitetussa merkityksessä "välttämättömiä".

44. Välttämättömyyttä koskevan perusteen on kuitenkin täytyttävä kussakin konkreettisessa tapauksessa. Tältä osin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut asiassa Funke vastaan Ranska 25.2.1993 antamansa tuomion [9] 55 kohdassa seuraavaa:

"Tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti sopimusvaltioilla on tietyn suuruinen harkintavalta puuttumisen välttämättömyyttä arvioidessaan, mutta sen rinnalla on Euroopan tason valvonta. Sopimuksen 8 artiklan 2 kohdassa (8-2 artikla) määrättyjä poikkeuksia on tulkittava suppeasti (asia Klass ym. v. Saksa, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 6.9.1978, A-sarja, nro 28, s. 21, 42 kohta), ja niiden välttämättömyys tietyssä tapauksessa on osoitettava vakuuttavalla tavalla."

45. Tältä osin on korostettava, että tarkastuksen välttämättömyyden arviointi, eli niiden väitteiden arviointi, jotka komissio esittää tarkastuksen perustelemiseksi, kuuluu yhteisössä — siinä tapauksessa, että kyseiset väitteet kiistetään — yhteisöjen tuomioistuimen harjoittaman valvonnan alaan (edellä mainittu asia Hoechst v. komissio, tuomion 35 kohta).

46. On syytä lisätä, että edellä mainittujen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioiden perusteella ei voida mitenkään päätellä, että mainittua välttämättömyyttä arvioimaan toimivaltaisen tuomioistuimen pitäisi ratkaista asia ennen kuin kotietsintä suoritetaan. Olen tietysti sitä mieltä, että olisi parempi, jos näin tehtäisiin. Tästä syystä olen ehdottanut jo edellä mainitussa

8 — Asia 136/79, tuomio 26.6.1980 (Kok. 1980, s. 2033, 20 kohta, Kok. Ep. V, s. 261).

9 — Kanne nro 0001 0828/84, A256-A.

asiassa Hoechst vastaan komissio esittämässäni ratkaisuehdotuksessa (146 ja 147 kohta), että yhteisöjen tuomioistuin (tai nykyään ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin) voisi myöntää komission virkamiehille kotietsintäluvan. Tällainen menettely voitaisiin kuitenkin perustaa ainoastaan lainsäädäntöteitse.

47. Se tosiseikka, että nykyään kotietsinnän välttämättömyyttä voidaan valvoa ainoastaan jälkikäteen, ei kuitenkaan vaikuta mielestäni ongelmalta perusoikeuksien suojelemisen kannalta. Yhteisöjen tuomioistuinhan katsoo nimenomaisesti, että sellaisia tuloksia, jotka on saatu myöhemmin lainvastaiseksi todettujen valtuuksien tai päätöksen nojalla, ei voida käyttää. Huomauttaisin lisäksi, että myös Ranskassa kotietsintä voidaan suorittaa ennen kuin ylin oikeusaste on ratkaissut, onko etsintä perusteltu, koska valituksella, joka Cour de cassationiin on tehty kotietsinnän kilpailuoikeuden alalla sallivasta määräyksestä, ei ole määräyksen täytäntöönpanoa lykkäävää vaikutusta.

48. Ottaen huomioon kaikki edellä esitetyt näkökohdat teen saman päätelmän kuin Ranskan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset sekä komissio: Edellä mainitussa asiassa Hoechst vastaan komissio annettuun tuomioon perustuvia periaatteita eivät aseta kyseenalaiseksi ne muutokset, jotka Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen tehtiin Amsterdamin sopimuksella, eivätkä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot, jotka koskevat kotirauhan suojaa koskevan periaatteen soveltamista ammatin- ja liikkeenharjoittajien tiloihin. Näillä periaatteilla annetaan yrityksille vastaava suoja kuin se, jonka Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on johtanut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklasta.

49. Kuitenkin on vielä tarkasteltava tarkemmin sitä, mistä Cour de cassationin kysymyksissä todella oli kyse, eli sitä, minkä elimen tehtävänä on harjoittaa tuomioistuinvalvontaa, ja erityisesti kansallisen tuomioistuimen osuutta tässä valvonnassa.

B *Kansallisen tuomioistuimen osuus valvonnassa*

50. Roquetten mukaan

"Euroopan komission esittämät, pakkotoimenpiteinä toteutettavia kotietsintöjä koskevat hakemukset eivät ole Ranskan kansallisen tuomioistuimen harjoittaman valvonta- ja arviointivallan soveltamisalan ulkopuolella, ja — — niiden on siten täytettävä vaatimukset, jotka koskevat hakemuksen perustelemiseksi annettavia asiakirjoja ja selvityksiä.

Komission päätös, joka on tehty asetuksen N:o 17 14 artiklan nojalla, on yksi tuomioistuimen arvioitavaksi annettavista tiedoista. Tuomioistuin voi pitää sitä riittävänä, jos päätös on riittävän selkeä ja yksityiskohtainen, tai pyytää sen lisäksi muita selvityksiä, jos päätös ei ole tällainen.

