

EUROOPA KOHTU OTSUS

26. juuni 1980*

1. Konkurents – Haldusmenetlus – Komisjoni uurimisvolitused – Uurimist määrav otsus, millele ei eelne lihtvolituse põhjal tehtud uurimine – Lubatud – Informatsiooninõue – Erinev menetlus

(Nõukogu määruse nr 17/62 artiklid 11, 13 ja 14)

2. Konkurents – Haldusmenetlus – Uurimise käigus nõutud informatsioon – Uurimist ei saa käsitleda informatsiooni nõudmisena

(Nõukogu määruse nr 17/62 artiklid 11 ja 14)

3. Ühenduse õigus – Üldised õiguspõhimõtted – Põhiõiguste järgimise tagamine Euroopa Kohtus

4. Konkurents – Haldusmenetlus – Komisjoni uurimisvolituste eesmärk – Ei rikuta ettevõtjate põhiõigusi

(Nõukogu määruse nr 17/62 artikkel 14)

5. Konkurents – Haldusmenetlus – Ettevõtjate õigus olla ära kuulatud – Selle kohaldamisala – Uurimismenetluse korral sellisest õigusest ilmajätmine

(Nõukogu määruse nr 17/62 artikli 14 lõige 3 ja artikli 19 lõige 1; komisjoni määrus nr 99/63/EMÜ)

Kohtuasjas 136/79,

National Panasonic (UK) Ltd, esindaja: barrister David Vaughan, Inner Temple, ja solicitor D. F. Gray, Lovell, White & King, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, J. C. Wolteri kabinet, 2 rue Goethe,

hageja,

versus

Euroopa Ühenduste Komisjon, esindaja: õigusnõunik John Temple Lang, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, c/o õigusnõunik Mario Cervino, Jean Monnet' hoone, Kirchberg,

kostja,

mille esemeks on taotlus tühistada komisjoni 22. juuni 1979. aasta otsus, mis käsitleb nõukogu määruse nr 17/62 artikli 14 lõike 3 kohaselt tehtud uurimist,

* Kohtumenetluse keel: inglise.

EUROOPA KOHUS,

koosseisus: president H. Kutscher, kodade esimehed A. O’Keeffe ja A. Touffait, kohtunikud J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, lord Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans ja O. Due,

kohtujurist: J.-P. Warner,

kohtusekretär: A. Van Houtte,

on teinud järgmise

otsuse

[...]

Põhjendused

1. National Panasonic (UK) Limited, mis on asutatud Ühendkuningriigis (edaspidi “National Panasonic”), esitas EMÜ asutamislepingu artiklite 173 ja 174 alusel oma 24. augusti 1979. aasta hagiga taotluse komisjoni 22. juuni 1979. aasta otsuse, mis käsitleb nõukogu määruse nr 17/62 artikli 14 lõike 3 kohaselt tehtud uurimist, tühistamiseks. Sama hagiga taotles hageja veel seda, et komisjonilt tuleks nõuda, et ta tagastaks National Panasonicule kõik koopiad, mille komisjoni ametnikud nimetatud uurimise käigus tegid, hävitaks uurimise ajal tehtud märkmed ja kohustuks mitte kasutama edaspidi selliseid dokumente, märkmeid ega teavet.

2. Hageja on Inglise õiguse alusel asutatud ettevõtte, Jaapani Matsushita Electric Industrial Company tütarettevõtte ning National Panasonicu ja Technicsi tarbijatele müügiks ette nähtud elektroonikakaupade ainuedasimüüja Ühendkuningriigis. Matsushita kontserni teine tütarettevõtte on National Panasonic Vertriebsgesellschaft mbH, mis on asutatud Saksamaa Liitvabariigis ning turustab Panasonicu tooteid nimetatud liikmesriigis.

3. National Panasonic Vertriebsgesellschaft mbH teavitas 11. jaanuaril 1977 komisjoni kokkuleppes, mis puudutab National Panasonicu toodete turustamist, taotlede sekkumatustõendit või asutamislepingu artikli 85 lõike 3 kohast erandit.

