YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
11 päivänä marraskuuta 1981 *

Asiassa 60/81,

International Business Machines Corporation, Armonk, New York 10504, Yhdysvallat, edustajinaan Jeremy Lever, QC, Englannin ja Walesin asianajajayhteisö, David Edward, QC, Skotlannin asianajajayhteisö, John Swift, QC, Englannin ja Walesin asianajajayhteisö, barristerit Christopher Bellamy ja Nicholas Forwood, Englannin ja Walesin asianajajayhteisö ja asianajotoimisto Ashurst, Morris Crisp & Co:n solicitor Andrew Soundy, Englannin ja Walesin Supreme Court, prosessiosoite Luxemburgissa International Business Machines of Belgium SA, 8 boulevard Royal,

kantajana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellinen neuvonantaja John Temple ja oikeudellisen yksikön virkamies Götz zur Hausen, prosessiosoite Luxemburgissa c/o komission oikeudellisen yksikön virkamies Oreste Montalto, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

vastaajana,

jota tukee

Memorex SA, chaussée de la Hulpe 178, Bryssel, edustajanaan asianajajat Ivo Van Bael ja Jean-François Bellis, Bryssel, prosessiosoite Luxemburgissa c/o Elvinger ja Hoss, 15 Côte d'Eich,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

väliintulijana,

jossa vaaditaan kumoamaan kilpailumenettelyn aloittamisesta tehty päätös sekä väitetiedoksianto,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti J. Mertens de Wilmars, jaostojen puheenjohtajat G. Bosco ja A. Touffait, sekä tuomarit A. J. Mackenzie Stuart, T. Koopmans, U. Everling ja F. Grévisse,

julkisasiamies: Sir Gordon Slynn,
kirjaaja: A. Van Houtte,

on antanut seuraavan

tuomion

1 International Business Machines Corporation (jäljempänä IBM), Armonk, New York, Yhdysvallat, on yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon 18.3.1981 jättämällään kanteella vaatinut ETY:n perustamissopimuksen 173 artiklan toisen kohdan nojalla yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan komission toimen tai toimet, joka tai jotka on annettu tiedoksi IBM:lle 19.12.1980 päivätyllä kirjeellä ja jolla tai joilla IBM:ää vastaan on aloitettu 6.2.1962 annetun neuvoston asetuksen N:o 17 (perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklan ensimmäisen täytäntöönpanoasetuksen) 3 artiklan (EYVL s. 205) mukainen menettely ja jolla tai joilla IBM:lle on annettu väitetiedoksianto. Toissijaisesti kanteessa vaaditaan kumoamaan itse väitetiedoksianto.

2 Kyseinen kirje, jonka komission kilpailuasiain pääosaston johtaja oli allekirjoittanut, oli osoitettu IBM:lle niiden tutkimusten johdosta, joita komission virkamiehet olivat tehneet useiden vuosien ajan IBM:n ja sen tytäryhtiöiden noudattamien tiettyjen kauppatapojen takia määrittääkseen, olivatko nämä tavat ETY:n perustamissopimuksen 86 artiklassa tarkoitettua määräävän

markkina-aseman väärinkäyttöä. Tällä kirjeellä IMB:lle ilmoitettiin, että komissio oli aloittanut sitä vastaan neuvoston asetuksen N:o 17 3 artiklan mukaisen menettelyn ja että komissio aikoi tehdä 86 artiklan määräysten rikkomisen toteamista koskevan päätöksen. IBM sai samassa kirjeessä neuvoston asetuksen N:o 17 19 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetyistä kuulemisista 25 päivänä heinäkuuta 1963 annetun komission asetuksen N:o 99/63/ETY 2 artiklassa (EYVL s. 2269) tarkoitetun väitetiedoksiannon. Kilpailuasiain pääosaston johtaja pyysi IBM:ää antamaan kirjallisen vastauksen väitetiedoksiantoon asetetussa määräajassa ja täsmensi, että IBM:llä olisi myöhemmän kuulemisen yhteydessä mahdollisuus suullisesti ilmaista näkökantansa.

3 IBM katsoi, että sille 19.12.1980 päivätyssä kirjeessä tiedoksi annetut toimet olivat monella tavoin virheellisiä, ja se vaati komissiota peruuttamaan väitetiedoksiannon ja päättämään menettelyn. Koska komissio ei toteuttanut IBM:n vaatimusta, IBM pani vireille käsiteltävänä olevan kanteen, jossa se vaati kyseisten toimien kumoamista.

