

EUROOPA KOHTU OTSUS

18.oktoober 1989*

Konkurents – Komisjoni uurimisvolitused – Kaitseõigus

[...]

Kohtuasjas 374/87,

Orkem, endise nimega CdF Chimie, piiratud vastutusega äriühing (société anonyme) asukohaga Pariisis, esindajad: Dominique Voillemot ja Joëlle Salzmänn Pariisi Advokatuurist ja Marc Loesch Luxembourgi Advokatuurist, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis: Chambers of Jacques Loesch, 8 rue Zithe,

hageja,

v

Euroopa Ühenduste Komisjon, esindajad: õigusnõustaja Anthony Mc Clellan, keda abistas Nicole Coutrelis Pariisi advokatuurist, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis: c/o õigustalituse ametnik Georgios Kremlis, Wagner Centre,

kostja,

keda toetas

Prantsuse Vabariik, esindaja: Edwige Belliard, sous-directeur du droit économique, välisministeerium, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis: Prantsusmaa suursaatkond,

menetlusse astuja,

mille esemeks on hagi tunnustamiseks, et komisjoni 9. novembri 1987. aasta otsus IV/31 866, mis käsitleb määruse nr 17 artikli 11 lõikes 5 sätestatud menetlust, on õigustühine,

* Kohtumenetluse keel: prantsuse.

EUROOPA KOHUS

koosseisus: president O. Due, kodade esimehed Sir Gordon Slynn, F. A . Schockweiler ja M. Zuleeg, kohtunikud T . Koopmans, G. F . Mancini, R. Joliet, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse ja M. Díez de Velasco,

kohtujurist: M. Darmon

kohtusekretär: vanemametnik H. A. Rühl

kuulanud ära suuliseks menetluseks koostatud ettekande,

kuulanud 16. mai 1989. aasta istungi ära poolte kohtukõned,

kuulanud 18. mai 1989. aasta istungil ära kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

Põhjendused

1. CdF Chimie SA, nüüdse nimega Orkem SA, esitas 16. detsembril 1987. aastal Euroopa Kohtusse saabunud avaldusega EMÜ asutamislepingu artikli 173 alusel hagi, milles palus tühistada komisjoni 9. novembri 1987. aasta otsuse IV/31 866, mis käsitleb nõukogu 6. veebruari 1962. aasta määruse nr 17, esimese määruse asutamislepingu artiklite 85 ja 86 rakendamise kohta (EÜT inglisekeelne eriväljaanne, 1959–62, lk 87), artikli 11 lõikes 5 sätestatud menetlust.

2. Otsus võeti vastu uurimise tulemusel, mis käsitles EMÜ asutamislepingu artikli 85 lõikega 1 vastuolus olevate kokkulepete või kooskõlastatud tegevuste olemasolu termoplastitööstuses. Pärast määruse nr 17 artiklis 14 nimetatud menetluse läbiviimist ja vastavalt kõnealuse määruse artikli 11 lõikele 1 esitatud tulemusetut teabenõuet, nõudis komisjon vaidlustatud otsusega CdF Chimie SA-lt vastust teabenõudes esitatud küsimustele.

3. Hageja esitab oma taotluse toetuseks mitu väidet, mis põhinevad:

- i) eelneva teabenõude puudumisel,
- ii) väitel, et otsus kujutab endast tegelikult vastuväiteteatist,
- iii) väitel, et komisjon kasutas õigusvastaselt oma volitusi nõuda teavet,
- iv) kaitseõiguse rikkumisel, kuna komisjon kavatses sundida hagejat iseenda vastu tunnistama.

4. Täpsemad andmed põhikohtuasja faktiliste asjaolude, menetluse käigu ja Euroopa Kohtule esitatud märkuste kohta on esitatud suuliseks menetluseks koostatud ettekandes ning käesolevas otsuses mainitakse või käsitletakse neid niivõrd, kui see on vajalik Euroopa Kohtu põhjenduste selgitamiseks.