Tuomioistuimen harjoittama yksinomaan tosiseikkoihin kohdistuva valvonta ei vaikuta yhteisöjen tuomioistuinten yksinomaiseen toimivaltaan eikä komission toiminnan tehokkuuteen.

Tämän vuoksi Roquette on sitä mieltä, että tuomioistuin voi evätä pakkotoimenpiteenä toteutettavaa kotietsintää koskevan luvan, jos sille ei ole, kuten käsiteltävänä olevassa asiassa, esitetty mitään tietoa eikä näyttöä, kuten Cour de cassation toteaa".

51. Mitä mieltä on oltava tästä väitteestä?

52. Korostan aluksi sitä, että mielestäni yhteisön oikeuden johdonmukaisen täytäntöönpanon varmistamiseksi on olennaista, että tarkastusten välttämättömyyden valvonta (tai sen valvonta, ovatko tarkastukset perusteltuja) kuuluu yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaan, eikä sitä siirretä jäsenvaltioiden tuomioistuimille.

53. Ensinnäkin EY:n perustamissopimuksen 173 artiklasta (josta on muutettuna tullut EY 230 artikla) seuraa selkeästi, että ainoastaan yhteisöjen tuomioistuimella on oikeus valvoa yhteisöjen toimielinten antamien säädösten lainmukaisuutta. Tarkastuksia koskevat komission päätökset ovat kiistämättä EY:n perustamissopimuksen 189 (josta on tullut EY 249 artikla) artiklassa tarkoitettuja päätöksiä.

54. Ainoastaan periaatteella, jonka mukaan toimielinten säädökset voi kumota vain jokin yhteisöjen tuomioistuimista (yhteisöjen tuomioistuin tai yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin), voidaan taata, että näitä säädöksiä tarkastellaan tuomioistuimessa yhdenmukaisin perustein. Vain tällä periaatteella voidaan välttää se, että toimielimen säädös todettaisiin lainvastaiseksi yhdessä jäsenvaltiossa, mutta ei toisessa. Tältä osin riittää, että viittaan asiassa Foto-Frost annettuun tuomioon,[10] jonka myös Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus mainitsee ja johon olen jo viitannut edellä mainitussa asiassa Hoechst vastaan komissio esittämässäni ratkaisuehdotuksessa.

55. Roquette on tosin väittänyt suullisen käsittelyn aikana, että kyse ei ollut komission säädöksen kumoamisesta, vaan ainoastaan sen täytäntöönpanon keskeyttämisestä toistaiseksi siihen asti, kunnes komissio antaisi täydentäviä tietoja. Tosiasia on kuitenkin se, että Cour de cassation on hyvin selkeästi esittänyt ongelman niin, että kyse olisi komission päätöksen perus-

10 — Asia 314/85, tuomio 22.10.1987 (Kok. 1987, s. 4199; Kok. Ep. IX, s. 235).

telujen puutteellisuudesta ja siis sen lainvastaisuudesta. Juuri Cour de cassationin kysymyksiinhän yhteisöjen tuomioistuimen on vastattava.

56. Jos Roquetten huomautuksia tarkastellaan tarkasti, on kuitenkin kiistatonta, että kyseinen yritys vaatii selvästi, että kansallinen tuomioistuin voisi tutkia kotietsinnän välttämättömyyden tai sen, onko kotietsintä perusteltu. Jo pelkästään pyytämällä komissiolta täydentäviä tietoja kansallinen tuomioistuin tarkoittaisi itse asiassa, että päätöksessä olevat tai sille aluksi suullisesti toimitetut tiedot eivät vakuuta sitä kotietsinnän välttämättömyydestä. Kun muutaman tunnin tai muutaman viikon (jos itse päätöstä muutettaisiin) jälkeen kansalliselle tuomioistuimelle esitettäisiin uusia selvityksiä ja jos se näiden perusteella myöntäisi luvan, se osoittaisi ainakin implisiittisesti sen, että se on nyt vakuuttunut siitä, että kotietsintä on tarpeen. Se voisi kuitenkin myös todeta, että se ei ole vieläkään vakuuttunut.

57. Toisaalta sillä, että luvan antamista lykätään, vaikka vain muutamalla tunnilla, voi olla kohtalokkaita seurauksia, jos vastaavia kotietsintöjä on tarkoitus tehdä saman alan eri yrityksissä, jotka sijaitsevat useissa jäsenvaltioissa. Tässä tapauksessa siinä jäsenvaltiossa sijaitseva yritys, jossa luvan saamista on toistaiseksi lykätty, saisi pian tietää toisessa jäsenvaltioissa alun perin suunniteltuna päivänä suoritetuista kotietsinnöistä, ja kyseinen yritys voisi tuhota kaikki lainvastaista yhteisjärjestelyä koskevat todisteet.

58. Näiden kaikkien syiden vuoksi päättelen, että on tärkeätä pitää tiukasti kiinni siitä periaatteesta, jonka mukaan sen arviointi, onko tarkastus perusteltu, eli arviointi tarkastuksen välttämättömyydestä, ei kuulu kansallisen tuomioistuimen toimivaltaan.

