

Asia T-151/05

Nederlandse Vakbond Varkenshouders (NVV) ym.

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio

Kilpailu – Yrityskeskittymät – Elävien teurassikojen ja -emakoiden ostomarkkinat –
Päätös, jolla todetaan yrityskeskittymä yhteismarkkinoille soveltuvaksi –
Merkityksellisten maantieteellisten markkinoiden määrittelmä – Huolellisuusvelvoite –
Perusteluvollisuus

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio (kolmas jaosto)

7.5.2009 II - 1227

Tuomion tiivistelmä

1. *Kilpailu – Yrityskeskittymät – Yhteismarkkinoille soveltuvuuden arviointi – Merkitykselliset markkinat – Maantieteellisten markkinoiden määrittely*
(Neuvoston asetuksen N:o 139/2004 9 artiklan 7 kohta; komission tiedonannon 97/C 372/03 8 kohta)
2. *Kilpailu – Yrityskeskittymät – Komission suorittama tutkinta – Viitemarkkinoiden määrittely – Harkintavalta*
(Neuvoston asetus N:o 139/2004; komission tiedonanto 97/C 372/03)
3. *Oikeudenkäyntimenettely – Kannekirjelmä – Kantajan vastauskirjelmä – Muotomääräykset – Oikeudenkäynnin kohteen yksilöinti*
(Yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 21 artikla; ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 44 artiklan 1 kohdan c alakohta)

4. *Kilpailu – Yrityskeskittymät – Komission suorittama tutkinta – Sellaisen päätöksen tekeminen, jolla todetaan yrityskeskittymä yhteismarkkinoille soveltuvaksi menettelyn toista vaihetta aloittamatta*
(Neuvoston asetuksen N:o 139/2004 2, 6 ja 8 artikla)
5. *Kilpailu – Yrityskeskittymät – Komission suorittama tutkinta – Merkityksellisten markkinoiden määritelmä – Päätös, joka menee merkittävästi pidemmälle kuin aikaisempi päätöskäytäntö – Nimenomaiset perustelut*
(Neuvoston asetus N:o 139/2004; komission tiedonanto 97/C 372/03)
6. *Kilpailu – Yrityskeskittymät – Komission suorittama tutkinta – Komissiolla ei ole velvollisuutta ottaa huomioon kansallisten viranomaisten päätöksiä*
(Neuvoston asetus N:o 139/2004)
7. *Kilpailu – Yrityskeskittymät – Yhteismarkkinoille soveltuvuuden arviointi – Näyttöä koskevat vaatimukset*
(Neuvoston asetuksen N:o 139/2004 32 perustelukappale)
8. *Kilpailu – Yrityskeskittymät – Hallinnollinen menettely – Huolellisuusvelvoite – Ulottuvuus – Rajat*
(Neuvoston asetuksen N:o 139/2004 6 artiklan 3 kohdan a alakohta ja 8 artiklan 6 kohdan a alakohta; komission asetuksen N:o 802/2004 viides perustelukappale ja 4 artiklan 1 kohta sekä 6 artiklan 2 kohta)
9. *Toimielinten säädökset, päätökset ja muut toimet – Perustelut – Perusteluvelvollisuuden laajuus – Yrityskeskittymiä koskevien sääntöjen soveltamisesta tehty päätös*
(EY 253 artikla; neuvoston asetuksen N:o 139/2004 6 artiklan 1 kohdan b alakohta)
10. *Kilpailu – Yrityskeskittymät – Komission suorittama tutkinta – Komission velvollisuudet edellytykset täyttäviä ulkopuolisia kohtaan – Oikeus tulla kuulluksi*
(Neuvoston asetuksen N:o 139/2004 18 artiklan 4 kohta; komission asetuksen N:o 802/2004 16 artiklan 1 kohta)
11. *Oikeudenkäyntimenettely – Prosessinjohtotoimet – Asiakirjojen esittämispyyntö – Hakijan velvollisuudet*
(Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 64 artikla)

1. Merkityksellisten markkinoiden asianmukainen määrittely on välttämätön ennakkoodellytys yrityskeskittymän kilpailuvaikutusten arvioinnille.