Eelneva teabenõude puudumine

5. Hageja kritiseerib komisjoni selle eest, et vaidlustatud otsus oli adresseeritud talle, samas kui vastavalt artikli 11 lõikele 1 esitatud teabenõue, mis peab kindlasti otsusega esitatud nõudele eelnema, oli adresseeritud tema tütarettevõtjale CdF Chimie EP, kus toimus ka uurimine.

6. Kohus leidis, et otsusest on nõuetekohaselt teatatud, kui see jõuab adressaadini ja viimane saab selle teatavaks võtta (14. juuli 1972. aasta otsus kohtuasjas 48/69 *ICI v. komisjon* (1972) EKL 619) ja 21. veebruari 1973. aasta otsus kohtuasjas 6/72 *Continental Can v. komisjon* (1973) EKL 215). Käesolevas kohtuasjas piisab kinnitusest, et esiteks on vaidlustatud otsusest hagejale teatatud ja teiseks, et viimane oli tegelikult eelnevast teabenõudest täiesti teadlik, ilma et oleks vaja otsustada, kas ettevõtjate ühtsuse tõttu võib lugeda õigeks, et vastavalt artikli 11 lõikele 1 esitatud teabenõude adresseeriti tütarettevõtjale ja vastavalt artikli 11 lõikele 1 vastu võetud otsus emaettevõtjale. Komisjoni menetluse jooksul vastasid nii hageja kui ka tema tütarettevõtja, kelle registrijärgne asukoht oli sama, komisjon päringutele, mis olid adresseeritud ühele või teisele, ilma et kumbki oleks kordagi maininud kahe erineva juriidilise isiku olemasolust tulenevaid probleeme. Ema- ja tütarettevõtja vaheline segadus kestis kuni kirjaliku menetluseni Euroopa Kohtus, kus emaettevõtja vastas küsimustele, mis Euroopa Kohus oli adresseerinud tema tütarettevõtjale.

7. Seetõttu tuleb eelneva teabenõude puudumise väide tagasi lükata.

Väide, et vaidlustatud otsus kujutas endast „vastuväiteteatist“

8. Hageja kinnitab, et vaidlustatud otsus, mis sisaldab konkreetseid süüdistusi tema osalemise kohta EMÜ asutamislepingu artikli 85 rikkumises, kujutab endast tegelikult vastuväiteteatist ja et hagejale ei antud oma seisukohtade esitamise võimalust.

9. Väite põhjendatust kaaludes tuleb meeles pidada, et määruse nr 17 artikli 11 lõikes 3 on sätestatud, et komisjon peab teabenõudes märkima selle õigusliku aluse ja eesmärgi.

10. Oma 26. juuni 1980. aasta otsuses kohtuasjas 136/79 *National Panasonic (Ühendkuningriik) Ltd v komisjon* (1980) EKL 2033 leidis Euroopa Kohus seoses artikli 14 lõikega 3, mis on analoogne uurimisi käsitlev sätte, et otsus, mille eesmärk on kontrollida asjaolusid, mis võivad kinnitada asutamislepinguga vastuolus oleva tegevuse olemasolu, vastab määruses nr 17 sätestatud otsuse aluseks olevaid põhjendusi käsitlevatele tingimustele.

11. Avaldades kahtlust, et on olemas EMÜ asutamislepingu artikli 85 lõikega 1 vastuolus olevad kokkulepped, täitis komisjon lihtsalt talle artikli 11 lõikes 3 pandud kohustust teatada nõude eesmärgist.

12. Seetõttu tuleb väide, et vaidlustatud otsus kujutab endast vastuväiteteatist, tagasi lükata.

Teabe nõudmise volituste õigusvastane kasutamine

13. Hageja väidab, et komisjon kasutas talle artikliga 11 antud volitusi õigusvastaselt, soovides saada dokumente – meede, mis on ette nähtud ainult artiklis 14 – ja küsides mittevajalikku teavet, rikkudes sellega proportsionaalsuse põhimõtet.