4 Kanteensa tueksi IBM väittää, että kanteen kohteena olevat toimet eivät täytä tällaisille toimille asetettuja vähimmäisvaatimuksia ja että väitetiedoksiannon virheellisen sisällön, asetettujen määräaikojen riittämättömyyden ja komission itselleen varaaman, myöhempien väitteiden esittämistä koskevan mahdollisuuden vuoksi IBM:lle ei ole annettu mahdollisuutta puolustautua. IBM katsoo lisäksi, että toteuttaessaan kanteen kohteena olevat toimet komissio on käyttänyt toimivaltaansa lainvastaisesti sen vuoksi, että kaikki komission jäsenet eivät ole päättäneet kyseisistä toimista kollegiaalisesti, vaikka tätä vastaavaa toimivallan siirtoa ei ole toteutettu eikä sitä voisi laillisesti toteuttaakaan ainakaan ilman sääntöjenmukaista julkaisemista tai ilmoittamista. IBM väittää myös, että kanteen kohteena olevilla toimilla rikotaan kansainvälisen kohteliaisuuden (comity) ja valtionsisäisiin asioihin puuttumattomuuden sääntöjä, jotka komission olisi pitänyt ottaa huomioon ennen asianomaisten toimien antamista sen vuoksi, että IBM:n moitittu käyttäytyminen on pääasiallisesti toteutunut yhteisön ulkopuolella, erityisesti Yhdysvalloissa, missä asiasta on pantu vireille oikeudenkäyntejä.

5 Komissio, jota väliintulija Memorex SA tukee, on esittänyt työjärjestyksen 91 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun oikeudenkäyntiväitteen. Yhteisöjen tuomioistuin on päättänyt ratkaista tämän oikeudenkäyntiväitteen ennen pääasian ratkaisemista.

6 Komissio ja väliintulija Memorex SA esittävät oikeudenkäyntiväitteen tueksi, että kanteen kohteena olevat toimet ovat menettelyn kuluessa toteutettuja toimia, joissa ilmaistaan komission näkökanta, jota se saattaa vielä muuttaa, ja että nämä toimet ovat valmistelevia toimia suhteessa lopulliseen päätökseen, jonka komissio tekee menettelyn päätteeksi, minkä vuoksi ne eivät siis ole päätöksiä, joista voitaisiin nostaa kanne ETY:n perustamissopimuksen 173 artiklan nojalla.

7 IBM esittää, että menettelyn aloittaminen ja väitetiedoksianto ovat perustamissopimuksen 173 artiklassa tarkoitettuja päätöksiä oikeudellisen luonteensa sekä tuottamiensa oikeusvaikutusten perusteella, minkä vuoksi ne voivat olla kanteen kohteena.

8 Perustamissopimuksen 173 artiklan mukaisesti kumoamiskanne voidaan nostaa neuvoston ja komission säädöksistä ja tietyistä muista toimista, ei kuitenkaan suosituksista ja lausunnoista. Kyseisen kanteen tarkoituksena on varmistaa perustamissopimuksen 164 artiklan määräysten mukaisesti, että perustamissopimusta tulkittaessa ja sovellettaessa noudatetaan lakia. Se, että kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä tulkittaisiin suppeasti niin, että kanteen kohteena voisivat olla ainoastaan 189 artiklassa mainitut toimet, olisi vastoin tätä tavoitetta.

9 Jotta voitaisiin määritellä, ovatko kanteen kohteena olevat toimenpiteet 173 artiklassa tarkoitettuja toimia, tarkastelun kohteeksi on siis otettava näiden toimenpiteiden asiasisältö. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti toimia tai päätöksiä, jotka voivat olla perustamissopimuksen 173 artiklassa tarkoitetun kumoamiskanteen kohteena, ovat sellaiset toimenpiteet, joilla on sitovia oikeusvaikutuksia, jotka voivat vaikuttaa kantajan etuihin muuttaen tämän oikeusasemaa selvästi. Säädösten tai päätösten muodolla ei sitä vastoin periaatteessa ole merkitystä, kun kyse on siitä, voivatko ne olla kumoamiskanteen kohteena.

