

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
15 päivänä maaliskuuta 1967 *

Yhdistetyissä asioissa

8/66 **Société Anonyme Cimenteries CBR Cementbedrijven NV,**

Société Anonyme Ciments d'Obourg,

Société Anonyme des Ciments Portland Liégeois,

Société Anonyme Common Brand, Cement Works,

Société Anonyme Compagnie des Ciments Belges CCB,

**Société Anonyme Société Générale des Ciments Portland de l'Escaut
Cimescaut,**

Société Anonyme La Franco-Belge,

Société Anonyme des Ciments de Thieu,

Société Anonyme des Ciments Portland J. Van Den Heuvel,

Les Héritiers de Feu M. Marcel Lemay,

Société Anonyme Ciments de Visé,

Société Anonyme en liquidation Carrières et Cimenteries Dutoit,

Société Anonyme en liquidation Ciments de Haren,

edustajinaan niiden hallintoneuvostot, oikeudenomistajat tai pesänselvittäjät, avustajanaan asianajaja Marcel Grégoire, Cour d'appel de Bruxelles (SA Compagnie des Ciments Belges CCB -yhtiötä avusti lisäksi Monsin asianajajayhteisön entinen puheenjohtaja Alphonse Servais), prosessiosoite Luxemburgissa c/o Tony Biever, 83 boulevard Grande-Duchesse-Charlotte,

* Oikeudenkäyntikieliet: saksa, ranska ja hollanti.

9/66 **Cementfabriek IJmuiden (CEMIJ) NV**,
edustajinaan hallintoneuvostonsa jäseniä, avustajinaan asianajajat J. Mertens de Wilmars, Antwerpen, ja J. J. A. Ellis, Haag, prosessiosoite Luxemburgissa c/o Ernest Arendt, 6 rue Willy-Goergen,

10/66 **Eerste Nederlandse Cement Industrie (ENCI) NV**,
edustajinaan hallintoneuvostonsa puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja, avustajinaan asianajajat J. Mertens de Wilmars, Antwerpen, ja J. J. A. Ellis, Haag, prosessiosoite Luxemburgissa c/o Ernest Arendt, 6 rue Willy-Goergen,

11/66 yritykset:

Alsen'sche Portland-Cement-Fabriken KG,
Hamburg 11, Ost-West-Straße 69,

Anneliese Portland-Cement- und Wasserkalkwerke AG,
Ennigerloh i. W., Postfach 65,

Beckumer Portland-Zementwerk Bomke und Bleckmann,
Beckum Bez. Münster i. W, Postfach 31,

Bonner Portland-Zementwerk AG,
Oberkassel (Siegkreis), Zementfabrik,

Breitenburger Portland-Cement-Fabrik,
Hamburg 1, Burchardstraße 8,

Burania Portlandzement- und Kalkwerke GmbH,
Büren i. W.,

Dyckerhoff Zementwerke AG,
Wiesbaden-Biebrich, Postfach 9139,

Elsa Cement- und Kalkwerke AG,
Neubeckum i. W., Postfach 65,

Evers Portlandzement- und Kalkwerke GmbH,
Erwitte i. W.,

"Felsenfest" Westfälische Portland-Zement- und Kalkwerke GmbH,
Erwitte i. W.,

"Fortuna" Portland-Zementwerke GmbH,
Geseke i. W., Postfach 6,

Portland- und Cementfabrik Germania AG,
Misburg bei Hannover, Postfach 29,

Hannoversche Portland-Cementfabrik AG,
Misburg bei Hannover, Bahnhofstraße 2,

Portland-Zementwerke Heidelberg AG,
Heidelberg, Postfach 1328,

Portland-Cementwerk "Hellbach" Feldmann und Co.,
Beckum, Bez. Münster i. W.,

Portland Cementfabrik Hemmoor,
Basbeck, Postfach 20,

Portland-Zement- und Kalkwerke Hessling und Co. KG,
Beckum, Bez. Münster i. W.,

Holsteinische Portland-Cement-Fabrik GmbH,
Hamburg 1, Burchardstraße 8,

Zementwerk "Ilse" Friedrich-Wilhelm Mohn,
Paderborn, Postfach 560,

W. Kalthöner Portland-Zement- und Kalkwerke,
Ennigerloh i. W., Postfach 25,

Klöckner-Werke AG, Hütte Bremen,
Bremen 18, Postfach 5023,

C. Mersmann Portland Zementwerk,
Beckum, Bez. Münster i. W., Postfach 36,

Hermann Milke KG,
Soest i. W., Postfach 404,

Montanzement Vertriebs GmbH,
Düsseldorf 1, Postfach 5731,

Portland-Zement- und Kalkwerk "Nord", Ruhr und Co.,
Beckum, Bez. Münster i. W.,

Nordcement AG (V/H Norddeutsche Portland- Cementfabriken AG),
Hannover 1, Postfach 4540,