14. Mis puudutab komisjoni õigust nõuda seoses teabenõudega dokumentide avaldamist, siis tuleb mainida, et määruse nr 17 artiklites 11 ja 14 on sätestatud kaks täiesti erinevat menetlust. Asjaolu, et artiklis 14 ettenähtud uurimine on juba toimunud, ei vähenda mingil määral komisjonile vastavalt artiklile 11 antud uurimisvolitusi. Seega ei takista ükski määrusest nr 17 tulenev menetluskaalutus komisjoni nõudmast teabenõudes dokumentide avaldamist, millest ta eelmise uurimise ajal ei saanud teha koopiaid või väljavõtteid.

15. Mis puudutab nõutud teabe vajalikkust, siis tuleb meeles pidada, et määrusega nr 17 on komisjonile antud suured volitused viia läbi uurimisi ja hankida teavet ning preambuli kaheksandas põhjenduses on sätestatud, et komisjon peab olema kogu ühisturu piires volitatud nõudma sellise informatsiooni esitamist ja ette võtma uurimised, mis on vajalikud, et välja selgitada rikkumised, mis on keelatud asutamislepingu artiklites 85 ja 86. Nagu Euroopa Kohus on leidnud oma 18. mai 1982. aasta otsuses kohtuasjas 155/79 *AM & S Europe Limited v. komisjon* (1982) EKL 1575, otsustab artiklis 14 ettenähtud uurimistes komisjon, kas konkreetne teave on konkurentsieeskirjade rikkumise paljastamiseks vajalik. Isegi kui komisjonil juba on rikkumise toimumist kinnitavad tõendid, võib ta seaduslikult asuda seisukohale, et on vaja nõuda täiendavat teavet, et rikkumise ulatust paremini määratleda, määrata kindlaks selle kestus või rikkumisega seotud ettevõtjate ring.

16. Käesolevast kohtuasjast ei ilmne, et nõutud teave jääks väljapoole nimetatud piire või uurimise eesmärke silmas pidades oleks seda rohkem kui vajalik.

17. Seetõttu tuleb väide, et komisjon kasutas talle määruse nr 17 artikliga 11 antud volitusi õigusvastaselt, tagasi lükata.

Kaitseõiguse rikkumine

18. Hageja väidab sisuliselt, et komisjon kasutas vaidlustatud otsust, et sundida teda konkurentsieeskirjade rikkumist mööndes tunnistama iseenda ja teiste ettevõtjate vastu. Tema arvates rikkus komisjon nii tehes üldist põhimõtet, et kedagi ei tohi sundida iseenda vastu tunnistama; nimetatud põhimõte on ühenduse õiguse osa, sest seda järgivad liikmesriikide õigused, 4. novembri 1950. aasta Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon (edaspidi nimetatud „Euroopa konventsioon”) ja 19. detsembri 1966. aasta kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt (ÜRO lepingute kogumik, 999. kd, lk 71), edaspidi nimetatud „rahvusvaheline pakt”). Seega on hageja arvates rikutud tema kaitseõigust.

19. Väite põhjendatust kaaludes tuleks meeles pidada, et nagu Euroopa Kohus otsustas eelpool viidatud kohtuasjas 136/79 *National Panasonic*, on komisjonile määrusega nr 17 antud volituste eesmärk võimaldada tal täita EMÜ asutamislepingus sätestatud ülesannet ja tagada konkurentsieeskirjade kohaldamine ühisturul. Nagu nähtub asutamislepingu preambuli neljandast põhjendusest, artikli 3 punktist f ja artiklitest 85 ja 86, on kõnealuste eeskirjade eesmärk vältida konkurentsimoonutusi, mis kahjustavad avalikku huvi, üksikuid ettevõtjaid ja tarbijaid. Komisjonile määrusega nr 17 antud volituste kasutamine aitab kaasa asutamislepingus, mille järgimine on ettevõtjatele absoluutselt kohustuslik, ettenähtud konkurentsisisüsteemi säilitamisele.

