

ESIMESE ASTME KOHTU OTSUS (teine koda)

18. detsember 1992*

Konkurents – Vastuväiteteatis – Juurdepääs toimikule – Vastuvõetavus

Liidetud kohtuasjades T-10/92,

Cimenteries CBR SA, Belgia äriühing, asukoht Brüssel (Belgia), esindajad: Michel Waelbroeck, Alexandre Vandecasteele ja Denis Waelbroeck, Brüssel, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis: Ernst Arendt'i advokaadibüroo, 8–10 rue Mathias Hardt,

T-11/92,

Blue Circle Industries plc, Ühendkuningriigi äriühing, asukoht London (Ühendkuningriik), esindajad: Paul Lasok ja Vivien Rose, Inglise ja Walesi advokatuur, ja Solicitor of the Supreme Court Graham Child, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis: advokaadibüroo Elvinger & Hoss, 15 Côte d'Eich,

T-12/92,

Syndicat national des fabricants de ciments et de chaux, Prantsuse äriühing, asukoht Pariis (Prantsusmaa), esindajad: Edouard Didier ja Jean-Claude Rivalland, Pariis, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis: Marc Loesch'i advokaadibüroo, 8 rue Sainte Zithe,

ja T-15/92,

Fédération de l'industrie cimentière ASBL, Belgia äriühing, asukoht Brüssel (Belgia), esindajad: Hans van Houtte ja Onno W. Brouwer, Brüssel, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis: Marc Loesch'i advokaadibüroo, 8 rue Zithe,

hagejad,

versus

Euroopa Ühenduste Komisjon, esindaja: õigustalituse ametnik Julian Currall, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis: c/o õigustalituse ametnik Roberto Hayder, Centre Wagner, Kirchberg,

* Kohtumenetluse keeled: inglise ja prantsuse.

kostja,

mille esemeks on taotlus tühistada üks või enam komisjoni poolt hagejatele seoses kohtuasjadega IV/27.997 – *CPMA* ja IV/33.126 ja IV/33.322 – *Ciment* saadetud kirjades sisalduvatest otsustest, millega keelduti hagejatele andmast täielikku juurdepääsu toimikule ja keelduti edastamast kõiki etteheiteid,

EUROOPA ÜHENDUSTE ESIMESE ASTME KOHUS (teine koda),

koosseisus: koja esimees J. L. Cruz Vilaça, kohtunikud D. P. M. Barrington, J. Biancarelli, A. Saggio ja A. Kalogeropoulos,

kohtusekretär: H. Jung,

arvestades kirjalikus menetluses ja 24. novembri 1992. aasta kohtuistungil esitatut,

on teinud järgmise

otsuse

[...]

Põhjendused

Vaidluse aluseks olevad asjaolud

1. Uurides kokkulepete või kooskõlastatud tegevuse olemasolu Euroopa tsemenditööstuses, kontrollis komisjon omal algatusel 25. aprillil 1989. aastal mitmes liikmesriigis umbes kümnet ettevõtet või ettevõtjate ühendust. Järgnevatel päevadel ja nädalatel kontrolliti ka teisi ettevõtteid või ettevõtjate ühendusi.
2. Tuginedes nende kontrollide käigus saadud dokumentidele ja nõukogu 6. veebruari 1962. aasta määruse nr 17 esimene määrus asutamislepingu artiklite 85 ja 86 rakendamise kohta (EÜT 1962, 13, lk 204; edaspidi „määrus nr 17”), artikli 11 alusel asjaomaste ettevõtete ning ettevõtjate ühenduste esitatud informatsioonile, järeldas komisjon, et tõenäoliselt eksisteerisid Euroopa tsemenditootjate vahel nii siseriiklikul kui rahvusvahelisel tasandil kokkulepped ja kooskõlastatud tegevus, mida toetasid ka teatud siseriiklikud ja rahvusvahelised kutsealaorganisatsioonid, ja et selle süsteemi eesmärk on sisuliselt jagada omavahel ära liikmesriikide turud, hoida need turud üksteisest lahus ja piirata importi teistest liikmesriikidest ning kolmandatest riikidest.
3. Selles olukorras otsustas komisjon alustada menetlust EMÜ asutamislepingu artikli 85 lõike 1 rikkumise kohta (juhtumid IV/27.997 – *CPMA* ja IV/33.126 ja IV/33.322 – *Ciment*) 76 tsemenditööstuse ettevõtte või ettevõtjate ühenduse suhtes, sealhulgas hagejad. Kohtumenetluse käigus edastas komisjon 1991. aasta novembris kõikidele ettevõtetele või

ettevõtjate ühendustele vastuväiteteatise (edaspidi „vastuväiteteatis”), kus süüdistas neid EMÜ asutamislepingu artikli 85 lõike 1 rikkumises ja teatas, et neile võidakse määrata trahv.

4. Vastuväiteteatises eristab komisjon sisuliselt kahte tüüpi etteheited – üks on seotud tegevusega rahvusvahelisel tasandil ja teine, siseriiklikul tasandil. Esimest tüüpi etteheited on seotud koosolekutega, mis väidetavalt toimusid Euroopa tsemenditootjate ametlikus kaubandusorganisatsioonis Cembureau's, mille liikmed on erinevad siseriiklikud liidud, ja teatud tegevustega, mille suhtes nendel koosolekutel kokku lepidi. Teist tüüpi etteheited puudutavad sellist tegevust, mille eesmärgiks on siseriiklike turgude jagamine ainult asjaomase liikmesriigi tootjate vahel ja impordi piiramine.