Yrityskeskittymien valvonnasta annetun asetuksen N:o 139/2004 9 artiklan 7 kohdasta ja merkityksellisten markkinoiden määritelmästä yhteisön kilpailuolikeuden kannalta annetun komission tiedonannon 8 kohdasta ilmenee, että merkitykselliset maantieteelliset markkinat muodostuvat alueesta, jolla asianomaiset yritykset tarjoavat kyseisiä tavaroita ja palveluja, jolla kilpailuedellytykset ovat riittävän yhtenäiset ja joka voidaan erottaa vierekkäisistä maantieteellisistä alueista erityisesti kilpailuedellytysten huomattavan erilaisuuden perusteella. Maantieteellisten markkinoiden määrittelyssä on otettava huomioon useita seikkoja ja erityisesti kyseisten tavaroiden tai palvelujen luonne ja ominaisuudet, markkinoillepääsyn esteet, kuluttajien valinnat sekä merkittävät erot yritysten markkinaosuuksissa tai olennaiset hintaerot kysymyksessä olevan ja läheisten alueiden välillä.

asiallisten siankasvatusalueiden ympärillä. Tältä osin perustavanlaatuinen kysymys maantieteellisten markkinoiden määritelmälle on siis sen selvittäminen, kääntyvätkö keskittymän osapuolten asiakkaat, erityisesti teurastettaviksi tarkoitettujen porsaiden kasvattajat, muualla sijaitsevien teurastamojen puoleen siinä tapauksessa, että sikojen tai emakoiden ostohinta pienenee lievästi mutta pysyvästi kyseessä olevilla alueilla, ja olisivatko ne valmiita kuljettamaan eläimensä 150 kilometrin etäisyydelle kilpaileviin teurastamoihin niin, että tällainen hinnanalennus ei olisi kannattava keskittymästä johtuvalle yksikölle. Se seikka, että suurin osa teurassioista kuljetetaan normaalisti alle 150 kilometrin etäisyydelle, ei siis sellaisenaan ole ratkaiseva tekijä merkityksellisten markkinoiden määritelmälle. Komissio voi siis katsoa, että eläintaudeista johtuva viennin väliaikainen keskeyttäminen tai rajoittaminen ei aiheuta relevanttien markkinoiden kansallistumista tai alueellistumista eikä se siis muodosta ratkaisevaa seikkaa maantieteellisten markkinoiden määrittelemiseksi.

(ks. 50–52, 112, 122, 130 ja 131 kohta)

Sikojen ostoalaa koskevan yrityskeskittymän osalta komissio voi päättää, että merkityksellisten tuotemarkkinoiden – eli teurassikojen ja teurasemakoiden ostomarkkinoiden – maantieteellinen ulottuvuus vastaa alueita, jotka sijaitsevat 150 kilometrin säteellä jäsenvaltion pää-

2. Yrityskeskittymiä koskevissa asioissa tuomioistuimen suorittama valvonta komission arvioinneista, jotka koskevat viitemarkkinoiden määrittelyä, kohdistuu ilmeisen virheen tutkimiseen. Koska määrittely sisältää komission tekemiä monitahoisia taloudellisia arviointeja, yhteisöjen tuomioistuimet voivat tutkia

merkityksellisten markkinoiden määritelmää ainoastaan rajoitetusti.

(ks. 53 ja 80 kohta)

3. Vaikka pitääkin paikkansa, että komission päätöksen laillisuutta on arvioitava niiden seikkojen perusteella, jotka sillä saattaisi olla tiedossaan päätöksentekohetkellä, ja että kantaja ei siis voi vedota yhteisöjen tuomioistuimissa tosiseikkoihin, joita ei ollut saatettu komission tietoon hallinnollisen menettelyn aikana, tällaiseen oikeuskäytäntöön ei voida vedota yleisesti kaikkiin niihin liitteisiin nähden, jotka on esitetty ensimmäisen kerran ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa. Siltä osin kuin liitteen esittäminen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa ei ole yritys muuttaa komissiolle päätöksen tekemistä varten aiemmin toimitettuja oikeudellisia seikkoja ja tosiseikkoja, vaan se kuuluu yksinkertaisesti puolustautumisoikeuksien käyttöön liittyvään perustelujen esittämiseen, kyseinen liite on otettava tutkittavaksi.