Portland-Zementwerke "Nordstern" Josef Spinner,
Erwitte i. W.,

Phoenix Zementwerke Krogbeumker KG,
Beckum, Bez. Münster i. W.,

E. Renfert KG,
Beckum, Bez. Münster, Postfach 30,

E. Schwenk Zementwerke GmbH,
Ulm/Donau, Hindenbergring 11-15,

Teutonia Misburger Portland-Cementwerk,
Misburg bei Hannover, Postfach 49,

Tubag Trass-Zement- und Steinwerke AG,
Kruft bei Andernach,

Westdeutsche Kalk- und Portlandzement-Werke AG,
Köln 1, Unter Sachsenhausen 17-19,

Westdeutsche Portland-Zement- und Kalkwerke Gebr. Gröne,
Ennigerloh i. W., Postfach 7,

Portland Zementwerke "Westfalen" Schonlau und Co., KG,
Geseke i. W., Postfach 8,

Westfälische Portland-Zementwerke Kohle und Co.,
Geseke i. W., Postfach 47,

Portlandzementwerk Wittekind Hugo Miebach und Co.,
Erwitte i. W., Postfach 25,

edustajinaan niiden hallintojohtajat, omistajat tai toimitusjohtajat, avustajinaan asianajajat H. Hellmann ja K. Pfeiffer, Köln, ja Freiburg in Breisgaun yliopiston dosentti W. von Simson, Oberlandesgericht Düsseldorf, prosessiosoite Luxemburgissa (Bertrange) jälkimmäisen toimisto,

kantajina,

vastaan

Euroopan talousyhteisön komissio, asiamiehinään oikeudellisen yksikön neuvonantajat J. Thiesing, G. Le Tallec ja R. C. Fischer, prosessiosoite Luxemburgissa Euroopan yhteisöjen toimielinten oikeudellisen yksikön sihteeristö, 2 place de Metz,

vastaajana,

jossa kantajat vaativat yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan päätökset, jollaisina ETY:n kilpailuasioiden pääosaston pääjohtajan kullekin kantajalle 3.1.1966 osoittamia tiedoksiantoja on mahdollisesti pidettävä ja jotka koskevat perustamissopimuksen 85 artiklan sovellettavuutta kantajien vuonna 1956 tekemään "Noordwijks Cement Accoord" -nimiseen yleissopimukseen (jäljempänä NCA),

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti A. Trabucchi (jaoston puheenjohtaja), jaoston puheenjohtaja R. Monaco, tuomarit A. M. Donner, R. Lecourt (esittelevä tuomari) ja W. Strauß,

julkisasiamies: K. Roemer,

kirjaaja: A. Van Houtte,

on antanut seuraavan

tuomion

Kun kantajat olivat ilmoittaneet ETY:n komissiolle 6.7.1956 tehdystä ”Noordwijks Cement Accoord” -nimisestä sopimuksesta, komission 343. kokouksen pöytäkirjan mukaan komissio ”teki 14.12.1965 seuraavan päätöksen”, jonka sanamuoto on: ”Asetuksen N:o 17 15 artiklan 6 kohdan mukainen ilmoitus osoitetaan yrityksille, jotka ovat komissiossa numerolla IV/A-00581 kirjatun sopimuksen osapuolia; kilpailutyöryhmän puheenjohtaja valtuutetaan toimittamaan ilmoitukset kilpailuasioiden pääjohtajan välityksellä”.

Tämän päätöksen täytäntöön panemiseksi kilpailuasioiden pääjohtaja lähetti yrityksille saantitodistusta vastaan 3.1.1966 päivätyn kirjatun kirjeen, jossa komissio ilmoitti alustavan tutkimuksen jälkeen, ”että tämän tiedoksiannon vastaanottohetkestä sopimukseen ei enää sovelleta ... asetuksen N:o 17 15 artiklan 5 kohdan säännöksiä, joiden vaikutuksesta kyseisen asetuksen 15 artiklan 2 kohdan a alakohdassa mainittujen sakkoja koskevien säännösten soveltamista ilmoitettuun sopimukseen lykättiin väliaikaisesti”.