5. Vastuväiteteatis koosneb kahest osast, iga osa jaguneb omakorda mitmeks peatükiks. I osa, pealkirjaga “Faktid”, koosneb üheksast peatükist. Esimesed kaks peatükki on vastavalt “Tsemenditurg” ja “Rahvusvahelised tsemendiorganisatsioonid” ja ülejäänud seitse keskenduvad erinevatel siseriiklikel turgudel toimuva tegevuse analüüsimisele. II osa, pealkirjaga “Õiguslik hinnang”, jaguneb kolmeks; esimene jagu on seotud EMÜ asutamislepingu artikli 85 lõike 1 kohaldatavusega vaidlusalustele asjaoludele ja koosneb kümnest peatükist. Esimesed kolm peatükki on seotud I osa teises peatükis (“Rahvusvahelised tsemendiorganisatsioonid”) kirjeldatud kokkulepete ja tegevusega, ülejäänud seitse peatükki on seotud vastavalt I osas kirjeldatud siseriiklike turgude kokkulepete ja tegevusega. II osa ülejäänud kaks jagu on vastavalt seotud EMÜ asutamislepingu artikli 85 lõike 3 kohaldatavusega ja määruse nr 17 artikli 15 lõike 2 kohaldatavusega.

6. Ehkki tegu on ühe dokumendiga, ei edastanud komisjon igale asjaga seotud 76-le ettevõttele või ettevõtjate ühendusele vastuväiteteatise teksti tervikuna. Kõigile asjassepuutuvatele ettevõtetele ja ettevõtjate ühendustele edastati vastuväiteteatise ainult rahvusvahelise tegevusega seotud peatükid (peatükid 1, 2, 10, 11 ja 12) ja II osa jaod B ja C. Peatükid, mis puudutasid tegevust siseriiklikul tasandil (peatükid 3–9 ja 13–19) edastati ainult neile ettevõtetele ja ettevõtjate ühendustele, mis asusid vastavates liikmesriikides. Lisaks neid puudutavatele peatükkidele, said vastuväiteteatise saanud ettevõtted ja ettevõtjate ühendused vastuväiteteatise täieliku sisukorra ja toimikus sisalduvate dokumentide nimekirja, kus oli ära nimetatud need dokumendid, millega ettevõtetel ja ettevõtjate ühendustel oli õigus tutvuda.

7. Pärast seda, kui ettevõtted ja ettevõtjate ühendused olid saanud vastuväiteteatise ja nimekirja nende dokumentide kohta, millega neil oli õigus tutvuda, esitasid mitmed ettevõtted ja ettevõtjate ühendused, sealhulgas hagejad, komisjonile taotluse edastada neile vastuväiteteatise need peatükid, mis olid edastatud teistele vastuväiteteatise adressaatidele, kuid mitte neile. Samuti taotleti komisjonilt luba tutvuda terve toimikuga, välja arvatud sisedokumentid või konfidentsiaalsed dokumendid. Vastuseks nende taotlustele teatas komisjon täpsemalt mitmes 1991. aasta detsembris ja 1992. aasta jaanuaris ja veebruaris saadetud kirjas hagejatele, et keeldub neile edastamast vastuväiteteatise neid peatükke, mis olid saadetud teistele adressaatidele, ja ei anna neile õigust tutvuda muude toimikus sisalduvate dokumentidega kui nendega, millega hagejad olid juba saanud tutvuda. Fédération de l'industrie cimentière (edaspidi “FIC”) taotles lisaks luba vastata üheaegselt nii juba saadud vastuväiteteatisele kui ka vastuväiteteatisele, mille komisjon kavatses edastada seoses kokkuleppega “Cement en Beton Stichting” (edaspidi “CBS kokkulepe”), millest komisjon teatas FIC-ile 14. jaanuaril 1975. aastal, sest FIC leidis, et need kaks menetlust olid omavahel seotud. 27. jaanuari 1992. aasta ja 12. veebruari 1992. aasta kirjadega teatas komisjon FIC-ile, et poolelioleval menetlusel pole

CBS kokkuleppega mingit seost. Seega lükkas komisjon tagasi FIC-i taotluse liita CBS kokkuleppega seotud menetlus selle menetlusega, millega on seotud käesolev hagi, ja samuti taotluse, et vastuväiteteatisele vastamise tähtaega pikendataks.

Menetlus

8. Sellistel asjaoludel esitasid Cimenteries CBR SA (edaspidi “CBR”), Blue Circle Industries plc (edaspidi “Blue Circle”), Syndicat national des fabricants de ciments et de chaux (edaspidi “SNFCC”) ja FIC vastavalt 12., 14. ja 17. veebruaril 1992. aastal Esimese Astme Kohtule käesolevad hagid nendes eelpool mainitud komisjoni kirjades sisalduvate otsuste tühistamiseks. Sama esemega viies hagi, mille esitasid Eerste Nederlandse Cement-Industrie NV ja Vereniging Nederlandse Cementindustrie, kustutati registrist Esimese Astme Kohtu (teise koja) 14. septembri 1992. aasta otsusega hagejate loobumise tõttu.

9. Hagide esitamisega samal ajal esitasid kõik hagejad EMÜ asutamislepingu artiklite 185 ja 186 ning Esimese Astme Kohtu kodukorra artiklil 105 lõike 2 alusel taotluse ajutiste meetmete kohaldamiseks, et peatada komisjoni algatatud menetlus seniks, kuni Esimese Astme Kohus on teinud otsuse vaidluse sisu osas. 23. märtsi 1992. aasta otsusega jättis Esimese Astme Kohtu president hagejate taotlused ajutiste meetmete kohaldamiseks rahuldamata, kuid pikendas vastuväiteteatisele vastamise tähtaega kuni 27. märtsini 1992, või, kui hagejad järgivad komisjoni esitatud tingimusi esitatavate koopiade arvu suhtes, siis kuni 31. märtsini 1992.

10. Ettekandja-kohtuniku ettekande alusel otsustas Esimese Astme Kohus alustada suulist menetlust ilma esialgsete menetlustoiminguteta ja teatada pooltele, et kohtuistungil käsitletakse ainult hagide vastuvõetavuse küsimust. Pärast seda, kui kohus oli palunud pooltel esitada oma märkused, liideti suulise menetluse ja kohtuotsuse huvides Esimese Astme Kohtu (teise koja) 11. novembri 1992. aasta otsusega kohtuasjad T-10/92, T-11/92, T-12/92 ja T-15/92.