59. Haluaisin kuitenkin selventää, että ymmärrän oikein hyvin ne huolenaiheet, joita edellä lainattua kansallista lainsäädäntöä tulkitsemaan joutuvalla Cour de cassationilla on. Kyseisessä lainsäädännössä komission suorittamat tarkastukset ulotetaan niiden aineellista kysymystä ja menettelyä koskevien säännösten soveltamisalaan, joita sovelletaan, kun kyseessä on ainoastaan Ranskan kilpailuoikeus. On aivan tavallista, että Ranskan oikeuden mukaan kotietsintään luvan antavan tuomioistuimen on oltava vakuuttunut siitä, että kotietsintä on perusteltu, ja että sillä on oltava tältä osin riittävä näyttö asiasta. Luvan antaminen kotietsintään kuuluu oleelliselta osin kyseisen tuomioistuimen toimivaltaan, koska Cour de cassation harjoittaa ainoastaan oikeuskysymyksiä koskevaa valvontaa. Tribunal de grande instancen presidentin on sen vuoksi tarkasti selvitettävä tosiseikat, ja Cour de cassationin on voitava ratkaista, onko tribunal de grande instancen presidentti tehnyt oikeuskysymystä koskevan virheen, kun se on pitänyt näitä tosiseikkoja riittävinä.

60. Tilanne on kuitenkin toinen yhteisön oikeudessa, koska kotietsinnän välttämättömyyttä koskeva valvonta kuuluu ja voi kuulua ainoastaan yhteisöjen tuomioistuimelle. Ainoastaan sen tehtävänä on kyseisen yrityksen saatettua asian sen käsiteltäväksi varmistaa huolellisesti, että komissiolla on ollut tarpeeksi vakavaa näyttöä yhteisjärjestelyn todennäköisestä olemassaolosta ennen kuin se on tehnyt päätöksensä. Komission on annettava yhteisöjen tuomioistuimelle kaikki ne tiedot, jotka voivat osoittaa, että kotietsintä on perusteltu. Toistan vielä, että jos se ei ole niin tehnyt, yhteisöjen tuomioistuin kumoaa päätöksen, eikä komissio voi käyttää niitä asiakirjoja, joista se on ottanut jäljennöksen, eikä niitä tietoja, jotka se on saanut suullisesti yrityksen työntekijöiltä.

61. Onko kaiken edellä esitetyn perusteella tehtävä se päätelmä, että kansallisen tuomioistuimen ainoana tehtävänä on tarkastaa, onko sille esitetty päätös todella komission tekemä ja onko niillä henkilöillä, jotka haluavat suorittaa tarkastuksen, hallussaan asiakirjat, jotka osoittavat, että he ovat komission tarkastukseen valtuuttamia?

62. Kuten Ranskan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset ja komissio, olen sitä mieltä, että kansallisen tuomioistuimen tehtävä on hieman tätä laajempi, mutta että se ei ole yhtä laaja kuin Roquetten ja muiden huomautuksia esittäneiden hallituksien mukaan näyttäisi olevan.

63. Mielestäni on erotettava sellainen valvonta, jota tuomioistuin voi harjoittaa todetakseen, onko tarkastus mielivaltainen tai suhteeton, siitä valvonnasta, joka koskee itse tarkastuksen/kotietsinnän kulkua.

64. *Komission* mukaan ensiksi mainitusta valvonnasta voitaisiin väittää, että tällainen valvonta kuuluu ainoastaan yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaan, koska perustelujen valvonta on osa lainmukaisuuden valvontaa.

65. Komissio kuitenkin myöntää, että olisi vaikea sovittaa yhteen se, että yhtäältä kansallisella tuomioistuimella ei olisi mitään mahdollisuutta valvoa tarkastusta koskevan päätöksen perusteluja, ja se, että toisaalta kansalliselle tuomioistuimelle on kuitenkin edellä mainitussa asiassa Hoechst vastaan komissio tunnustettu oikeus arvioida sitä, ovatko suunnitellut toimenpiteet mahdollisesti mielivaltaisia tai ylimitoitettuja. Tällainen arviointi edellyttää välttämättä sitä, että kansallinen tuomioistuin analysoi tarkastuksen kohdetta ja tarkoitusta, joiden komissio korostaakin kuuluvan niihin olennaisiin seikkoihin, joiden on selvittävä päätöksen perusteluista. [11]

66. Komissio katsoo kuitenkin, että kansallinen tuomioistuin ei voi perusteluja

11 — Ks. asetuksen N:o 17 14 artiklan 3 kohta ja edellä mainitussa asiassa Hoechst v. komissio annetun tuomion 40 kohta.

analysoidessaan mennä pitemmälle kuin on tarpeen sen rajallisen harkintavallan käyttämiseksi, joka sille on tunnustettu edellä mainitussa asiassa Hoechst vastaan komissio annetussa tuomiossa.

67. Komissio katsoo tältä osin, että suunnitellun pakkokeinon mielivaltaista tai ylimitoitettua luonnetta on arvioitava ainoastaan tarkastuksen kohteeseen nähden, [12] joten riittävää on se, että kansalliselle tuomioistuimelle annetaan tieto tutkittavana olevasta rikkomuksesta ja siitä yhteydestä, jossa siihen olisi syyllistytty (yrityksen asema kyseisillä markkinoilla, asiakirjojen kätkemisen vaara, painostuksen mahdollisuus jne.).