Tutkittavaksi ottaminen

Komissio väittää, että yritysten nostamia kumoamiskanteita ei voida ottaa tutkittaviksi sillä perusteella, että kyseessä oli pelkkä komission lausunto eikä perustamis-sopimuksen 189 artiklassa tarkoitettu päätös ja että asetuksen N:o 17 15 artiklan 6 kohdassa ei tarkoiteta lausunnon tapaisia toimenpiteitä.

Asetuksessa N:o 17, jonka perusteella toimenpide toteutettiin 14.12.1965, komissio valtuutetaan määräämään sakkoja yrityksille, jotka tahallaan tai tuottamuksellisesti rikkovat perustamissopimuksen 85 artiklan 1 kohdan määräyksiä.

Tästä sakkojärjestelmästä myönnetään kuitenkin 15 artiklan 5 kohdan nojalla vapaus yrityksille, jotka ovat tehneet ilmoituksen sopimuksestaan ja joiden toimet pysyvät ilmoituksessa kuvatun toiminnan rajoissa.

Komissio saa 15 artiklan 6 kohdan mukaan kumota sakosta myönnetyn vapautuksen, jos alustavaan tutkimukseen perustuvan komission käsityksen mukaan perustamissopimuksen 85 artiklan 1 kohdan soveltamisen edellytykset täyttyvät eikä 85 artiklan 3 kohdan poikkeus ole perusteltu.

Kyseisten 14.12.1965 ja 3.1.1966 päivätyjen toimenpiteiden johdosta yritykset siirtyivät niitä suojanneen 15 artiklan 5 kohdan mukaisen sakon määräämistä koskevan vapautuksen vaikutuspiiristä 15 artiklan 2 kohdan vastakkaisen järjestelmän soveltamisalaan, jonka perusteella niitä siitä lähtien uhkasi sakon määrääminen.

Toimenpide johti siihen, että yritykset menettivät edullisen oikeudellisen aseman, joka 15 artiklan 5 kohdan mukaan liittyy sopimuksesta tehtyyn ilmoitukseen, sekä aiheutti niille vakavan taloudellisen riskin.

Mainittu toimenpide loukkasi siten yritysten etuja aiheuttamalla selvän muutoksen niiden oikeudelliseen asemaan.

Kanteen kohteena oleva toimenpide, jolla komissio on yksiselitteisesti määrännyt toimenpiteestä, jolla on kyseisten yritysten etuja koskevia ja yrityksiä sitovia oikeusvaikutuksia, ei siten ole pelkkä lausunto vaan päätös.

Päätöksestä tehdyn ilmoituksen lainmukaisuudesta mahdollisesti esitetyt epäilyt eivät millään tavalla muuta sen luonnetta, eikä niillä voi olla vaikutusta kanteen tutkittavaksi ottamiseen.

Lisäksi on selvitettävä, edellyttävätkö asetuksen N:o 17 15 artiklan 6 kohdan kaksi vaatimusta, joista toinen koskee perustamissopimuksen 85 artiklan 1 kohtaa ja toinen 85 artiklan 3 kohtaa, välttämättä komission toimenpiteen toteuttamista päätöksellä.

Sen poissulkemiseksi, että sopimukselle myönnetään asetuksen N:o 17 15 artiklan 5 kohdan mukainen vapautus sakosta, komission on aluksi 15 artiklan 6 kohdan mukaisesti todettava, että perustamissopimuksen 85 artiklan 1 kohdan soveltamisen edellytykset täyttyvät.

Komission on näin ollen arvioitava esillä olevan asian tosiseikat, verrattava niitä 85 artiklan 1 kohdan sanamuotoon ja tehtävä ratkaisu, jossa se toteaa, että kyseisen määräyksen kaikki edellytykset täyttyvät.

Komissio väittää väärin perustein, että sopimus on kielletty ilman että siitä tarvitsisi etukäteen tehdä minkäänlaista päätöstä.

Vaikka asetuksen 1 artiklan mukaan perustamissopimuksen 85 artiklan 1 kohdassa ”tarkoitettut” sopimukset ”ovat kiellettyjä ilman, että siitä tarvitsisi etukäteen tehdä päätöstä”, komission on joka tapauksessa todettava, että sille tutkittavaksi esitetty sopimus on sellainen, jota 85 artiklan 1 kohdassa tarkoitetaan ja että siihen tosiasiallisesti sisältyvät kyseisessä artiklassa esitetyt tekijät.