11. 24. novembri 1992. aasta avalikul kohtuistungil kuulati ära poolte kohtukõned ja vastused Esimese Astme Kohtu esitatud küsimustele kõnealuste hagide vastuvõetavuse kohta. Kohtuistungil lõpus kuulutas koja esimees suulise menetluse lõpetatuks.

Poolte nõuded

12. Kohtuasjas T-10/92 palub CBR, et kohus:

- tunnistaks käesoleva hagi vastuvõetavaks ja põhjendatuks;
- tühistaks komisjoni 15. jaanuari 1992. aasta otsuse, millega see keeldus edastamast vastuväiteteatise tervikteksti ja andmast täielikku juurdepääsu toimikule, mida CBR taotles, et kasutada tõhusalt oma õigust kaitsta ennast komisjoni poolt seoses asjadega IV/33.126 ja IV/33.322 – *Ciment* ja IV/27.997 – *CPMA*, saadetud vastuväiteteatise vastu;

– mõista kohtukulud välja komisjonilt.

13. Kohtuasjas T-11/92 palub Blue Circle, et kohus:

– tühistaks otsuse või otsused, millega komisjon hoidus edastamast kogu vastuväiteteatise sisu ja keeldus andmast ligipääsu kõigile asjaomastele dokumentidele toimikus ja nõudis, et hageja peab esitama oma vastuse vastuväiteteatisele 24. või 25. veebruariks 1992;

– mõista kohtukulud välja komisjonilt.

14. Kohtuasjas T-12/92 palub SNFCC, et kohus:

– tunnistaks, et komisjon on rikkunud SNFCC kaitseõigust, kuna ei andnud võimalust tutvuda kõigi komisjoni koostatud, toimikus sisalduvate dokumentidega, millega said tutvuda pooled, kes ei ole Prantsuse kodanikud;

– tühistaks komisjoni otsuse, millega komisjon keeldub andmast juurdepääsu toimikule, nii nagu see sisaldub 23. ja 27. detsembri 1991. aasta ja 10. jaanuari 1992. aasta komisjoni kirjades;

– mõista kohtukulud, mille kohta tõendid esitatakse sobiva aja jooksul, välja komisjonilt.

15. Kohtuasjas T-15/92 palub FIC, et kohus:

– tunnistaks käesoleva hagi vastuvõetavaks ja põhjendatuks;

– tühistaks sellest tulenevalt komisjoni 29. novembri 1991. aasta, 27. jaanuari 1992. aasta ja 12. veebruari 1992. aasta otsused, millega keelduti:

a) andmast hagejale luba vastata üheaegselt nii juhtumitega IV/27.997 – *CPMA*, IV/33.126 ja IV/33.322 – *Ciment* seoses saadetud vastuväiteteatisele ja vastuväiteteatisele, mille komisjon kavatses saata seoses CBS kokkuleppega, ja lubada vastata neile vastuväiteteatisele mõistliku, vähemalt kahekuulise, tähtaja jooksul;

b) saatmast hagejale täielikku seletust komisjoni etteheidete kohta;

c) andmast hagejale luba tutvuda kõigi toimiku mittekonfidentsiaalsete dokumentidega, ja;

d) edastamast hagejale teatud vastuväiteteatise peatükke.

– mõista kohtukulud välja komisjonilt.

16. Komisjon palub kohtul:

– jätta hagid vastuvõetamatuse tõttu läbivaatamata;

– teise võimalusena, kui hagi loetakse vastuvõetavaks, siis jätta hagid põhjendamatusse tõttu rahuldamata;

– menetleda antud kohtuasja kodukorra artikli 55 lõike 2 alusel eelisjärjekorras;

– mõista kohtukulud, kaasa arvatud ajutiste meetmete kohaldamise menetlusega seonduvad kohtukulud, välja hagejalt.

Vastuvõetavus

A – Poolte argumendid

17. Komisjon vaidlustab hagi vastuvõetavuse, esitamata seejuures formaalset vastuvõetamatuse etteheidet kodukorra artikli 114 tähenduses. Komisjon on seisukohal, et vastuvõetamatuse põhjused erinevad vastavalt hagides esitatud nõuetele. Seega, nõuded selle kohta, et vastuväiteteatis tuleb esitada terviklikult ja hagejatele tuleb võimaldada ligipääs nendele dokumentidele, mis on seotud nende vastuväiteteatise peatükkidega, mida ei edastatud igale hagejale, on ilmselgelt vastuvõetamatud, sest need on otseselt suunatud vastuväiteteatise vastu ja Euroopa Kohtu kohtupraktika välistab selgelt sellise võimaluse (Euroopa Kohtu 11. novembri 1981. aasta otsus kohtuasjas 60/81 *IBM v. komisjon* (1981) EKL 2639). Lisaks leidis komisjon, et sellist põhjendust kinnitas ka 23. märtsi 1992. aasta Esimese Astme Kohtu presidendi otsus ajutiste meetmete kohaldamise taotluse kohta.

18. Ehkki komisjon esitab nende nõudmiste suhtes, mis puudutavad õigust tutvuda hagejatele edastatud vastuväiteteatise peatükkidega seotud dokumentidega, materiaalsoõigusega seotud väiteid, siis tõstatab komisjon küsimuse ka nende nõuete vastuvõetavuse kohta. Komisjon leiab, et õigus toimikuga tutvuda on üks haldusmenetluse etapp, mis on tihedalt seotud vastuväiteteatise ja on tegelikult lihtsalt üks üldise kaitseõiguse, täpsemalt õiguse olla ära kuulatud, tagamise aluspõhimõtte ilming. Välja arvatud erijuhud, kus meede on ilmselgelt ebaseaduslik, võib ühe või enama dokumendi esitamata jätmisega ning vastuväiteteatise seotud küsimusi lahendada ainult menetluse käigus, mis on suunatud haldusmenetluse lõpetanud otsuse vastu. Komisjon on seisukohal, et sellist lähenemist kinnitab ka Euroopa

Kohtu kohtupraktika (25. oktoobri 1983. aasta otsus kohtuasjas 107/82 *AEG v. komisjon* (1983) EKL 3151) ja Esimese Astme Kohtu kohtupraktika (10. märtsi 1992. aasta otsus liidetud kohtuasjades T-68/89, T-77/89 ja T-78/89 *SIV jt v. komisjon* (1992) EKL II-1403).