4. Kuigi teatistes ei näidatud, kas kokkulepe sisaldas keeldu eksportida teise liikmesriiki, ilmnes komisjoni hangitud teabest, et National Panasonic nõudis, et tema edasimüüjad ei reekspordiks National Panasonicu ja Technicsi tooteid teistesse liikmesriikidesse.

5. Selle teabe põhjal hindas komisjon, et oli vaja uskuda, et hageja oli osalenud ja osaleb praegu EMÜ asutamislepingu artikliga 85 vastuolus olevates kokkulepetes ja kooskõlastatud tegevustes, mistõttu komisjon otsustas läbi viia uurimise nõukogu määruse nr 17, eriti selle artikli 14 lõike 3 kohaselt. Selleks võttis ta 22. juunil 1979. aasta

vastu vaidlustatud otsuse, mille artikkel 3 sätestab muuhulgas, et volitatud komisjoni ametnikud peaksid andma teavet otsuse kohta ettevõtte esindajale isiklikult viivitamata enne uurimise algust.

6. Kõnealuse uurimise viisid läbi 27. juunil 1979 kaks komisjoni volitatud ametnikku, kes saabusid koos Office of Fair Tradingu ehk Ühendkuningriigi pädeva asutuse ametnikuga, kes tuleb määruse nr 17 artikli 14 lõike 4 alusel ära kuulata, National Panasonicu müügikontoritesse Slough's, Berkshire's, ning viisid pärast ettevõtte direktoritele isiklikult otsuse kohta teabe andmist läbi uurimise, ilma et ootaks ära ettevõtte advokaadi saabumise. Nad lahkusid ettevõtte kontoritest samal päeval ning võtsid kaasa koopiad mitmetest dokumentidest ja uurimise käigus tehtud märkmetest.

7. Hageja vaidlustas nimetatud uurimise kehtivuse, väites, et uurimist korraldab komisjoni otsus on ebaseaduslik. Ta esitab oma hagi toetuseks neli väidet, väites, et nimetatud otsus rikub määruse nr 17 artiklit 14 ja põhiõigusi, et see ei põhjendanud otsust piisavalt või üldse mitte ning et see rikub proportsionaalsuse põhimõtet.

a) Määruse nr 17 artikli 14 rikkumine

8. Hageja väidab ennekõike, et vaidlusalune otsus on ebaseaduslik, kuna see ei ole kooskõlas nõukogu määruse nr 17 artikli 14 lõike 3 sätete ja mõttega. Selleks väidab hageja, et õigel tõlgendamisel sätestatakse neis sätetes kaheetapiline menetlus, mis võimaldab komisjonil võtta vastu otsuse, milles nõutakse, et ettevõtja alluks uurimisele, alles pärast seda, kui komisjon on proovinud läbi viia uurimist oma ametnike kirjaliku volituse põhjal. Hageja arvates kinnitavad seda tõlgendust sama määruse artikkel 11, mis on sarnase ülesehitusega ja näeb ette kaheetapilise menetluse, ning artikli 13 lõige 1, mis eristab komisjoni mitteametlikult läbiviidud uurimist ja otsuses määratud uurimist.

9. Kõnealused väited on põhjendamatud. Selleks, et komisjon võiks täita oma ülesannet tagada ühisturul konkurentsieeskirjade kohaldamine, sätestatakse määruse nr 17 preambula kaheksandas põhjenduses, et komisjon "peab ... olema kogu ühisturu piires volitatud nõudma sellise informatsiooni esitamist ja ette võtma uurimised, mis on vajalikud, et välja selgitada kokkulepped, otsused ja kooskõlastatud tegevus, mis on keelatud artikli 85 lõikes 1, või turgu valitseva seisundi kuritarvitamine, mis on keelatud artiklis 86". Seetõttu sätestab kõnealune määrus eri menetlused, mis näitab seda, et komisjonile antud volituste kasutamisele teabe saamise ja uurimiste osas ei kehtestata samu nõudeid.