68. Komission mielestä on näin ollen hyväksyttävää, että kansallinen tuomioistuin evää pyydetyn luvan, jos komission päätöksessä ei ole mitään edellä mainituista seikoista tai jos kuvausta rikkomukseksi väitetystä toiminnasta ei ole ollenkaan tai se on niin epämääräinen, että suunniteltujen toimenpiteiden ylimitoitetun tai mielivaltaisen luonteen arvioiminen ei olisi mitenkään mahdollista, tai jos tarkastuksen tavoite on ilmaistu aivan liian epämääräisin ilmaisuin (esimerkiksi "tarkastaa, onko yritys käyttänyt kilpailunvastaisia menettelytapoja"), jotta tuomioistuin voisi harjoittaa sille kuuluvaa valvontaa.

12 — Ks. edellä mainitussa asiassa Hoechst v. komissio annetun tuomion 29 kohta.

69. *Ranskan hallitus* katsoo, että toimivaltainen kansallinen tuomioistuin voi evätä kotietsintää ja takavarikkoa koskevan luvan, jos se katsoo, että sille esitetyt tiedot eivät ole sellaisia, että se voisi harjoittaa sille kuuluvia sellaisia valvontavaltuuksia kuin edellä mainitussa asiassa Hoechst vastaan komissio annetussa tuomiossa määritellään. Toimivaltainen kansallinen tuomioistuin ei voi kuitenkaan kieltäytyä antamasta lupaa pyydettyyn kotietsintään ja takavarikkoon — heikentämättä komission toiminnan tehokkuutta tavalla, joka ei ole perusteltu —, jos sille on toimitettu asetuksen N:o 17 14 artiklan 3 kohdassa säädetyt perusteluja koskevat olennaiset seikat.

70. Ranskan hallitus viittaa edellä mainitussa asiassa Hoechst vastaan komissio annetun tuomion 40 ja 41 kohtaan ja katsoo, että yhteisöjen tuomioistuin on aikaisemmin rinnastanut EY:n perustamissopimuksen 190 artiklassa (josta on tullut EY 253 artikla) määrätyn perusteluvelvollisuuden ja asetuksen N:o 17 14 artiklan 3 kohdassa säädetyn velvollisuuden laajuuden toteamalla, että komission on mainittava tarkastuksen kohde ja tarkoitus, ja lisäämällä, että "vaikka on totta, ettei komissio ole velvollinen ilmoittamaan kaikki niitä hallussaan olevia tietoja, jotka koskevat tutkittavana olevia kilpailunrajoituksia, eikä tekemään perusteellista oikeudellista luonnehdintaa kyseisistä kilpailunrajoituksista, komission on sitä vastoin kuitenkin selkeästi mainittava ne oletetut seikat, jotka se aikoo selvittää".

71. Ranskan hallitus huomauttaa tältä osin, että edellä mainitussa asiassa Hoechst vastaan komissio yhteisöjen tuomioistuin

on katsonut tältä osin, että tarkastusta koskevan päätöksen perustelut voivat olla hyvin yleisin sanamuodoin kirjoitettu, eikä sillä ole vaikutusta päätöksen lainmukaisuuteen.

72. Käytännössä ne seikat, joita esitetään tuomioistuimen käsiteltäväksi saatetun lupahakemuksen tueksi, ovat Ranskan hallituksen mukaan niitä, jotka sisältyvät komission päätökseen, niin että näiden asiakirjojen erottaminen toisistaan on melko keinotekoista kansallisen tuomioistuimen harjoittaman perusteluja koskevan valvonnan kannalta.

73. Edellä mainitussa asiassa Hoechst vastaan komissio luotu oikeuskäytäntö ei kuitenkaan aina osoita Ranskan hallituksen mukaan kansalliselle tuomioistuimelle sitä, minkä seikkojen perusteella sen on tutkittava, ovatko suunnitellut pakkotoimenpiteet oikeassa suhteessa tarkastuksen kohteeseen nähden. Tästä osoituksena on erityisesti käsiteltävänä oleva ennakkoratkaisupyyntö. Ranskan hallituksen mukaan kansallisille tuomioistuimille aiheutuvat käytännön tason ongelmat ovat syynä siihen, että mahdollisimman tarkka ja jopa tyhjentävä määritelmä, joka koskee tarkastusta koskevan päätöksen perusteluvelvollisuutta, on tarpeellinen.