19. Komisjon ei nõustu ka seisukohaga, et uuem kohtupraktika, millele teatud hagejad viitavad, ja eriti Euroopa Kohtu 24. juuni 1986. aasta otsus kohtuasjas 53/85 *Akzo Chemie v. komisjon* (1986) EKL 1965, on kuidagi muutnud hagejate esitatud nõuete hindamise korda. Kostja väidab täpsemalt, et vastuväiteteatist ei saa asetada samale tasemele otsusega edastada konfidentsiaalset teavet kolmandast isikust hagejale, sest selline otsus on lõplik – teabe konfidentsiaalsus kaob, kui see kolmandale isikule avaldatakse –, ega ka määruse nr 17 artikli 11 alusel vastu võetud otsusega, mis, vastupidiselt vastuväiteteatisele, tekitab adressaadile kohustuse. Komisjon leiab, et hagejad ei saa toetuda ka 28. novembri 1991. aasta otsusele kohtuasjas 170/89 *BEUC v. komisjon* (1991) EKL I-5709), sest erinevalt nendest ettevõtetest, kellele vastuväiteteatis on seoses konkurentsiküsimusega esitatud, ja kellel on õigus lõpliku otsuse vaidlustamiseks, pole kolmandast isikust hagejal dumpinguvastases menetluses mingit õigust algatada menetlust lõpliku otsuse tühistamiseks.

20. Lõpuks väidab komisjon, et seoses antud juhul kõne all olevate erinevate kirjadega ei saa EMÜ asutamislepingu artikli 173 alusel hagi esitada, sest need on lihtsalt komisjoni ametnike saadetud kirjad veelgi varasemal menetlust ettevalmistaval etapil kui vastuväiteteatis, ning ei mõjuta seega kuidagi hagejate õiguslikku olukorda.

21. Hagejad leiavad, et antud juhtum erineb täielikult *IBM*-i kohtuasjast (kohtuasi 60/81, viidatud eelpool), sest erinevalt vastuväiteteatisest, mis on ettevalmistav meede, mis väljendab esialgset seisukohta, on vaidlustatud otsused antud juhul meetmed, millega komisjon väljendas oma lõplikku seisukohta, ja mis tekitavad adressaatidele siduvaid õiguslikke tagajärgi ning mõjutavad oluliselt nende huve.

22. Hagejad väidavad samuti, et Euroopa Kohus on juba sedastanud, et kaitseõiguste tagamise huvides on komisjoni ettevalmistava haldusmenetluse raames tehtud otsuste vastu esitatud hagrid vastuvõetavad – vaatamata tõsiasi järele, et hilisema, rikkumise tuvastanud otsuse suhtes võib olla võimalik hagi esitada (18. oktoobri 1989. aasta otsus kohtuasjas 374/87 *Orkem v. komisjon* (1989) EKL 3283, otsus kohtuasjas C-170/89 *BEUC*, viidatud eelpool) – kui selline otsus mõjutab hagejate õiguslikku olukorda ja kui need otsused on lõplikud, nii nagu antud juhul.

23. CBR leiab eriti, et kuna täielik juurdepääs toimikule peab hõlmama juurdepääsu ka mittekonfidentsiaalsetele dokumentidele ja eelkõige juurdepääsu kõikidele vastuväiteteatise peatükkidele, siis igasugune katse eraldada teineteisest neid kahte hagi aspekti on kunstlik ja tuleb seega tagasi lükata. CBR väidab samuti, et vastupidiselt *IBM*-i kohtuasjale, kus kohtumenetluse eesmärgiks oli kaitsta hageja huve, et viimane ei peaks ennast kaitsma haldusmenetluses, mida ta pidas täiesti ebaseaduslikuks, soovib CBR antud juhul, et haldusmenetlusele antaks täielik mõju sellega, et kindlustatakse võistlevuse põhimõtte järgimine, mille tagab ainult toimikule ja vastuväiteteatisele ligipääsu lubamine. Hageja kaalub samuti seda, mis huvi on komisjonil väita, et kõnealused hagrid on vastuvõetamatud, sest kui need otsused, mis komisjon haldusmenetluse lõppedes teeb, hiljem tühistatakse, siis peab komisjon

alustama uue haldusmenetlusega ja võimaldama asjaomastel ettevõtetel ja ettevõtjate ühendustel selgitada oma seisukohti nende vastu esitatud etteheidete suhtes sellise uue teabe põhjal, millega neil oleks pidanud algusest peale olema võimaldatud tutvuda.

24. Blue Circle, CBR ja FIC leiavad, et vastupidiselt komisjoni poolsele kohtuotsuse C-170/89 *BEUC* tõlgendusele tunnistati BEUC-i hagi vastuvõetavaks hoolimata sellest, et BEUC-il ei olnud mingit õigust vaidlustada komisjoni lõplikku otsust, ja mitte, nagu väidab komisjon, hoolimata sellest, et ei tunnustatud selle õiguse kehtivust BEUC-le. Blue Circle väidab samuti, et võimalus vaidlustada komisjoni lõplikku otsust, ei paku tema õigustele piisavat kaitset nii, et asendada käesolevat hagi, sest kohtuliku kontrolli edasilükkamine hetkeni, kui komisjon teeb oma lõpliku otsuse artikli 85 alusel, kahjustaks hageja õigust, et selline otsus tehakse tuginedes esitatud tõendite õigele hindamisele.

25. SNFCC väidab, et erinevalt vastuväiteteatisest, mis on ettevalmistav meede, on ligipääs toimikule konkreetne ja eriline menetlus asutamislepingu artiklite 85 ja 86 rikkumise uurimise haldusmenetluse raames. Toimikule ligipääsu keelamine põhjustab hageja arvates kahte sorti kahju: otsene kahju, mis mõjutab adressaadi õiguslikku olukorda isegi haldusmenetluse etapis ja kaudne kahju, mis võib ilmnedda komisjoni poolt vastu võetud ebasoodsas otsuses.