10. Artikli 11 lõiked 2, 3 ja 5, mis puudutavad komisjoni volitust nõuda teavet, mida ta peab vajalikuks, sätestatakse järgmiselt:

"2. Saates informatsiooninõude ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele, edastab komisjon samal ajal koopia nõudest selle liikmesriigi pädevale asutusele, mille territooriumil on ettevõtja või ettevõtjate ühenduse asukoht.

3. Nõudes märgib komisjon nõude õigusliku aluse ja eesmärgi ning samuti artikli 15 lõike 1 punktis b ette nähtud trahvid ebaõige informatsiooni esitamise eest.

...

5. Kui ettevõtja või ettevõtjate ühendus ei esita soovitud informatsiooni komisjoni poolt määratud aja jooksul või annab ebatäielikku informatsiooni, nõuab komisjon otsusega informatsiooni esitamist. Otsuses on täpsustatud, millist informatsiooni soovitakse, määratud tähtaeg, mille jooksul see peab olema esitatud, ja märgitud artikli 15 lõike 1 punktis b ja artikli 16 lõike 1 punktis c ette nähtud trahvid ja õigus otsuse läbivaatamisele ühenduse kohtus.”

Neist sätetest ilmneb, et kõnealune artikkel sätestab tegelikult selle volituse kasutamiseks kaheetapilise menetluse, mille teise etapi, mis käsitleb seda, et komisjon teeks otsuse, milles täpsustatakse, millist teavet on vaja, võib algatada üksnes siis, kui esimene etapp, milles informatsiooninõue saadetakse ettevõtjatele või ettevõtjatele ühendustele, ei ole andnud soovitud tulemusi.

11. Seevastu on sama määruse artikkel 14, mis käsitleb komisjoni “uurimisvolitusi”, teistsuguse ülesehitusega. Artikli 14 lõiked 2 ja 3, mis määratlevad kõnealuste volituste kasutamise tingimused, sätestatakse järgmiselt:

“2. Komisjoni poolt uurimiseks volitatud ametnikud kasutavad oma võimu kirjaliku volituse esitamisel, kus on nimetatud uurimise objekt ja eesmärk ning artikli 15 lõike 1 punktis c ette nähtud trahvid juhuks, kui nõutud raamatupidamis- või teised äridokumendid esitatakse ebatäielikult. Aegsasti enne uurimist teatab komisjon uurimisest ja selleks volitatud ametnike isikutest selle liikmesriigi pädevale asutusele, mille territooriumil uurimine toimub.

3. Ettevõtjad ja ettevõtjate ühendused peavad alluma komisjoni otsusega määratud uurimisele. Otsuses nimetatakse uurimise objekt ja eesmärk, määratakse kuupäev, millal uurimine algab, ja märgitakse artikli 15 lõike 1 punktis c ja artikli 16 lõike 1 punktis d ette nähtud trahvid ning õigus otsuse läbivaatamisele ühenduse kohtus.”

Muidugi ei takista kõnealune säte komisjonil läbi viimast uurimist üksnes oma ametnike kirjaliku volituse põhjal, ilma otsust tegemata, kuid muus osas ei sisalda see midagi, millest järelduks, et ta võib teha otsuse artikli 14 lõike 3 tähenduses üksnes siis, kui ta on varem proovinud läbi viia lihtvolitusel põhinevat uurimist. Kuna artikli 11 lõikes 5 sätestatakse selgesõnaliselt, et komisjon võib teha otsuse sel tingimusel, et ta on eelnevalt küsinud vajalikku teavet asjaomastele isikutele saadetud nõude abil, ning täpsustatakse artikli 11 lõikes 3 need olulised elemendid, mida selline nõue peab sisaldama, ei alluta artikkel 14 otsuse abil uurimismenetlust ühelegi sellisele eeldusele.

12. Hageja tugineb oma väite toetuseks ekslikult sama määruse artikli 13 lõike 1 sõnastusele, mis sätestab, et komisjoni taotlusel peavad riigiasutused läbi viima uurimised, mida komisjon peab vajalikuks artikli 14 lõike 1 alusel või mille ta on määranud artikli 14 lõike 3 kohases otsuses. Kuna kahte uurimismenetlust eristatakse sõna “või” abil, ilmneb kõnealusest sättest selgelt, et need kaks menetlust ei kattu tingimata, vaid tegemist on kahe alternatiivse kontrolliga, mille valik sõltub iga juhu eripärast.