74. Päätöksen perustelut voidaan jakaa kolmenlaisiin tietoihin. Ensinnäkin olisi ilmoitettava kyseistä yritystä koskevat tiedot (yritysmuoto, osoite, niiden toimitilojen osoite, joissa kotietsintä on tarkoitus suorittaa). Tämän jälkeen vaadittaisiin tietoja, jotka koskevat epäiltyjä menettelytapoja (hintoja koskevat yhteisjärjestelyt, markkinoiden jakaminen ja niin edelleen) ja joiden avulla tuomioistuin voi arvioida tarkastuksen alan. Lisäksi olisi ilmoitettava tiedot, jotka koskevat menettelyjen mahdollista salaista luonnetta, jotta tuomioistuin voisi ottaa huomioon tämän seikan arvioidessaan sitä, ovatko suunnitellut pakkokeinot oikeassa suhteessa tarkastusten kohteeseen nähden. Tästä salaisesta luonteesta tuomioistuin voisi päätellä, että yritys on riittävän organisoitunut niin, että voidaan olettaa, että sillä on peittelystrategia, joka saa sen vastustamaan tarkastusta. Viimeisinä seikkoina, jotka tarkastusta koskevasta päätöksestä on tultava ilmi, on pidettävä niitä, jotka liittyvät epäiltyjen kilpailunvastaisten menettelytapojen soveltamisalaan kuuluviin palveluihin tai tavaroihin, kuten yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee.

75. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus esittää, että kansallinen tuomioistuin ei voi evätä lupahakemusta sillä perusteella, että se katsoo, että tarkastusta koskevan komission päätöksen perustelut eivät ole riittäviä siihen, että se voisi tutkia, onko päätös perusteltu.

76. Ensinnäkin kyseinen hallitus muistuttaa tältä osin, että on jo selkeästi vakiintunut, että kansallisen oikeuden säännöt — myös perustuslain tasoiset — eivät voi

rajoittaa tai poistaa yhteisön oikeuteen perustuvaa velvoitetta, eikä niitä voida soveltaa, jos ne ovat tämän velvoitteen vastaisia. [13]

77. Toiseksi Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus korostaa, kuten Ranskan hallituskin, että asetuksen N:o 17 14 artiklan 3 kohdassa itsessään vahvistetaan ne seikat, joista tarkastusta koskevan päätöksen perustelut koostuvat ja joihin kuuluvat tarkastuksen kohde ja tarkoitus. Kyseinen hallitus korostaa myös, että komission on lisäksi edellä mainitussa asiassa Hoechst vastaan komissio annetun tuomion 41 kohdan mukaisesti mainittava ne oletetut seikat, jotka se aikoo selvittää.

78. Tarkastusta koskevan komission päätöksen tosiseikkojen tai oikeusperustan valvonta kuuluu Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mukaan kuitenkin yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaan.

79. *Saksan hallitus* arvioi, että kansallinen tuomioistuin voi evätä luvan, jos komissio päätöksensä perusteluissa tai esittämällä asiakirjoja ei ilmaise yksityiskohtaisesti niitä tietoja ja tietojen luonnetta ja sisältöä, jotka sillä on hallussaan kyseisestä yrityksestä ja joiden perusteella se epäilee perustamissopimuksen 85 artiklan 1 kohtaa rikotun. Komissio ei ole kuitenkaan velvollinen esittämään asiakirjatodisteita alkuperäisinä tai jäljennöksinä eikä paljastamaan mahdollisten tietolähteidensä henkilöllisyyttä. Kansallisen tuomioistuimen harjoittama valvonta ei saa kuitenkaan muuttua vain "tyhjäksi kuoreksi", esimerkiksi sen vuoksi, että komission epäilyjen perusteluista ei ole konkreettista tietoa.

80. *Kreikan hallitus* puolestaan esittää, että jos tarkastusta koskevassa päätöksessä ei mainita tarkastuksen kohdetta, sen tarkoitusta tai sellaisia tietoja, jotka ovat riittäviä perustelemaan tarkastusta yrityksen tiloissa, ja kansallinen tuomioistuin ei voi niiden avulla todeta, täyttyvätkö kansallisessa oikeudessa säädetyt takeet, viimeksi mainitulla on toimivalta evätä pyydetty lupa.

81. *Italian hallitus* katsoo, että kansallisen viranomaisen on arvioitava, ovatko pakkokeinot mielivaltaisia tai suhteettomia tarkastuksen tarkoitukseen nähden ja ilmeneekö tarkastuksen soveltuvuus komission päätöksessään noudattamasta päättelystä, kun tämä päättely välttämättä perustuu tiedoille ja näytölle, joiden tarkoituksena on osoittaa tarkastuksen kohde ja tarkoitus (edellä mainittu asia Hoechst v. komissio, tuomion 29 kohta).

13 — Ks. asia C-213/89, Factortame ym., tuomio 19.6.1990 (Kok. 1990, s. I-2433, 17—20 kohta).

82. *Norjan hallitus,* samoin kuin Saksan hallitus, vastaa ainoastaan ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen ja viittaa siten kaikkiin niihin tietoihin, joka komission on annettava päätöksellään ja sen täydennykseksi. Norjan hallitus katsoo, että komission on annettava ensi käden perustelut, eli toimivaltaisella kansallisella tuomioistuimella on mahdollisuus vaatia tietyt vähimmäistiedot tai -näyttö, joiden avulla se voi tutkia, etteivät suunnitellut pakkotoimenpiteet ole mielivaltaisia tai ylimitoitettuja tarkastuksen kohteeseen nähden.