26. FIC leiab, et komisjon ei saa väita, et Esimese Astme Kohtu presidendi otsus ajutiste meetmete kohaldamise kohta kinnitab nende väidet tühistamishagi vastuvõetamatus kohta, sest kohtupraktika kohaselt on ajutiste meetmete üle otsustava kohtuniku läbiviidav kontroll esialgne ja pole kohtu jaoks põhiküsimuses siduv. Samuti väidab hageja, et vaidlustatud otsus mõjutab tema õiguslikku olukorda, sest otsusega kinnitatakse lõplikult, kuidas kaitseõigust kasutada saab, ja isegi antud etapil vähendab otsus kaitseõiguse sisu ja takistab selle tõhusat kasutamist.

27. Kohtuistungil viitasid hagejad käesolevate hagide vastuvõetavuse väite toetuseks kahele Euroopa Kohtu otsusele riigiabi kohta (30. juuni 1992. aasta otsus kohtuasjas C-312/90 *Hispaania v. komisjon* (1992) EKL I-4117 ja 30. juuni 1992. aasta otsus kohtuasjas *Itaalia v. komisjon* C-47/91 (1992) EKL I-4145), kus kohus tunnistas ettevalmistavate meetmete, täpsemalt asutamislepingu artiklis 93 lõikes 2 sätestatud meetme algatamisega seotud kirjade, vastu esitatud hagi vastuvõetavaks.

B – Kohtu hinnang

28. Et otsustada, kas käesolevad hagi on vastuvõetavad, tuleb algatuseks märkida, et EMÜ asutamislepingu artikli 173 alusel saab esitada tühistamishagi selliste aktide ja otsuste suhtes, mis tekitavad hagejale kohustuslikke õiguslikke tagajärgi, mis puudutavad hageja huve ja toovad kaasa selge muudatuse tema õiguslikus seisundis. Selle kohta tuleb märkida, et pidades silmas toiminguid või otsuseid, mis tehakse mitmeastmelise menetluse käigus, võib tühistamishagi esitada põhimõtteliselt vaid selliste meetmete peale, mis väljendavad institutsiooni lõplikku seisukohta kõnealuses menetluses, ent vahemeetmete peale, millega valmistatakse ette lõplikku otsust, ei saa hagi esitada (vt eelpool viidatud otsus kohtuasjas 60/81 *IBM v. komisjon*, 8. punkt ja 10. juuli 1990. aasta otsus kohtuasjas T-64/89 *Automec v.*

komisjon (1990) EKL II-367, 42. punkt).

29. Antud juhul kritiseerivad hagejad komisjoni sisuliselt selle eest, et viimane on nende kaitseõigust rikkunud, keeldudes esiteks edastamast neile kõiki vastuväiteteatise peatükke ja teiseks ei võimaldanud neile ligipääsu kõigile toimiku dokumentidele, millele ligipääsu keelamine ei olnud õigustatud ärisaladusega, või sellega, et tegu on komisjoni sisedokumentidega või muu konfidentsiaalse informatsiooniga. FIC kritiseerib komisjoni samuti selle eest, et viimane ei ole piisavalt selgelt täpsustanud FIC-i suhtes esitatud etteheited ja ei lubanud FIC-il vastata üheaegselt nii sellele vastuväiteteatisele, millega antud hagi on seotud, kui ka vastuväiteteatisele, mille komisjon kavatses hagejale saata seoses CBS kokkuleppega lähitulevikus.

30. Hagejate nende väidete suhtes, mis puudutavad ligipääsu toimikule, ilmneb kohtutoimikust ja poolte suulistest märkustest, et komisjoni uurimise jooksul hangitud dokumentide hulgast ei antud vastuväiteteatise igale adressaadile ligipääsu kahte tüüpi dokumentidele. Esiteks, need dokumendid, mis on seotud vastuväiteteatise nende peatükkidega, mis puudutavad konkreetseid siseriiklikke turge, mis edastati ainult nendele ettevõtetele ja ettevõtjate ühendustele, mis olid vastavate vastuväiteteatise peatükkide adressaadid. Teiseks on tegu teatud dokumentidega, mis on küll seotud edastatud etteheidetega, kuid on komisjoni arvates ametisaladuse alusel kaitstud, nii nagu sellele on viidatud määruse nr 17 artiklis 20, sest nende saamiseks kasutas komisjon talle määrusega nr 17 antud pädevust juurdluse läbiviimiseks ja neid dokumente ei kasutatud ettevõtete või ettevõtjate ühenduste vastu, kellele vastuväiteteatised olid adresseeritud.

31. Antud menetluses peab kohus selgitama, kas hagejate poolt vaidlustatud meetmed mõjutasid oluliselt nende õiguslikku seisundit. Selle jaoks on vaja kaaluda, kas vaidlustatud meetmed on iseenesest võimelised tekitama õiguslikke tagajärgi, mis mõjutavad hagejate huve või on tegu lihtsalt ettevalmistavate sammudega, mille ebaseaduslikkusega seoses võib esitada hagi komisjoni lõpliku otsuse vastu nii, et see pakuks ikkagi piisavat kaitset hagejate õigustele (otsus kohtuasjas 53/85 *Akzo*, viidatud eelpool, 19. punkt).

32. Antud juhul said kõik hagejad vastuväiteteatise ja komisjon kehtestas vastavalt komisjoni 25. juuli 1963. aasta määruse nr 99/63/EMÜ nõukogu määruse nr 17 artikli 19 lõigetes 1 ja 2 ettenähtud ärakuulamise kohta (EÜT 1963, 127, lk 2268) artikli 2 lõikele 1 ja artiklile 4 tähtaja, mille jooksul hagejad pidid oma seisukohad esitama.