20. Nõukogu poolt kasutusele võetud eeskirjades, mis on vajalikud artiklite 85 ja 86 kohaldamiseks, on ette nähtud järjestikused, kuid selgelt erinevad menetlused: esiteks ettevalmistav uurimismenetlus ja teiseks vastuväiteteadisega algatatud menetlus, mis hõlmab mõlema poole väiteid.

21. Eeluurimismenetluse ainus eesmärk on võimaldada komisjonil hankida teavet ja dokumente, mis on vajalikud konkreetse faktilise ja õigusliku olukorra olemasolu ja ulatuse kontrollimiseks (eespool nimetatud kohtuotsus *National Panasonic*).

22. Sellel eesmärgil on määrusega nr 17 antud komisjonile suured uurimisvolitused ning pandud ettevõtjatele kohustus teha uurimisel koostööd.

23. Seega on määruse nr 17 artikli 11 lõikega 1 antud komisjonile õigus hankida ettevõtjatelt vajalikku teavet ja artikli 11 lõikega 5 õigus nõuda otsusega teabe andmist, kui ettevõtja nõutud teavet ei esita või esitab mittetäielikud andmed.

24. Kui komisjon leiab, et nii saadud teave õigustab menetluse käiku, saadab ta asjaomasele ettevõtjale vastuväiteteadise, algatades sellega komisjoni 25. juuli 1963. aasta määruses nr 99/63/EMÜ nõukogu määruse nr 17 artikli 19 lõigetes 1 ja 2 ettenähtud ärakuulamiste kohta (EÜT inglisekeelne eriväljaanne 1963–64, lk 47) sätestatud ärakuulamismenetluse.

25. Kõnelause ärakuulamismenetlusega seoses on määruse nr 17 artiklis 19 konkreetselt sätestatud, et asjaomasel ettevõtjal on õigus esitada kirjalikult või vajadusel suuliselt oma seisukohad seoses tema vastu esitatud vastuväidetega (vt ka 13. veebruari 1979. aasta otsus kohtuasjas 85/76 *Hoffmann-La Roche v. komisjon* (1979) EKL 461 ja 7. juuni 1983. aasta otsus liidetud kohtuasjades 100–103/80 *Musique Diffusion française ja teised v. komisjon* (1983) EKL 1825). Kõikides otsustes, mis komisjon võib menetluse lõppedes vastu võtta, on tal õigus nimetada ainult neid vastuväiteid, mille suhtes asjaomane ettevõtja on saanud võimaluse esitada oma seisukohad.

26. Määrus nr 17 annab uurimisalusele ettevõtjale eeluurimismenetluses sõnaselgelt ainult teatud tagatised. Seega võib teabenõudeotsuse vastu võtta ainult pärast seda, kui eelnev teabenõue on osutunud tulutuks. Samuti võib otsuse, millega asjaomasele ettevõtjale määratakse otsuses nõutud teabe esitamata jätmise eest kindel trahvisumma, vastu võtta ainult pärast seda, kui asjaomasele ettevõtjale on antud võimalus esitada oma seisukohad.

27. Teisalt ei anna määrus nr 17 uurimisalusele ettevõtjale õigust uurimisest kõrvale hoida põhjendusel, et selle tulemused võivad anda tõendeid konkurentsieeskirjade rikkumise kohta. Otse vastupidi, määrus kohustab ettevõtjat tegema aktiivset koostööd, mis tähendab, et ta peab esitama komisjonile kogu uurimise objektiga seotud teabe.

28. Kuna määruses nr 17 ei ole vaikimisõigust ette nähtud, tuleb kaaluda, kas ja mil määral tuleb ühenduse õiguse, mille lahutamatuks osaks on põhiõigused ja mille valguses kõiki ühenduse õigusakte tuleb tõlgendada, üldpõhimõtete kohaselt järgida õigust mitte anda teavet, mida võidakse kasutada konkurentsieeskirjade rikkumise tuvastamisel teabe andja vastu, nagu väidab kostja.