83. Norjan hallitus kuitenkin myöntää, että lainvastaiset kilpailunrajoitukset otetaan usein käyttöön sellaisilla menettelyillä, että niistä ei jää juurikaan näyttöä. Komissiolle esitettävät pyynnöt, joilla pyritään saamaan tietoja komission epäilyksien perusteluista, eivät sen vuoksi saa olla liian vaativia. Käytettävissä olevat tiedot ovat tavallisesti vain merkkejä kilpailuoikeuden sääntöjen rikkomisesta ja niiden pitäisi olla riittäviä tarkastuksen aloittamiseksi. On muistettava, että yritysten tiloissa suoritettavien tarkastusten päämäärä on kerätä sellaisia todisteita, joita ei muuten löydettäisi. Ei olisi loogista vaatia, että kansalliselle valvontaviranomaiselle esitetään aineellisia todisteita ennen todellisen tarkastuksen suorittamista.

84. Omasta puolestani olen täysin samaa mieltä viimeksi mainitusta huomautuksesta. Olen myös sitä mieltä, että ilmaisu "ensi käden perustelut" on sovelias, mutta toisin kuin kyseinen hallitus olen sitä mieltä, että näiden "ensi käden perustelujen" on ilmettävä komission päätöksestä ja vain siitä.

85. Jos ei haluta mennä siihen suuntaan, että kansallinen tuomioistuin valvoisi tarkastuksen välttämättömyyttä, kansallisella tuomioistuimella ei pidä olla oikeutta vaatia täydentävää selvitystä. Sen tehtävänä on oltava ainoastaan, kuten komissio asian ilmaisee, "valvoa vain todella selviä kyseisten yritysten oikeuksien loukkauksia". Kyseessä on eräänlainen "ilmeisen virheen valvonta". Komissio mainitsee huomautuksiensa toisessa kohdassa, että kyseessä on valvonta, josta Ranskan oikeudessa käytetään nimitystä "vähimmäisvalvonta".

86. Haluaisin kuitenkin vielä lisätä seuraavan tarkennuksen, jonka pitäisi ainakin osaksi vastata Saksan, Italian ja Norjan hallitusten huolenaiheisiin. Katson, että jos komissio voi — paljastamatta lähteitään ja aiheuttamatta vahinkoa kolmansille — antaa tiedot siitä näytöstä, jolle se perustaa päätöksensä, sen on myös se tehtävä.

87. Selvennän tätä seikkaa pääasiassa riidanalaisen päätöksen avulla.

88. Kyseinen päätös sisältää asetuksen N:o 17 14 artiklan 3 kohdassa määritetyt "perustelujen olennaiset seikat". [14] Siinä kuvataan riittävän tarkasti tarkastuksen kohde ja tarkoitus, ja siinä mainitaan selvästi "ne oletetut seikat, jotka komissio aikoo selvittää". [15]

89. Päätöksessä on kuitenkin myös eräs lisätieto, jota vastaavaa ei ollut edellä mainitussa asiassa Hoechst vastaan komissio annetussa tuomiossa [16] kyseessä olevassa päätöksessä, eli se, että "komissiolla hallussa olevien tietoja mukaan kyseisen yrityksen johto *on pitänyt kilpailijoiden kanssa säännöllisiä kokouksia*, [17] joiden aikana — — markkinaosuuksia on jaettu ja vähimmäishinnoista sovittu — — ".

90. Jäljempänä komission päätöksessä todetaan, että "komissiolla on hallussaan tietoja, joiden mukaan kyseiset *yhteydet* kilpailijoihin ulottuvat myös glukonodeltalaktonimarkkinoihin. Kyse on ollut erityisesti *kahden- ja monenvälisistä* neuvotteluista, joita on käyty usein natriumglukonaattia koskevien *kokousten ulkopuolella* [18] (ennen, jälkeen tai taukojen aikana). Osanottajat ovat tällöin vaihtaneet tietoja markkinoista, markkinahinnoista sekä kysyntätilanteesta."

91. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin toteaa toisessa kysymyksessään, että komission päätöstä "ei ole riittävästi perusteltu, eikä kansallinen tuomioistuin voi sen vuoksi varmistua konkreettisesti siitä, että sen käsiteltäväksi saatettu hakemus on hyväksyttävissä — — ". Tämän vuoksi katson, että on syytä olettaa, että Cour de cassationin mukaan komission olisi pitänyt sisällyttää päätökseensä lisätietoja näiden kokousten ajankohdasta tai siitä, kuinka usein niitä pidettiin, ja niistä syistä, joiden vuoksi se katsoo, että mainitussa päätöksessä tarkoitetuista kilpailunvastaisista toimenpiteistä todella keskusteltiin näiden kokousten aikana ja että ne todennäköisesti silloin hyväksyttiin.

92. Tämä kuitenkin pakottaisi komission paljastamaan ainakin jossain määrin tietolähteidensä henkilöllisyyden. Nämä tietolähteet ovat usein jonkin yhteisjärjestelyyn osallisen yrityksen työntekijöitä [19] tai entisiä työntekijöitä taikka jopa joku jonkin yrityksen johtoon kuuluva, joka haluaa komission soveltavan kyseiseen yritykseen lievempiä toimenpiteitä.