33. Vastuväiteteatis peab selgelt nimetama need faktid, millele komisjon toetub, ja nendele faktidele antud õigusliku kvalifikatsiooni (Euroopa Kohtu 3. juuli 1991. aasta otsus kohtuasjas C-62/86 *AKZO v. komisjon* (1991) EKL I-3359, 29. punkt), sest vastavalt määruse nr 99/63 artiklile 4 võib komisjon nende ettevõtete ja ettevõtjate ühenduste suhtes, kellele vastuväiteteatis on adresseeritud, toetuda ainult sellistele faktidele, mille kohta on adressaatidel võimalik avaldada oma arvamust.

34. Tuleb siiski meenutada, et “menetluse alustamist ega vastuväiteteatist ei saa nende olemuse ja tekitatud õiguslikke tagajärgede alusel lugeda otsuseks EMÜ asutamislepingu artikli 173 tähenduses, mida võib tühistamishagiga vaidlustada. Menetluse alustamist ja vastuväiteteatist

on määruses nr 17 ja määruses nr 99/63 sätestatud haldusmenetluse konteksti menetluslikud meetmed, mis valmistavad ette menetluse lõpetava lõpliku otsuse vastuvõtmist” (eelpool viidatud kohtuotsus 60/81 *IBM*, 21. punkt).

35. Järelikult, hageja FIC-i poolt tõstatatud küsimust, kas antud juhul kasutatud menetlus vähendab kaitseõigust ja on seega ebaseaduslik, kuna komisjon ei selgitanud iga adressaadi vastu esitatud etteheiteid ja jättis endale õiguse edastada seoses CBS kokkuleppega uusi etteheiteid, võib FIC tõstatada ka võimalikus, komisjoni lõpliku otsuse vastu esitatud, hakis, ilma, et see mõjutaks FIC-i kaitseõigust.

36. Tuleb samuti märkida, et haldusmenetluse käesolevas etapis otsuse tegemine nende etteheidete suhtes, millele komisjon iga vastuväiteteatise adressaadi kohta esitanud on, mõjutaks – kuna kõnealune menetlus alles kestab – komisjoni võimalust muuta oma seisukohta nende ettevõtete ja ettevõtjate ühenduste suhtes, pärast vastuväiteteatisele esitatud kirjalike ja suuliste märkuste uurimist ja ennetaks seega kohtuasja põhiküsimuse argumente (eelpool viidatud kohtuasi 60/81 *IBM* 18. ja 20. punkt). Seega on FIC-i väited enneaegsed ja need tuleb tagasi lükata.

37. Nende meetmetega seoses, millega komisjon keeldus esiteks edastamast hagejale kõiki vastuväiteteatise peatükke ja, teiseks, keeldus lubamast ligipääsu kõigile toimiku dokumentidele – kaasa arvatud nendele vastuväiteteatise peatükkidele, mis olid adresseeritud teistele ettevõtetele ja ettevõtjate ühendustele, – leidis kohus, et on vajalik analüüsida seda menetlust, millega seoses neid meetmeid rakendati.

38. Konkurentsiasjades on toimikule juurdepääsu menetluse eesmärk võimaldada vastuväiteteatise adressaatidel tutvuda komisjoni toimikus asuvate tõenditega, et adressaadid saaksid nende tõendite alusel avaldada tõhusalt arvamust vastuväiteteatise sisalduvate komisjoni seisukohtade kohta. Toimikule juurdepääs kuulub ka menetluslike tagatiste hulka, mille eesmärk on tagada kaitseõigus ning iseäranis garanteerida õiguse olla ära kuulatud tõhus teostamine, nii nagu see on sätestatud määruse nr 17 artikli 19 lõigetes 1 ja 2 ning määruse nr 99/63 artiklis 2. Järelikult, õigus tutvuda komisjoni koostatud toimikuga on õigustatud sellega, et kõnealused ettevõtted saaksid ennast tõhusalt kaitsta vastuväiteteatise esitatud etteheidete suhtes.

39. Teiseks, kaitseõigusest kinnipidamine menetlustes, kus võidakse määrata karistus, on ühenduse õiguse üks põhiprintsiipe ja seda tuleb järgida kõigis olukordades, isegi siis, kui tegemist on haldusmenetlusega. Selle põhimõtte järgimine nõuab, et asjassepuutuvaile ettevõtetele ja ettevõtjate ühendustele antakse haldusmenetluses võimalus oma seisukoha esitamiseks toimunu ja faktide asjakohasuse kohta ja ka komisjoni esitatud väidetavate asjaolude kohta (Euroopa Kohtu 13. veebruari 1979. aasta otsus kohtuasjas 85/76 *Hoffmann-La Roche v. komisjon* (1979) EKL 461, 9. ja 11. punkt).

40. Samuti tuleb märkida, et nende põhimõtete rakendamisel kinnitas ka komisjon ise oma kaheteistkümnendas konkurentsipoliitika raportis (lk 40 ja 41), et “lubab nüüd menetlusega seotud ettevõtetele tutvuda neid puudutava toimikuga. Ettevõtetele antakse komisjoni toimiku

sisu kohta teavet vastuväiteteatise või kaebuse tagasi lükanud kirja lisas, kus loetletakse kõik toimikus sisalduvad dokumendid ja märgitakse ära need dokumendid, millele adressaadil on kas täielik või osaline juurdepääs. Ettevõtjad saavad dokumentidega tutvuda komisjoni ruumides. Kui ettevõtte soovib tutvuda ainult mõne dokumendiga, siis võib komisjon edastada talle nende koopiad. Komisjon loeb siiski järgnevalt loetletud dokumente konfidentsiaalseteks ja seega sellisteks dokumentideks, millega asjassepuutuvad ettevõtted ei saa tutvuda: dokumendid või nende osad, mis sisaldavad teiste ettevõtete ärisaladusi; komisjoni sisedokumendid, nagu näiteks märkmed, kavandid ja muud töödokumendid; igasugune muu konfidentsiaalne info, nagu näiteks dokumendid, mille abil võib tuvastada anonüümseks jääda soovinud kaebaja isiku, ning teave, mis on avaldatud komisjonile tingimusel, et tagatakse teabe konfidentsiaalsus.”