29. Üldiselt on liikmesriikide seadustes antud õigus mitte tunnistada iseenda vastu ainult kriminaalmenetluses süüdistatavana vastutusele võetud füüsilistele isikutele. Siseriiklike seaduste võrdlev analüüs ei näita liikmesriikide seadustes sellise ühise põhimõtte olemasolu, millele juriidilised isikud saaksid toetuda majandussfääris toimunud rikkumiste, eriti konkurentsioiguse rikkumise puhul.

30. Mis puudutab Euroopa konventsiooni artiklit 6, siis kuigi konkurentsioigusega seotud uurimise subjektiks olev ettevõtja võib kõnealusele artiklile toetuda, tuleb märkida, et ei artikli sõnastus ega ka Euroopa Inimõiguste Kohtu otsused ei viita sellele, et artiklis oleks sätestatud õigus mitte tunnistada iseenda vastu.

31. Rahvusvahelise pakti artikkel 14, milles lisaks süütuse presumptsioonile on sätestatud ka õigus mitte anda iseenda vastu tunnistusi või ennast süüdi tunnistada (lõike 3 punkt g), on seotud kriminaalmenetluses süüdistatavana vastutusele võetud isikutega ning ei ole seega seotud konkurentsioiguse valdkonna uurimistega.

32. Tuleb siiski kaaluda, kas komisjoni volitusi võib teatud määral piirata, et tagada kaitseõigus, mis Euroopa Kohtu otsuste kohaselt on ühenduse õiguskorra aluspõhimõte (9. novembri 1983. aasta otsus kohtuasjas 322/82 *Michelin v. komisjon* (1983) EKL 3461, 7. punkt).

33. Sellega seoses on Euroopa Kohus hiljuti oma 21. septembri 1989. aasta otsuses liidetud kohtuasjades 46/87 ja 227/88 *Hoechst v. komisjon* (1989) EKL 2859, 15. punkt) märkinud, et kuigi vastab tõele, et kaitseõigust tuleb järgida haldusmenetlustes, mille tulemuseks võib olla trahvi määramine, tuleb vältida kõnealuse õiguse heastamatut rikkumist eeluurimismenetluses, mis võib olla otsustav, et tõendada ettevõtte tegevuse õigusvastast iseloomu ja võtta ettevõtja vastutusele. Järelikult, kuigi teatud kaitseõigused on seotud ainult vastuväiteteatise esitamisele järgnevate vaidlusmenetlustega, tuleb teisi õigusi järgida ka eeluurimisel.

34. Järelikult, kuigi määruse nr 17 artikli 11 lõigete 2 ja 5 kasuliku mõju säilitamiseks on komisjonile antud õigus kohustada ettevõtjat esitama kogu vajalik teave, mis on seotud talle teadaolevate ja teatavaks saanud asjaoludega, ja vajadusel tema käsutuses olevad asjaga seotud dokumendid, isegi juhul, kui viimaseid võidakse kasutada tema või teise ettevõtja vastu konkurentsi kahjustava käitumise tuvastamisel, ei tohi komisjon teavet nõudva otsusega rikkuda kõnealuse ettevõtja kaitseõigust.

35. Seega ei tohi komisjon sundida ettevõtjat andma vastuseid, millega viimane tunnistab omalt poolt rikkumise toimumist, mille tõendamine on komisjoni kohustus.

36. Eelnimetatud kriteeriume tuleb arvesse võtta, vaadeldes küsimusi, millele vastamist komisjon vaidlustatud otsusega hagejalt nõudis.

37. Tootjate kohtumisi käsitlevaid I osa küsimusi, mille eesmärk on kinnitada faktilisi andmeid olukorra kohta, milles kõnealused kohtumised toimusid ja kui palju neis osaleti ning ka nõue, et hageja esitaks tema valduses olevad kohtumistega seotud dokumendid, ei saa vaidlustada.