10 Silloin kun on kyse toimista tai päätöksistä, jotka tehdään monivaiheisessa menettelyssä eli esimerkiksi sisäisessä menettelyssä, kannekelpoisia toimia ovat pääsääntöisesti yleensä ainoastaan sellaiset toimenpiteet, joissa lopullisesti vahvistetaan komission tai neuvoston kanta kyseisen menettelyn päätteeksi; sen sijaan menettelyn kuluessa tehdyt toimenpiteet, joilla valmistellaan lopullista päätöstä, eivät ole kannekelpoisia.

11 Toisenlainen kanta voitaisiin ottaa ainoastaan silloin, jos valmistelevan menettelyn aikana toteutetut toimet tai päätökset eivät ainoastaan omaisi edellä kuvattuja oikeudellisia ominaispiirteitä, vaan myös itsessään muodostaisivat päätöksen erityiselle menettelylle, joka olisi erillinen siihen menettelyyn nähden, jonka perusteella komissio tai neuvosto voisivat ratkaista pääasian.

12 Edelleen, on otettava huomioon, että vaikka toimenpiteet, jotka ovat luonteeltaan puhtaasti valmistelevia, eivät itsessään voi olla kumoamiskanteen kohteena, niihin mahdollisesti liittyviin lainvastaisuuksiin voitaisiin vedota sellaisen kanteen tueksi, joka on nostettu tällaisen valmistelevan toimenpiteen perusteella toteutettua lopullista tointa vastaan.

13 Asetuksen N:o 17 mukaisen hallinnollisen menettelyn aloittamisen ja asetuksen N:o 99/63/ETY 2 artiklassa tarkoitetun väitetiedoksiannon vaikutuksia ja oikeudellista luonnetta on arvioitava suhteessa näiden toimien tehtävään komission vireille panemassa kilpailualan hallinnollisessa menettelyssä, jota koskevat yksityiskohtaiset säännöt on vahvistettu edellä tarkoitetuissa asetuksissa.

14 Tämän hallinnollisen menettelyn tarkoituksena on, että yritykset, joita asia koskee, voivat tuoda esille näkemyksensä ja että komissiolla on asiasta mahdollisimman täydellinen käsitys ennen kuin se tekee yritysten etuihin vaikuttavan päätöksensä. Menettelyllä pyritään luomaan yritysten etujen mukaisia menettelyllisiä takeita ja antamaan yrityksille asetuksen N:o 17 johdanto-osan 11. perustelukappaleen mukaisesti oikeus tulla kuulluksi komissiossa.

15 Tämän vuoksi on todettava asetuksen N:o 17 19 artiklan 1 kohdan mukaisesti, että puolustautumisoikeuksien noudattamisen takaamiseksi on varmistettava, että yrityksellä, jota asia koskee, on tutkimuksen päätteeksi oikeus esittää huomautuksia niistä seikoista, joita komissio aikoo käyttää sitä vastaan päätöksessään, ja että yritykselle annetaan tieto näistä väitteistä asetuksen N:o 99/63/ETY 2 artiklassa säädetyssä asiakirjassa. Tämän vuoksi edellä tarkoitettujen säännösten mukaisen menettelyn aloittaminen osoitetaan selvästi toimella, josta ilmenee aikomus tehdä päätös, mahdollisen epäilyksen poistamiseksi asianomaisen yrityksen menettelyllisen aseman suhteen.

16 Perustellakseen nostamansa kanteen tutkittavaksi ottamista IBM on vedonnut useisiin oikeusvaikutuksiin, joita menettelyn aloittaminen ja väitetiedoksianto sen mukaan tuottavat.

17 Jotkut näistä oikeusvaikutuksista ovat pelkkiä menettelyn kuluessa toteutetulle toimelle ominaisia oikeusvaikutuksia eivätkä menettelyllistä asemaa lukuun ottamatta vaikuta asianomaisen yrityksen oikeudelliseen asemaan. Tämä koskee erityisesti vanhentumisajan kulumisen keskeytymistä, jonka aiheuttaa sekä menettelyn aloittaminen että väitetiedoksianto, vanhentumisajoista liikennettä ja kilpailua koskeviin Euroopan talousyhteisön sääntöihin liittyvissä menettelyissä ja niiden nojalla määrättyjen seuraamusten täytäntöönpanossa 26 päivänä marraskuuta 1974 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2988/74 (EYVL N:o L 319, s. 1) mukaisesti. Näin on myös sen seikan osalta, että nämä toimet ovat tarpeellisia välivaiheita, jotka komission on asetuksen N:o 17 säännösten mukaisesti toteutettava ennen kuin se voi asettaa asianomaiselle yritykselle sakon tai uhkasakon, sekä sen seikan osalta, että näillä toimilla asianomainen yritys velvoitetaan puolustautumaan hallinnollisessa menettelyssä.