41. Esimese Astme Kohtus leidis oma 17. detsembri 1991. aasta otsuses kohtuasjas T-7/89 *Chemicals v. komisjon* (1991) EKL II-1711, et antud komisjoni raportist võib järeldada, et “komisjon on seega kohustatud tegema ettevõtjatele, kes on seotud artikli 85 lõike 1 alusel algatatud menetlusega, kättesaadavaks kõik uurimise käigus kogutud süüdistavad või õigustavad dokumendid, välja arvatud teiste ettevõtjate ärisaladused, komisjoni sisedokumendid ja muu konfidentsiaalne informatsioon.”

42. Eespool toodust järeldub, et ehkki komisjoni meetmeid, millega keeldutakse andmast ligipääsu toimikule, võib pidada kaitseõigusi rikkuvaks, põhjustavad need ainult piiratud tagajärgi, mis on omased haldusmenetlust ettevalmistavale ajutisele meetmele. Tühistamishagi menetlemine, enne kui komisjon on teinud lõpliku otsuse, on õigustatud ainult nende meetmete puhul, mis koheselt ja parandamatult riivavad asjaomaste ettevõtete õiguslikku seisundit.

43. Eelpool toodud järeldust ei lükka ümber hagejate väited, mis tuginevad eelpool viidatud Euroopa Kohtu otsustele kohtuasjades 53/85 *Akzo* ja C-170/89 *BEUC*. Mõlemad kohtuasjad olid seotud komisjoni otsusega, mis puudutab teatud dokumentide edastamist kolmandatele osapooltele. Seega olid vaidlustatud otsused sõltumatud komisjoni menetluse lõpus tehtavast otsusest ja seetõttu lõplikust otsusest piisavalt eraldatavad. *Akzo* kohtuasjas väljendas otsus komisjoni seisukohta, et teatud dokumendid ei olnud konfidentsiaalsed ja neid võis seega kolmandast osapooltest kaebajale edastada; see otsus oli lõplik ja ei olnud seotud hageja vastu EMÜ asutamislepingu artikli 86 alusel algatatud menetluse lõpus vastuvõetud otsusega. Nagu Euroopa Kohus leidis, ei taga sellise lõpliku otsuse vastu esitatud hagi ettevõtete õiguste piisavat kaitset, sest ei hoia ära neid pöördumatuid tagajärgi, mida toob kaasa teatud dokumentide õigusvastane edastamine kolmandatele isikutele, ja neid tagajärgi ei ole võimalik selle otsuse tühistamisega heastada. Kohtuasjas *BEUC* ei võimaldatud toimikuga tutvuda isikul, kes polnud menetluse osapool. Kuna nõukogu 11. juuli 1988. aasta määrusele (EMÜ) nr 2423/88 kaitse kohta dumpinguhinnaga ja subsideeritud impordi eest riikidest, mis ei ole Euroopa Majandusühenduse liikmed (EÜT L 209, lk 1) tuginev menetlus ei olnud selline, mille tulemusel vastu võetud otsus oleks võinud mõjuda kahjulikult tarbijatele või BEUC-i sarnastele organisatsioonidele, ja seega meede, millega BEUC-il ei võimaldatud tutvuda, ehk komisjoni mittekonfidentsiaalse toimikuga, kahjustas BEUC-i huve ja seega võis meedet vaidlustada ainult selle tähtaja jooksul, mille jooksul menetluse vastu võis hagi esitada.

44. Samuti ei mõjuta seda järeldust selline Euroopa Kohtu kohtupraktika, mis on ühest küljest seotud määruse nr 17 artikli 11 lõike 5 alusel vastuvõetud infonõude esitamise otsustega või

määruse nr 17 artikli 14 lõige 3 alusel vastu võetud uurimise otsustega, ja teisest küljest kirjadega, mis algatavad riigiabiga seoses EMÜ asutamislepingu artikli 93 lõikes 2 sätestatud menetluse.

45. Teabenõuete või uurimise algatamise otsuste kohta tuleb rõhutada, et lisaks sellele, et nende otsuste vastu kasutatavad õiguskaitsevahendid sätestatakse täpselt asjassepuutivas seadusandluses, moodustavad sellised meetmed osa esialgsest uurimismenetlusest, mis ei ole võistlev menetlus, ja erineb menetlusest, mille eesmärk on võimaldada komisjonil pärast vastuväiteteatise edastamist võtta vastu otsus, millega tuvastatakse asutamislepingu konkurentsireeglite rikkumine (vt eelpool viidatud otsust kohtuasjas 374/87 *Orkem*, punktid 20–25).

46. Kirjade kohta, mis algatavad seoses riigiabiga EMÜ asutamislepingu artikli 93 lõikes 2 sätestatud menetluse, tuleb märkida, et Euroopa Kohus leidis eelpool viidatud 30. juuni 1992. aasta otsustes kohtuasjas C-312/90 *Hispaania v. komisjon* ja kohtuasjas C-47/91 *Itaalia v. komisjon*, et nendel juhtudel olid otsused menetluse algatamiseks seotud abi kvalifitseerimise ja rakendavate menetlusnormide valikuga ja seega oli otsustel kindlad õiguslikud tagajärjed – kõnealustel juhtudel kavandatud abimaksede peatamine. Euroopa Kohus otsustas, et komisjoni hilisem otsus, millega tunnistatakse, et riigiabi on asutamislepinguga kooskõlas ega ka hagi esitamise komisjoni sellise otsuse vastu, millega abi tunnistatakse vastuolus olevaks, ei kaota pöördumatuid tagajärgi, mida abimaksimisega viivitamine põhjustaks.