(ks. 58 ja 63 kohta)

4. Yrityskeskittymien valvonnasta annetun asetuksen N:o 139/2004 järjestelmässä komission menettelyn ensimmäisessä vaiheessa tekemien päätösten oikeudel-

linen perusta on kyseisen asetuksen 6 artikla, kun taas mainitun asetuksen 8 artikla on menettelyn toisessa vaiheessa tehtyjen päätösten oikeudellinen perusta, ja näitä kahta säännöstä on tulkittava tämän saman asetuksen 2 artiklassa mainittujen perusteiden valossa.

Jos komissio katsoo ensimmäisen vaiheen jälkeen, että keskittymä ei saa aikaan vakavia epäilyjä sen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille, se tekee perustellusti päätöksensä asetuksen N:o 139/2004 6 artiklan 1 kohdan b alakohdan nojalla. Jos komissio päätyy muilta osin päinvas-
taiseen päätelmään ja päättää aloittaa menettelyn toisen vaiheen, se tekee myös päätöksen mainitun asetuksen 6 artiklan nojalla, erityisesti sen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan nojalla, eikä mainitun asetuksen 8 artiklan nojalla. Komissio ei siis voi missään tapauksessa tehdä menettelyn ensimmäisen vaiheen päätteeksi asetuksen N:o 139/2004 8 artiklaan perustuvaa päätöstä.

(ks. 67 ja 68 kohta)

5. Vaikka komission onkin perusteltava päätös yksityiskohtaisemmin, jos se on huomattavasti pidemmälle menevä kuin sitä edeltänyt päätöskäytäntö, talouden toimijat eivät voi perustaa luottamustaan aikaisemman päätöskäytännön pysymi-

seen, koska yhteisön toimielimet voivat muuttaa sitä harkintavaltansa perusteella. Niillä ei voi olla erityisesti yrityskeskittymien valvonnan alalla tällaista perusteltua luottamusta, joka johtuisi siitä, että komissio on määritellyt markkinat jollain erityisellä tavalla jossain aikaisemmassa päätöksessä, koska tällaisessa päätöksessä esitetyt toteamukset eivät sido komissiota eivätkä varsinkaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta.

(ks. 136 kohta)

6. Kun otetaan huomioon yrityskeskittymien valvonnasta annetun asetuksen N:o 139/2004 perustana oleva täsmällinen toimivallan jako, kansallisten viranomaisten päätökset eivät voi sitoa komissiota yrityskeskittymien valvontamenettelyjen yhteydessä. Komissio ja kansalliset kilpailuviranomaiset tekevät päätöksensä oman toimivaltansa puitteissa eri arviointiperusteiden perusteella.

(ks. 139 kohta)

7. Vaikka määrävän aseman olemassaolo on ratkaistava kussakin tapauksessa erikseen tapauksen olosuhteiden mukaan,

yrityskeskittymien valvonnasta annetun asetuksen N:o 139/2004 32 perustelukappaleen mukaan keskittymän, joka ei siihen osallistuvien yritysten rajoitettujen markkinaosuuksien vuoksi ole omiaan estämään tehokasta kilpailua, voidaan olettaa olevan yhteismarkkinoille soveltuva. Tähän viittaa erityisesti se, että keskittymään osallistuvien yritysten markkinaosuus on enintään 25 prosenttia yhteismarkkinoilla tai niiden merkittäväällä osalla.

Komissio voi siis perustellusti päättää olla kehittelemättä kilpailuanalyysiään tiettyjen keskittymän vaikutusten alaisten markkinoiden osalta todettuaan, että keskittymän johdosta osapuolten markkinaosuudet olivat alle 20 prosenttia merkityksellisillä markkinoilla.