13. Artiklites 11 ja 14 toodud antud asja käsitlevate eeskirjade erinevust selgitatakse lisaks nende vajaduste paljususega, millele need kaks sätet vastavad. Kuna teavet, mille tundmist komisjon peab vajalikuks, ei või üldiselt hankida ilma sellist teavet omavate ettevõtjate ja ettevõtjate ühendustega koostööd tegemata, ei kohaldata uurimise suhtes tingimata sama nõuet. Üldiselt on uurimiste eesmärk kontrollida määruse nr 17 artikli 14 lõike 1 teises lõigus loetletud meetmete abil selle teabe paikapidavust ja tähtsust, mis komisjonil juba on, ning ei eelda seetõttu tingimata eelnevat koostööd ettevõtjate või ettevõtjate ühendustega, kes omavad kontrolliks vajalikku teavet.

14. Hageja väidab lisaks, et kui oleks vaja tõlgendada artiklit 14 teisiti kui artiklit 11, selles tähenduses, et see võimaldab komisjonil teha otsuse uurimise kohta ilma, et ta oleks eelnevalt läbi viinud artikli 14 lõikes 2 nimetatud uurimise, võib komisjon, võttes abiks samas artiklis informatsiooninõuetele kehtestatud menetluse, vältida artiklis 11 kehtestatud tingimusi ja mööda hiilida tagatistest, mis antakse artiklis 11 asjaomastele ettevõtjatele ja ettevõtjate ühendustele.

15. Sellised väited ei arvesta siiski eristust, mis on tehtud määruses artiklis 11 nimetatud “teabe” ja artiklis 14 nimetatud “uurimise” vahel. Sellest, et komisjoni volitatud ametnikel on uurimise läbiviimisel õigus nõuda teavet konkreetsete küsimuste kohta, mis tekivad nende poolt uuritavate raamatupidamis- ja äridokumentide korral, ei ole piisav järeldamiseks, et uurimine sarnaneb määruse artiklis 11 nimetatud menetlusele, mis on ette nähtud üksnes teabe saamiseks.

16. Kõikidel neil põhjustel on vaja jätta esimene hagiavaldus põhjendamatusesse tõttu läbi vaatamata.

b) Põhiõiguste rikkumine

17. Seejärel väidab hageja, et kuna komisjon jättis ta eelnevalt teavitamata kõnealusel uurimist määravast otsusest, on komisjon sel juhul rikkunud hageja põhiõigusi, eriti õigust saada eelnevalt teada kavatsusest kohaldada teda puudutavad otsust, õigust olla ära kuulatud enne teda kahjulikult mõjutava otsuse tegemist ning õigust kasutada asutamislepingu artikli 185 alusel talle antud võimalust nõuda sellise otsuse kohaldamise peatamist. Hageja tugineb eelkõige 4. novembri 1950. aasta inimõiguste ja põhivabaduste kaitse Euroopa konventsiooni artiklile 8, mille kohaselt “igühel on õigus sellele, et austatakse tema era- ja perekonnaelu ja kodu ning korrespondentsi saladust”. Ta leiab, et need tagatised tuleb kindlustada *mutatis mutandis* ka juriidilistele isikutele.

18. Nagu Euroopa Kohus on väitnud oma 14. mai 1974. aasta otsuses kohtuasjas 4/73: J. Nold, Kohlen- und Baustoffgrosshandlung *versus* Euroopa Ühenduste Komisjon, EKL 1974, lk 491, on põhiõigused lahutamatu osa üldistest õiguspõhimõtetest, mille järgimist Euroopa Kohus tagab, kooskõlas liikmesriikide ühiste põhiseaduslike traditsioonide ning rahvusvaheliste lepingutega, mille puhul liikmesriigid on koostööd teinud või millele nad on alla kirjutanud.