47. Erinevalt eelpool toodud olukorrast võib asjaolu, et rikutakse ettevõtete või ettevõtjate ühenduste õigust esitada komisjoni esitatud etteheidete kohta omi seisukohti ning neid väiteid kinnitavate tõendite kohta, tekitada hagejale kohustuslikke õiguslikke tagajärgi, mis puudutavad asjassepuutuvate ettevõtete ja ettevõtjate ühenduste huve, ainult siis ja kui komisjon võtab vastu otsuse või otsused, millega tunnistab selle rikkumise olemasolu, milles komisjon ettevõtteid süüdistas. Kuni lõplik otsus on vastu võetud, võib komisjon, arvestades eriti poolte kirjalikke ja suulisi märkusi, loobuda kas osadest või kõikidest algselt tehtud etteheidetest. Komisjon võib samuti parandada iga menetlusvea, andes pärast esialgset keeldumist toimikule ligipääsu, nii et vastuväiteteatise adressaatidel on uus võimalus kõiki fakte teades esitada oma seisukohad neile suunatud etteheidete suhtes. Kuid kui kohus siiski tunnistaks sellises hagi, mis on esitatud menetluse lõpetanud otsuse vastu, et hagejatel oli õigus tutvuda terve kohtutoimikuga ja seda õigust on rikutud ning tühistab seega komisjoni lõpliku otsuse kaitseõiguse rikkumise tõttu, siis oleks terve menetlus ebaseaduslik. Sellises olukorras oleks komisjon kohustatud kas loobuma kõikidest menetlustest asjassepuutuvate ettevõtete või ettevõtjate ühenduste suhtes või uuendama menetlust, andes asjassepuutuvatele ettevõtetele või ettevõtjate ühendustele uue võimaluse esitada oma seisukohad nende suhtes tehtud etteheidete kohta, võttes arvesse seda teavet, millele neil oleks pidanud ligipääs olema. Viimasel juhul piisaks nõuetekohaselt läbiviidud võistlevast menetlusest, et taastada täielikult hagejate õigused ja seaduslikud privileegid.

48. Eespool toodud põhjendustest järeldub, et meetmed, millega komisjon keeldus esiteks avaldamast hagejatele kõiki vastuväiteteatise peatükke ja teiseks andmast neile ligipääsu kõikidele toimiku dokumentidele, ei ole võimelised tekitama selliseid õiguslikke tagajärgi, mis võiksid mõjutada hagejate huve enne kui komisjon langetab otsuse, millega tunnistab, et hagejad on rikkunud asutamislepingu artikli 85 lõiget 1 ja võimalik, et kehtestab hagejatele

karistuse.

49. Lõpetuseks leiab kohus, et igal juhul ei ole antud kohtuasjas ühetegi – eelpool viidatud kohtuasja 60/81 *IBM* (vt 23. punkt) mõistes – erandlikku asjaolu, mis võimaldaks pidada vaidlustatud meetmeid sellisteks, mis ei ole isegi näiliselt seaduslikud. Ehkki pooled on eri seisukohtadel selles osas, kas määruse nr 17 artikli 20 lõikega 2 sätestatud õigus konfidentsiaalsusele laieneb kogu infole, mis on komisjonile teatavaks saanud määrusega nr 17 antud pädevuse rakendamisel ja mida komisjon ettevõtete või ettevõtjate ühenduste vastu ei kasuta, siis tuleb märkida, et isegi kui nõustuda, et komisjon võib-olla kohaldas määruse nr 17 artikli 20 lõiget 2 vääralt, siis see asjaolu ei ole selline, mis muudaks vaidlustatud meetmed ilmselgelt ebaseaduslikuks, eriti kui arvestada, et selle õigusküsimuse suhtes pole ühenduse kohus veel otsust teinud.

50. Kõigest eelpool toodust lähtudes tuleb hagid tunnistada vastuvõetamatuteks.

Kohtukulud

51. Kohtuistungil väitsid hagejad, et vastavalt kodukorra artikli 87 lõikele 3 peaks kohtukulud kandma komisjon, isegi kui käesolevad hagid jäetakse rahuldamata, sest hagid esitati komisjoni sellise ebamõistliku käitumise tulemusel, millega on rikutud hagejate kaitseõigust. Oma väite toetuseks tuginevad hagejad eriti 7. oktoobri 1987. aasta kohtuotsusele kohtuasjas 248/86 *Brüggemann v. CES* (1987) EKL 3963.

52. Tuleb märkida, et kodukorra artikli 87 lõike 3 alusel võib Esimese Astme Kohus määrata kulude jaotuse või jätta kummagi poole kohtukulud tema enda kanda, kui osa nõudeid rahuldatakse ühe poole, osa teise poole kasuks või kui tegemist on eriliste põhjustega. Sama säte näeb ette, et Esimese Astme Kohus võib määrata, et pool hüvitab kulud, mida ta on kohtu arvates põhjendamatult või pahatahtlikult teisele poolele tekitanud, isegi kui otsus on tehtud tema kasuks.

53. Käesolevad hagid on tunnistatud vastuvõetamatuteks, sest vaidlustatud meetmed ei põhjusta koheselt õiguslikke tagajärgi, mis tõenäoliselt võiksid mõjutada hagejate huve, samuti ei saa neid meetmeid liigitada meetmete hulka, mis ei ole isegi näiliselt seaduslikud. Sellega seoses tuleb märkida, et nagu ilmneb kohtuotsuse 49. punktist, ja erinevalt Euroopa Kohtu otsuses kirjeldatud olukorrast, millele toetusid hagejad, ei saa antud juhul komisjoni süüdistada selles, et nad tegutsesid viisil, mis oli vastuolus Euroopa Kohtu või Esimese Astme Kohtu kohtupraktikaga. Seega ei ole antud juhul sobilik kohaldada kodukorra artikli 87 lõiget 3.

54. Kodukorra artikli 87 lõike 2 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna hagejad on kohtuvaidluse kaotanud ja komisjon on nõudnud, et hagejad peavad kandma kohtukulud, siis tuleb kohtukulud, sh ajutiste meetmete kohaldamise kulud, välja mõista hagejatelt.

Esitatud põhjendustest lähtudes,

ESIMESE ASTME KOHUS (teine koda)

otsustab:

- 1. Jätta hagid vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata.**
- 2. Mõista kohtukulud, sh ajutiste meetmete kohaldamise kulud, välja hagejatelt.**

Cruz Vilaça

Barrington

Biancarelli

Saggio

Kalogeropoulos

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 18. detsembril 1992 Luxembourgis.

Kohtusekretär

Koja esimees

H. Jung

J. L. Cruz Vilaça