38. Hindu käsitlevad II osa küsimused on peamiselt seotud kõiki kohtumistes osalejaid rahuldavate hindade määramiseks ja hinnataseme säilitamiseks võetud meetmetega. Kuigi kõnealuseid küsimusi ei saa vaidlustada niivõrd, kui võrd komisjonil on tarvis faktiliselt selgitada kõnealuste meetmete objekti ja rakendamist, on seisukoht erinev seoses küsimustega, mis käsitlevad hagi ja võetud meetmete eesmärke. Näiteks alaküsimus 1c, milles nõutakse selgitust „kõnealuse hinnakujunduse toetuseks kavandatud või võetud kõikide sammude või kooskõlastatud meetmete kohta”, sunnib hagejat tunnistama oma osalust kokkuleppes, mille eesmärgiks oli müügihindade kindlaksmääramine ja mis võis konkurentsi takistada või piirata, või kinnitama, et ta soovis kõnealust eesmärki saavutada.

39. Sama järeldus kehtib ka II osa 1. ja 2. küsimuse suhtes, mis käsitlevad tootjatele eraldatud kvoote, müügieesmärke ja turuosasid. „Kõikide süsteemide või meetodite, mis võimaldasid kindlaks määrata osalejate müügieesmärke või kvoote” ja „kõikide meetodite, mis aitasid igal aastal kontrollida, kas on järgitud müügieesmärkide süsteemi mahte või kvoote,” üksikasjade avaldamist nõudes soovis komisjon saavutada, et hageja tunnistaks osalemist kokkuleppes, mille eesmärk oli piirata või kontrollida tootmist või müüki või jagada turuosasid.

40. Vaidlustada ei saa III osa 3. küsimust, mis käsitleb kõnealuse toote tootmist ja müüki käsitlevaid andmeid, mida ettevõtja avaldas teistele tootjatele, ega ka IV osa küsimusi, mis käsitlevad Fidesile edastatud kinnitusi ja statistilisi andmeid, kuna kõnealuste küsimuste eesmärk on hankida faktilist teavet statistiliste ja muude andmete vahetamise süsteemi toimimise kohta.

41. Seega tuleb järeldada, et nõudes II osa alaküsimusele 1c ja II osa 1. ja 2. küsimusele vastamisega otsuse adressaadiks olevalt ettevõtjalt tunnistamist, et ta oli rikkunud EMÜ asutamislepingu artiklit 85, rikkus komisjon hageja kaitseõigust.

42. Seetõttu tuleb vaidlustatud otsus II osa alaküsimuse 1c ja III osa 1. ja 2. küsimuse osas tühistada; ülejäänud osas jäetakse hagi rahuldamata.

Kohtukulud

43. Kodukorra artikli 69 lõike 2 alusel peab kohtuvaidluse kaotanud pool kandma kohtukulud. Kuna kodukorra artikli 69 lõikes 3 sätestatakse, et kui osa nõudeid rahuldatakse ühe poole, osa teise poole kasuks, võib Euroopa Kohus määrata kulude jaotuse või jätta kummagi poole kohtukulud tema enda kanda. Kuna osa nõudeid rahuldati ühe poole, osa teise poole kasuks, tuleb kummagi poole kohtukulud jätta nende endi kanda.

Esitatud põhjendustest lähtudes,

EUROOPA KOHUS

otsustab:

- 1. Tühistada komisjoni 9. novembri 1978. aasta otsus IV/31.866, mis käsitleb nõukogu 6. veebruari 1962. aasta määruse nr 17, esimese määruse asutamislepingu artiklite 85 ja 86 rakendamise kohta, artikli 11 lõikes 5 ettenähtud menetlust, II osa alaküsimuse 1c ja II osa 1. ja 2. küsimuse osas.**
- 2. Ülejäänud osas jätta hagi rahuldamata.**
- 3. Jätta kummagi poole kohtukulud nende endi kanda.**

Due

Slynn

Schockweiler

Zuleeg

Koopmans

Mancini

Joliet

Moitinho de Almeida

Rodríguez Iglesias

Grévisse

Diez de Velasco

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 18. oktoobril 1989 Luxembourgis.

Kohtusekretär

President

J.-G. Giraud

O. Due