Erityisesti kysymykset, joissa pyydetään selvittämään, onko asetuksen 5 artiklan mukaisesti ilmoitettu sopimus omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan tai seuraako siitä, että kilpailu vääristyy, edellyttävät taloudellisten ja oikeudellisten tekijöiden arviointia. Ei voida katsoa, että nämä tekijät ovat samanaikaisesti olemassa, ellei nimenomaisesti voida todeta, että esillä olevassa yksittäisessä asiassa kaikki 85 artiklan 1 kohdassa määrätyt edellytykset täyttyvät.

Edellä mainitun 15 artiklan 6 kohdan mukaan komission on lisäksi ilmoitettava asianosaisille, että sen käsityksen mukaan perustamissopimuksen 85 artiklan 3 kohdan soveltaminen ei ole perusteltua.

Komission käsitys perustuu myös sellaisten tosiasiallisten ja oikeudellisten seikkojen arviointiin, joihin saattaa liittyä erilaisia epävarmuus- ja riitatekijöitä.

Se että komissiolla tältä osin on tiettyä harkintavaltaa, vahvistaa erityisesti asetuksen 15 artiklan 6 kohdassa määrättyä komission velvoitetta tehdä ratkaisu siitä, että 85 artiklan 3 kohdan soveltaminen ”ei ole perusteltua”.

Lopuksi edellä mainitun 15 artiklan 6 kohdan mukainen menettely edellyttää päätöstä, joka on perustamissopimuksen mukainen ja jota perustamissopimuksessa annetut oikeudelliset takeet koskevat, erityisesti koska on kiistatonta, että kyseinen menettely käytännössä johtaa kysymykseen siitä, onko selkeästi kyseessä 85 artiklan 1 kohdassa määrätyn kiellon niin ilmeinen rikkominen, että 85 artiklan 3 kohdan mukainen poikkeus ei ilmeisesti tule kysymykseen.

Sen perusteella, että sanaa ”päätös” ei mainita 15 artiklan 6 kohdassa tai että siinä tarkoitettu menettely on luonteeltaan väliaikainen, ei voida katsoa, että komissio voisi ratkaista asian pelkällä lausunnolla, erityisesti koska myöskään tätä sanaa ei mainita kyseisessä säännöksessä.

Se, että säännöstö vaikenee asiassa, joka koskee yksityisten oikeussubjektien oikeuksien turvaamista, ei saa johtaa näiden kannalta kaikkein epäedullisimpaan tulkintaan.

Väliaikaisesta luonteestaan huolimatta toimenpide, jolla komissio tekee ratkaisun

kyseisessä asiassa, muodostaa päätekohtan erityiselle menettelylle, joka on eri menettely kuin se, jonka perusteella pääasia voidaan ratkaista sen jälkeen, kun 19 artiklaa on sovellettu.

Se, että 15 artiklan 6 kohdassa ei ole nimenomaista viittausta mihinkään perustamis-sopimuksen 189 artiklassa mainittuun toimenpiteeseen tai että komission tekemä tutkimus on luonteeltaan väliaikainen, ei ole riittävä peruste välttää sitä, että asiassa on kyse päätöksestä.

Ei voida myöskään vedota siihen, että yritykset saavat käyttää kanneoikeuttaan 6 artiklassa tarkoitetun menettelyn päätösvaiheessa.

Jos väliaikainen toimenpide ei olisi tuomioistuINVALVONNAN alainen, yrityksillä ei, asian mahdollisesta oikeutuksesta riippumatta, olisi muuta vaihtoehtoa kuin saattaa itsensä alttiiksi vakavalle sakon uhalle taikka purkaa etujensa vastaisesti sopimus, joka olisi saattanut välttyä ehdottomalta kielloilta, jos kanne olisi nostettu.

Toimenpiteen käytännön vaikutus olisi näin ollen ollut komission vapauttaminen lopullisen päätöksen tekemisestä pelkän tehokkaan sakon uhan ansiosta.

Tämä käytännön vaikutus ei esillä olevassa asiassa jäänyt komissiolta huomaamatta.

Kilpailuasioden pääjohtajan 7.2.1966 päiväisestä kirjeestä yritysten neuvostolle käy ilmi, että komissio itse asiassa kehotti yrityksiä 15 artiklan 2 kohdan uhalla ”tutkimaan aluksi millä tavalla ’Noordwijks Cement Accoord’ voidaan purkaa”.

Lopuksi komissio väittää väärin perustein, että asian käsittely olisi kohtuuttoman raskas, jos kanne nostetaan asetuksen 15 artiklan 6 kohdan perusteella.