18 Muut IBM:n esille tuomat oikeusvaikutukset eivät haittaa asianomaisen yrityksen etuja. Yhden tällaisen vaikutuksen muodostaa se, että asetuksen N:o 17 9 artiklan 3 kohdan mukaisen menettelyn aloittaminen lopettaa jäsenvaltioiden viranomaisten toimivallan – vaikutus, jonka syntyminen ei ole ollut mahdollista tässä tapauksessa sen vuoksi, että kansallista menettelyä ei ole ollutkaan, ja joka pääasiallisesti aiheuttaa sen, että asianomaista yritystä suojataan jäsenvaltioiden viranomaisten vireille panemilta rinnakkaisilta menettelyiltä. Toisen tällaisen vaikutuksen muodostaa se, että väitetiedoksiannon myönnetään ilmentävän komission kantaa, mikä tarkoittaa pääasiallisesti sitä, että asetuksen N:o 99/63/ETY 4 artiklan mukaisesti estetään se, että komissio uutta väitetiedoksiantoa antamatta perustaisi päätöksensä muihin väitteisiin kuin niihin, joista asianomaisella yrityksellä on ollut mahdollisuus esittää näkökantansa. Tämä ei kuitenkaan estä komissiota peruuttamasta väitteitään ja muuttamaan kantaansa asianomaisen yrityksen edun mukaiseksi.

19 Väitetiedoksianto ei velvoita asianomaista yritystä muuttamaan tai tarkastelemaan uudelleen menettelytapojaan, eikä yritys sen seurauksena menetä aiemmin sakkoja vastaan nauttimaansa suojaa, kuten silloin kun komissio asetuksen N:o 17 15 artiklan 6 kohdan mukaisesti ilmoittaa yritykselle sen tiedoksi antamaa sopimusta koskevan alustavan tutkimuksen tuloksista. Vaikka asianomaiselle yritykselle voi väitetiedoksiannon johdosta paljastua, että on olemassa vaara siitä, että komissio määrää sille sakkoa, kysymyksessä on ainoastaan tosiasiallinen seuraus eikä oikeusvaikutus, joka väitetiedoksiannon on tarkoitus tuottaa.

20 Menettelyn aloittamista ja väitetiedoksiantoa vastaan vireille pantu kumoamiskanne voisi aiheuttaa sen, että yhteisöjen tuomioistuimella olisi velvollisuus arvioida kysymyksiä, joihin komissiolla ei vielä ole ollut mahdollisuutta ottaa kantaa, mistä olisi seurauksena pääasian argumentoinnin ennakoiminen ja hallinnollisen menettelyn ja yhteisöjen tuomioistuimessa tapahtuvan asian käsittelyn eri vaiheiden sekoittuminen. Tämä olisi vastoin komission ja yhteisöjen tuomioistuimen toimivallan jakamista koskevaa järjestelmää ja oikeussuojajärjestelmää, joista määrätään perustamissopimuksessa, sekä vastoin hyvän oikeudenhoidon ja komission hallinnollisen menettelyn sääntöjenmukaisen kulun vaatimuksia.

21 Edeltävästä aiheutuu, että menettelyn aloittamista ja väitetiedoksiantoa ei voida luonteidensa ja oikeusvaikutustensa perusteella pitää ETY:n perustamissopimuksen 173 artiklassa tarkoitettuina päätöksinä, joita vastaan voidaan nostaa kumoamiskanne. Menettelyn aloittaminen ja väitetiedoksianto ovat asetusten N:o 17 ja N:o 99/63/ETY mukaisessa hallinnollisessa menettelyssä toteutettuja toimia, jotka ovat valmistelevia suhteessa menettelyn päättävään lopulliseen päätökseen.