14 — Ks. edellä mainitussa asiassa Hoechst v. komissio annetun tuomion 40 kohta.

15 — Ks. edellä mainitussa asiassa Hoechst v. komissio annetun tuomion 41 kohta.

16 — Kyseisessä päätöksessä todetaan, että "komissio on saanut tietoja, joiden vuoksi on perusteltua epäillä, että — — ", ("die den Verdacht begründen, dass — — ", eikä mitään tarkempaa esitetä niistä seikoista, joille epäilyt perustuvat.

17 — Kursivointi tässä.

18 — Kursivointi tässä.

19 — Asiassa 145/83, Adams v. komissio, tuomio 7.11.1985 (Kok. 1985, s. 3539, Kok. Ep. VIII, s. 341); asiassa 53/84, Adams v. komissio, tuomio 7.11.1985 (Kok. 1985, s. 3595) ja asiassa 294/84, Adams v. komissio, tuomio 11.3.1986 (Kok. 1986, s. 977) on ilmennyt, millaisia ihmistä koskevia tragedioita ja millaisen määrän oikeudenkäyntejä jopa vain vahingossa tapahtunut tietolähteen paljastaminen voi aiheuttaa.

93. Jos komissio sitä vastoin olisi, kuten Norjan hallitus huomauttaa, todennut markkinoilla lähes yhtäaikaisia hintojen muutoksia, jotka kyseisen alan kaikki valmistajat toteuttavat, tai jos kyseisiä tuotteita käyttävät teollisuuden alat olisivat tehneet, kuten kartonkialan yhteisjärjestelyn tapauksessa, komissiolle valituksen, jonka julkistamisesta lehdistössä nämä teollisuuden alat olisivat itse huolehtineet, ei olisi tietenkään mitään syytä, jonka vuoksi komissio ei voisi viitata näihin seikkoihin päätöksessään. Asia on näin kuitenkin vain poikkeuksellisissa tapauksissa.

94. Olen näin ollen vahvasti sitä mieltä, että komission on päätöksessään luonnollisesti mainittava selvästi ne oletetut seikat, jotka se aikoo selvittää, mutta sen on tuettava niitä näytöllä ainoastaan, jos näytön mainitsemisella ei paljasteta tietolähteitä tai aiheuteta vahinkoa kolmansille.

95. Näin ollen on väistämätöntä, että monissa tapauksissa komissio voi todeta ainoastaan "että sillä olevien tietojen perusteella" kyseinen yritys on todennäköisesti osallistunut tietyntyyppisten, tiettyjä tuotteita koskevien kilpailunvastaisten toimenpiteiden hyväksymiseen.

96. Komissio voisi kuitenkin kohteliaisuudesta vastata kansallisen tuomioistuimen mahdollisiin lisäkysymyksiin, jos se voidaan tehdä ehdottoman salaisesti. Kuten komissio on suullisessa käsittelyssä kuitenkin huomauttanut, ainakaan Ranskassa tuomioistuimelle esitettyjen asiakirjojen toimittamisesta asianosaisille ei voida kieltäytyä käsiteltäessä asiaa Cour de cassationissa. Lisäksi mielestäni Cour de cassationin tuomioista voidaan päätellä, että tribunal de grande instancen presidentin on päätöksessään esitettävä tiivistelmä kaikista hänelle suullisesti annetuista lausunnoista, jotka ovat osaltaan vaikuttaneet siihen, että hän katsoo kotietsintää koskevan luvan antamisen olevan perusteltua.

97. Tarkastelen seuraavaksi kansallisen tuomioistuimen valvontaan osallistumisen toista puolta eli tarkastusmenettelyn kulkuun kohdistuvaa valvontaa.

98. Tukeakseen väitettään Roquette on vahvasti vedonnut edellä mainitussa asiassa Hoechst vastaan komissio annetun tuomion 35 kohdassa oleviin kahteen virkkeeseen, joissa todetaan seuraavaa:

"Komission on huolehdittava siitä, että kansallisen oikeuden nojalla toimivaltaisella elimellä on käytettävissään kaikki ne keinot, jotka tämä elin tarvitsee voidakseen käyttää sille kuuluvaa valvontavaltaa."

"Kansallisen elimen toimivaltaan kuuluu sitä vastoin tarkastusta koskevan päätöksen aitouden varmistamisen jälkeen tutkia, etteivät aiotut pakkotoimenpiteet ole mielivaltaisia tai ylimitoitettuja tarkas-

tuksen kohteeseen nähden, sekä valvoa näiden toimenpiteiden suorittamiseen liittyvien kansallisen oikeuden sääntöjen noudattamista."