19. Seetõttu on vaja juhtida tähelepanu sellele, et Euroopa konventsiooni artikli 8 lõige 2, niivõrd, kui seda kohaldatakse juriidiliste isikute suhtes, väljendades põhimõtet, et riigiasutused ei tohiks sekkuda artikli 8 lõikes 1 nimetatud õiguste kasutamisse, tunnistas,

et selline sekkumine on võimalik siis, kui see “on kooskõlas seadusega ja kui see on demokraatlikus ühiskonnas vajalik riigi julgeoleku, ühiskondliku turvalisuse või riigi majandusliku heaolu huvides, korratuse või kuriteo ärahoidmiseks, tervise või kõlbluse kaitseks või kaasinimeste õiguste ja vabaduste kaitseks”.

20. Sel juhul, nagu ilmneb määruse nr 17 preambula seitsmendast ja kaheksandast põhjendusest, on komisjonile nimetatud määruse artiklis 14 antud volituste eesmärk võimaldada tal ellu viia oma EMÜ asutamislepingu kohast kohustust tagada, et ühisturul kohaldatakse konkurentsieeskirju. Nende eeskirjade eesmärk on, nagu ilmneb asutamislepingu preambula neljandast põhjendusest, artikli 3 punktist f ning artiklitest 85 ja 86, takistada konkurentsi kahjustamist avaliku huvi, üksikute ettevõtjate ja tarbijate kahjuks. Komisjonile määruses nr 17 antud volituste kasutamine aitab säilitada asutamislepingus ette nähtud konkurentsüsteemi, mida ettevõtjad peavad täielikult järgima. Seepärast ilmneb, et määrus nr 17, andes komisjonile volitused viia läbi uurimisi enne eelnevalt teavitamata, ei riku õigust, millele hageja tugineb.

21. Peale selle, eriti väite osas, et hageja jäeti sel juhul ilma õigusest olla ära kuulatud enne teda puudutava otsuse tegemist, on vaja täpsustada, et sellise kaitseõiguse kasutamine on peamiselt liidetud kohtu- ja haldusmenetlustega, mille eesmärk on peatada rikkumine või teha teatavaks, et kokkulepe, otsus või kooskõlastatud tegevus on vastuolus artikliga 85, nt komisjoni 25. juuli 1963. aasta määruses nr 99/63/EMÜ nimetatud menetlused. Teiselt poolt määruse nr 17 artiklis 14 nimetatud uurimismenetluse eesmärk ei ole peatada rikkumine või teha teatavaks, et kokkulepe, otsus või kooskõlastatud tegevus on vastuolus artikliga 85; selle ainus eesmärk on võimaldada komisjonil hankida vajalikku teavet, et kontrollida antud faktilise ja õigusliku olukorra olemasolu ja tähtsust. Üksnes siis, kui komisjon leiab, et sel viisil hindamiseks saadud andmed õigustavad määruse nr 99/63/EMÜ kohase menetluse algatamist, tuleb ettevõtja või ettevõtjate ühendus vastavalt määruse nr 17 artikli 19 lõikele 1 ning määruse nr 99/63/EMÜ sätetele ära kuulata enne otsuse tegemist. Just see oluline erinevus sellise menetluse lõpus tehtud otsuste ja uurimist määravate otsuste vahel selgitab artikli 19 lõike 1 sõnastust, mis, loetledes need otsused, mida komisjon ei saa teha enne, kui on andnud asjaomastele isikutele võimaluse kasutada oma kaitseõigust, ei nimeta sama määruse artikli 14 lõikes 3 sätestatud otsust.

22. Lõpuks väide, et hagejal ei olnud eelneva teabe puudumise tõttu võimalust kasutada oma asutamislepingu artikli 185 kohast õigust nõuda Euroopa Kohtult kõnealuse otsuse kohaldamise peatamist, on vastuolus just nende artikli 185 sätetega. Kõnealune artikkel eeldab tegelikult, et otsus on tehtud ja et see on jõus, kuna aga eelnev teave, mille saatmata jätmist heidab hageja komisjonile ette, oleks pidanud eelnema vaidlustatud otsuse tegemisele ning see ei oleks tohtinud olla siduv.