Tällä väitteellä ei ole painoarvoa esillä olevassa asiassa, sillä sopimusta koskevan ilmoituksen antamisesta väliaikaisen päätöksen tekemiseen kului enemmän kuin kolme vuotta, eikä väitteellä ole vaikutusta perustamissopimuksessa määrätyn yksityisten oikeussubjektien oikeussuojaan, jolla on etusija kaikkiin asetuksiin nähden.

Väitteet on siten hylättävä.

Edellä esitetystä seuraa, että toimenpide, jonka komissio toteutti asetuksen N:o 17 15 artiklan 6 kohdan nojalla, oli ja sen täytyi olla perustamissopimuksen 189 artiklan mukainen päätös.

Tutkimatta jättämistä koskeva väite on siten hylättävä.

Pääasia

Kantajat väittävät kumoamiskanteensa tueksi, muiden perusteiden lisäksi, että päätöstä ei ollut perusteltu.

Komission 343. kokouksen pöytäkirjan mukaan 14.12.1965 tehtyyn edellä mainittuun päätökseen ei sisällynyt mitään perustelua.

Kirjeeseen, joka oli päivätty 3.1.1966 ja jolla kyseinen päätös annettiin asianosaisille tiedoksi, sisältyi pelkkä sopimuksen tiivistelmä, jota seurasi toteamus, että komissio ”on tullut siihen tulokseen”, että perustamissopimuksen 85 artiklan 1 kohtaa on sovellettava ja että 85 artiklan 3 kohdan soveltaminen ”ei ole perusteltua”.

Kanteen kohteena olevan päätöksen perusteella ei siten voida todeta asetuksen 15 artiklan 6 kohdan soveltamisen perusteluja.

Myöskään ei ole mahdollista tarkistaa niiden tekijöiden oikeellisuutta, jotka komissio otti huomioon ja joiden mukaan katsottiin, että 85 artiklan 1 kohdan edellytykset täyttyivät ja että 85 artiklan 3 kohdan soveltaminen ei ollut perusteltua.

Vaikka tällaisen arvion ilmaisemisessa voidaan käyttää suppeita perusteluja menettelyn väliaikaisen luonteen vuoksi, perustelujen on kuitenkin käytävä ilmi itse päätöksestä riittävän selvästi, jotta yhteisöjen tuomioistuin ja kaikki, joita asia koskee, voivat todeta, että säädöksiä on sovellettu oikein.

On kiistatonta, että komissio rikkoisi perustamissopimuksen määräyksiä, jos se soveltaisi asetuksen 15 artiklan 6 kohtaa tapauksissa, joissa kyseisen säännöksen soveltamisen edellytykset eivät selkeästi täyty.

Perustamissopimuksen määräyksen rikkomisen vaaran vuoksi perustelut ovat siten välttämättömiä, jotta asianmukainen tuomioistuINVALVONTA olisi mahdollista.

Lisäksi tarve todeta, että 85 artiklan 1 kohdan määräysten ilmeinen rikkominen on luonteeltaan vakavaa, ei suinkaan heikennä kyseistä velvoitetta, vaan päinvastoin tekee siitä vielä pakottavamman.

Näin ollen yrityksille 3.1.1966 päivätyllä kirjeellä tiedoksi annettu 14.12.1965 tehty päätös on kumottava puuttuvien perustelujen vuoksi, ilman että on tarpeen ottaa

huomioon muita väitteitä, jotka siten ovat tulleet tarpeettomiksi.

Oikeudenkäyntikulut

Vastaaja on hävinnyt asian.

Työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näin ollen Euroopan talousyhteisön komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla,

ottaen huomioon oikeudenkäyntiasiakirjat,

kuultuaan esittelevän tuomarin kertomuksen,

kuultuaan asianosaisten suulliset lausumat,

kuultuaan julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen,

ottaen huomioon Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 85 ja 189 artiklan,

ottaen huomioon Euroopan talousyhteisön tuomioistuimen perussäännöstä tehdyn pöytäkirjan,

ottaen huomioon Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on hylännyt muut laajemmat tai vastakkaiset vaatimukset ja antanut seuraavan tuomiolauselman:

- 1) Kantajina oleville yrityksille 3.1.1966 päivätyllä kirjeellä tiedoksi annettu 14.12.1965 tehty päätös kumotaan.**

2) **Komissio veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Trabucchi

Monaco

Donner

Lecourt

Strauß

Julistettiin Luxemburgissa 15 päivänä maaliskuuta 1967.

A. Van Houtte
kirjaaja

A. Trabucchi
presidentti
jaoston puheenjohtaja