99. Ensimmäistä virkettä, joka koskee "keinoja", joita kansallisella tuomioistuimella on oltava käytössään, seuraa välittömästi virke "on korostettava, että kansallisen oikeuden nojalla toimivaltainen elin — olipa se tuomioistuin tai ei — ei voi tällaisessa tilanteessa omalla harkinnallaan korvata komission suorittamaa harkintaa siitä, ovatko määrätyt tarkastukset tarpeen; tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskeva komission arviointi kuuluu yhteisöjen tuomioistuimen harjoittaman laillisuusvalvonnan alaan". Näiden kahden virkkeen peräkkäisen tarkastelun perusteella voidaan päätellä, että "keinot", joita kansallisen oikeuden nojalla toimivaltaisella elimellä on oltava käytettävissään, eivät voi koostua kaikesta siitä näytöstä ja kaikista niistä tiedoista, jotka komissiolla on hallussaan. Tämä onkin joka tapauksessa poissuljettua edellä mainitussa asiassa Hoechst vastaan komissio annetun tuomion 41 kohdan perusteella. Nämä keinot voivat olla vain niitä, jotka ovat tarpeen, jotta kansallinen tuomioistuin voisi täyttää kyseisen tuomion 43 kohdassa määritellyn tehtävänsä, eli huolehtia siitä, että noudatetaan niitä menettelyllisiä takeita, joista kansallisessa oikeudessa on säädetty.

100. "Menettelyllisillä takeilla" yhteisöjen tuomioistuin on selvästi tarkoittanut kansallisia sääntöjä, joissa osoitetaan toimivaltainen tuomioistuin ja sen tekemää päätöstä koskevat muotoseikat. Kyseessä voivat myös olla velvollisuus ilmoittaa niiden yrityksen eri toimitilojen osoite, joissa tarkastus on suoritettava, tarkastuksen päivämäärä ja kellonaika, tarkastuksen suorittavien komission virkamiesten ja kansallisten virkamiesten henkilöllisyys samoin kuin muut samanlaiset käytännön yksityiskohdat, joita kansallisessa oikeudessa voidaan vaatia.

101. Toinen virke, johon Roquette viittaa, koskee, kuten Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ja komissio ovat suullisessa käsittelyssä perustellusti huomauttaneet, ainoastaan sitä tapaa, jolla pakkotoimenpiteitä voidaan toteuttaa. Kansallinen tuomioistuin voi tätä varten itse osallistua tarkastukseen, jos se sallitaan tai sitä vaaditaan kansallisessa oikeudessa. Se voi vaatia, että tuomioistuinta avustavat rikospoliisin virkamiehet, jotka ovat komission virkamiesten mukana, eivät riko ovien, kaappien tai ajoneuvojen lukkoja, lukuun ottamatta niitä tilanteita, joissa yrityksen työntekijät kieltäytyvät avaamasta niitä, koska muutoin kyseessä olisivat mielivaltaiset tai ylimitoitetut pakkotoimenpiteet. Kuten Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus on maininnut, kansallinen tuomioistuin voi huomauttaa, että yrityksellä on oikeus kutsua oikeudellinen neuvonantajansa (aiheuttamatta kuitenkaan viivytystä, jonka avulla todisteita voidaan tuhota) ja että työntekijöillä on oikeus olla antamatta yritystä syyllistäviä lausuntoja tai vastauksia kysymyksiin.

102. Tiivistetysti ilmaisten kansallisen tuomioistuimen on huolehdittava siitä, että fyysisiä pakkotoimenpiteitä ei käytetä, jos se ei yrityksen johdon asenne huomioon ottaen ole perusteltua, ja yleisesti valvottava, että tarkastus suoritetaan kyseisessä valtiossa voimassa olevien sääntöjen mukaisesti.

Ratkaisuehdotus

103. Edellä esitetyn perusteella ehdotan yhteisöjen tuomioistuimelle, että se antaisi Cour de cassationin kahteen ennakkoratkaisukysymykseen komission ehdottaman seuraavanlaisen vastauksen:

Koska Euroopan yhteisöjen tuomioistuin valvoo tarkastuksia koskevia päätöksiä, jotka Euroopan yhteisöjen komissio tekee 6 päivänä helmikuuta 1962 annetun neuvoston asetuksen N:o 17, perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklan ensimmäinen täytäntöönpanoasetus, 14 artiklan 3 kohdan perusteella, ja koska yhteisöjen tuomioistuin tunnustaa periaatteen, jonka mukaan kaikkia luonnollisia henkilöitä ja oikeushenkilöitä suojellaan julkisen vallan mielivaltaisia tai suhteettomia toimenpiteitä vastaan, asetuksen N:o 17 14 artiklan 6 kohtaa on tulkittava siten, että kansallinen tuomioistuin, joka ratkaisee mainitun 14 artiklan 6 kohdan mukaisesti tehdyn avunantoa koskevan komission hakemuksen:

— ei voi vaatia, että sille toimitetaan ne tiedot ja selvitykset, joiden perusteella komissio on tehnyt tarkastuspäätöksensä, eikä tarkastaa näiden tietojen todenmukaisuutta tai sitä, kuinka asiaankuuluvia ne ovat

— voi evätä sen käsiteltäväksi saatetun hakemuksen ainoastaan siinä tapauksessa, että tarkastuksen kohdetta tai tarkoitusta ei ole mainittu komission päätöksessä, tai jos ne on kuvattu aivan liian epämääräisesti, jotta se voisi valvoa suhteellisuusperiaatteen noudattamista sille kuuluvien valtuuksien mukaisesti.