23. Neid kaalutlusi silmas pidades ei ole teine hagiavaldus põhjendatud.

c) Otsuse põhjenduste puudumine

24. Hageja väidab samuti, et vaidlustatud otsus on seadusevastane põhjenduste puudumise või nende ebapiisavuse tõttu, eriti kuna otsuses ei osutatud mitte kuidagi neile

põhjustele, miks komisjon kohaldas antud juhul määruse nr 17 artikli 14 lõiget 3, ilma proovimata esmalt läbi viia mitteametlikku uurimist.

25. Määruse nr 17 artikli 14 lõige 3 määrab kindlaks uurimist määrava otsuse põhjenduste olulised elemendid, sätestades, et otsuses “nimetatakse uurimise objekt ja eesmärk, määratakse kuupäev, millal uurimine algab, ja märgitakse artikli 15 lõike 1 punktis c ja artikli 16 lõike 1 punktis d ette nähtud trahvid ning õigus otsuse läbivaatamisele ühenduse kohtus”.

26. See on vaieldamatu tõsiasi, et vaidlustatud otsuse preambulas nimetatakse eesmärk, milleks on nende faktide kontrollimine, mis võivad näidata asutamislepinguga vastuolus oleva ekspordikeelu olemasolu, ning esitatakse määruse nr 17 artikli 15 lõike 1 punktis c ja artikli 16 lõike 1 punktis d ette nähtud trahvid. Samuti on vaieldamatu see, et kõnealuse otsuse artiklites 1 ja 2 nimetatakse otsustatud uurimise objekt ning uurimise läbiviimise koht ja kuupäev. Lõpuks, otsuse artikli 3 teises lõigus nimetatakse Euroopa Kohtus asutamislepingu artikli 173 kohaselt menetluste algatamise võimalused otsuse peale.

27. Nimetatud asjaolusid silmas pidades järeldeb sellest, et vaidlustatud otsus täidab määruses nr 17 sätestatud nõudeid põhjenduste osas ja et hagiavaldus on vaja jätta põhjendamatusse tõttu läbi vaatamata.

d) Proportsionaalsuse põhimõtte rikkumine

28. Hageja juhib tähelepanu lisaks sellele, et Euroopa Kohtu praktikas kehtestatud proportsionaalsuse põhimõte tähendab seda, et ilma eelmenetluseta tehtud uurimist määrav otsus võib olla põhjendatud üksnes siis, kui olukord on väga tõsine, kui on äärmiselt kiire ja järgitakse täielikku vaikimiskohustust enne uurimise läbiviimist.

Lõpuks juhib hageja tähelepanu sellele, et vaidlustatud otsus rikub sellist põhimõtet, kuna põhjendustes ei näidata ühegi sellise fakti olemasolu.

29. Komisjoni valik lihtvolituse põhjal tehtud uurimise ja otsuses määratud uurimise vahel ei sõltu faktidest, millele hageja tugineb, vaid vajadusest viia läbi asjakohane uurimine, võttes arvesse juhtumi eripära.

30. Arvestades, et vaidlustatud otsuse eesmärk on üksnes see, et komisjonil oleks võimalik hankida vajalikku teavet asutamislepingu võimaliku rikkumise hindamiseks, ei näi seega, et komisjon tegevus oli sel juhul taotletava eesmärgi suhtes ebaproportsionaalne ja et seetõttu rikkus proportsionaalsuse põhimõtet.

31. Kuna ka viimast hagiavaldust ei saa heaks kiita, on vaja jätta hagi põhjendamatusse tõttu kõikidel neil põhjustel läbi vaatamata.

Kohtukulud

32. Kodukorra artikli 69 lõike 2 kohaselt on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud.

33. Kuna hageja on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb kohtukulud jätta tema kanda.

Esitatud põhjendustest lähtudes,

EUROOPA KOHUS,

otsustab:

1. Jätta hagi põhjendamatusse tõttu läbi vaatamata.

2. Mõista kohtukulud välja hagejalt.

Kutscher O'Keefe Touffait Mertens de Wilmars Pescatore

Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 26. juunil 1980. aastal Luxembourgis.

Kohtusekretär

President

A. Van Houtte

H. Kutscher