22 Perustellakseen kanteensa tutkittavaksi ottamista IBM viittaa vielä tämän tapauksen erityisiin olosuhteisiin ja niiden perusteiden luonteeseen ja seurauksiin, joihin se on vedonnut asiasisällön osalta, ja se esittää, että menettelyn varhaisessa vaiheessa nostettava kanne olisi mahdollistettava tässä tapauksessa sekä tätä alaa koskevien kansainvälisen oikeuden periaatteiden nojalla että jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksistä johtuvien yleisten periaatteiden nojalla. Käsiteltävänä olevalla kanteella pyritään IBM:n mukaan vahvistamaan, että hallinnollinen menettely on erityisesti tällaisten menettelyjen aloittamista koskevaa toimivaltaa koskevien yhteisön oikeuden ja kansainvälisen oikeuden sääntöjen mukaisesti ollut kokonaisuudessaan lainvastainen alusta alkaen. Kyseisen hallinnollisen menettelyn jatkaminen olisi lainvastaista, eikä se, että lopullisen päätös myöhemmin kumottaisiin, olisi riittävä keino varmistamaan IBM:lle tehokasta oikeussuojaa.

23 Tämän asian yhteydessä ei ole tarpeen ratkaista kysymystä siitä, voitaisiinko katsoa, että erityisissä olosuhteissa – silloin, kun kysymyksessä ovat ilmeisen lainvastaiset toimet – IBM:n tarkoittama, menettelyn varhaisessa vaiheessa nostettava kanne olisi yhteensopiva perustamissopimuksessa määrätyn oikeussuojajärjestelmän kanssa, sillä olosuhteet, joihin kantaja on tässä tapauksessa vedonnut, eivät missään tapauksessa voisi olla perusteena tällaisen kanteen tutkittavaksi ottamiselle.

24 IBM:n tehokkaan oikeussuojan varmistamista varten ei tässä tapauksessa ole tarpeen, että kanteen kohteena olevien toimien johdosta voitaisiin heti panna vireille kanne. Jos komissio hallinnollisen menettelyn päätyttyä ja tutkittuaan IBM:n menettelyn yhteydessä mahdollisesti esittämät huomautukset tekisi päätöksen, joka vaikuttaisi haitallisesti IBM:n etuihin, tämä päätös voitaisiin ETY:n perustamissopimuksen 173 artiklan nojalla saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi, ja tämän käsittelyn yhteydessä IBM:llä olisi oikeus vedota kaikkiin tarpeelliseksi katsomiinsa perusteisiin. Yhteisöjen tuomioistuimen tehtävänä on tällöin arvioida, onko hallinnollisen menettelyn aikana tapahtunut laittomuuksia ja ovatko ne luonteeltaan sellaisia, että ne vaikuttavat sen päätöksen laillisuuteen, jonka komissio on tehnyt hallinnollisen menettelyn päättyessä.

25 Kanne on tämän johdosta jätettävä tutkimatta.

Oikeudenkäyntikulut

26 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaisesti asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska IBM on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut, väliintulija Memorex SA:n oikeudenkäyntikulut mukaan lukien. Tämä velvoite käsittää pääasian käsittelyn yhteydessä aiheutuneiden oikeudenkäyntikulujen korvaamisen lisäksi myös niiden kulujen korvaamisen, jotka ovat aiheutuneet IBM:n välitoimia koskevan vaatimuksen johdosta ja joiden korvaamisen ratkaiseminen on yhteisöjen tuomioituimen presidentin 7.7.1981 antaman määräyksen mukaisesti siirretty myöhemmäksi, sekä niiden kulujen korvaamisen, jotka ovat aiheutuneet siitä, että IBM on vaatinut määräystä tiettyjen komission aloittamaa menettelyä koskevien täsmennysten ja asiakirjojen tiedoksi antamisesta, mikä on käynyt aiheettomaksi pääasiaan liittyvän kanteen hylkäämisen vuoksi.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Kanne jätetään tutkimatta.**

2) **Kantaja velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, myös väliintulija Memorex SA:n oikeudenkäyntikulut sekä ne oikeudenkäyntikulut, jotka ovat aiheutuneet niiden IBM:n esittämien vaatimusten käsittelystä, jotka koskevat välitoimien määräämistä ja tiettyjen komission aloittamaa menettelyä koskevien täsmennysten ja asiakirjojen tiedoksi antamista.**

Mertens de Wilmars Bosco Touffait

Mackenzie Stuart Koopmans Everling Grévisse

Julistettiin Luxemburgissa 11 päivänä marraskuuta 1981.

A. Van Houtte
kirjaaja

J. Mertens de Wilmars
presidentti