(ks. 149 ja 151 kohta)

8. Yrityskeskittymien valvonnan alalla komissiolla on harkintavaltaa erityisesti taloudellisten seikkojen arvioinnissa. Sillä, että hallinnollisissa menettelyissä kunnioitetaan yhteisön oikeusjärjestyksessä luotuja takeita, kuten huolellisuusvelvoitetta, on siis mainitulla alalla vielä olennaisempi merkitys.

Mainitulla alalla huolellisuusvelvoitteen noudattaminen velvoittaa komission tutkimaan huolellisesti ja puolueettomasti kaikki kyseessä olevaa asiaa koskevat merkitykselliset seikat. Komission on siis vaadittavan huolellisesti todettava ne tosiseikat ja oikeudelliset seikat, joista sen harkintavallan käyttäminen riippuu, kokoamalla kaikki ne tosiseikat, jotka ovat välttämättömiä mainitun toimivallan käyttämiselle ja joilla voi olla merkittävää vaikutusta päätösprosessin tulokselle. Tämä velvollisuus merkitsee ensinnäkin sitä, että komissiolla on velvollisuus ottaa huomioon sekä ne tosiseikat ja tiedot, jotka ilmoituksen tekijät sille toimittavat, että ne, jotka sille toimittavat kaikki muut menettelyyn aktiivisesti osallistuvat kolmannet, ja toiseksi se merkitsee sitä, että sillä on tarpeen vaatiessa velvollisuus selvittää mainittuja tosiseikkoja markkinatutkimusten tai markkinoiden toimijoille osoitettujen tietopyyntöjen avulla.

Yrityskeskittymien valvonnan alalla vaatimusta siitä, että komissio noudattaa yhteisön oikeusjärjestyksessä annettuja takeita hallinnollisissa menettelyissä ja siis myös huolellisuusvelvoitetta, on kuitenkin tulkittava tavalla, joka on sopusoinnussa yrityskeskittymien valvonnasta annetun asetuksen N:o 139/2004 järjestelmälle luonteenomaisen joutuisuusvaatimuksen kanssa, jonka tyydyttämiseksi komission on noudatettava tiukkoja määräaikoja, kun se käyttää harkintavaltansa. Kun otetaan huomioon tämä vaatimus ja nämä määräajat, komissiota ei saatujen tietojen paikkansa pitämättö-

myyttä tarkoittavien viitteiden puuttuessa voida velvoittaa tarkistamaan kaikkia sen saamia tietoja. Vaikka komissiolla tällaisessa menettelyssä oleva huolellisen ja puolueettoman tarkastelun velvoite ei salliakaan sen tukeutua seikkoihin tai tietoihin, joita ei voida pitää todenmukaisina, mainittu joutuisuusvaatimus edellyttää kuitenkin, että se ei voi itse tarkistaa pienintä yksityiskohtaa myöten kaikkien sille lähetettyjen tietojen aitoutta ja luotettavuutta, koska yrityskeskittymien valvontamenettely perustuu välttämättä ja tiettyssä määrin luottamukseen. Tältä osin yrityskeskittymiä koskevassa lainsäädännössä on säädetty eri toimenpiteistä, joilla on tarkoitus estää virheellisten tai harhaanjohtavien tietojen antaminen ja rangaista siitä. Ilmoituksen tekijöillä on nimenomainen velvollisuus esittää komissiolle totuudenmukaisesti ja täydellisesti päätöksen tekemiseen vaikuttavat tosiasiat ja olosuhteet niin, että tämän velvoitteen rikkomisesta säädetään seuraamus asetuksen N:o 139/2004 14 artiklassa, ja komissio voi myös kumota soveltuvuutta koskevan päätöksen, jos se perustuu sellaisiin virheellisiin tietoihin, joista jokin keskittymään osallistuvista yrityksistä on vastuussa, tai jos päätös on saatu aikaan vilpillisesti.

(ks. 164–166, 184 ja 185 kohta)

9. Komissio ei laiminlyö perusteluvollisuuttaan, jos se ei yrityskeskittymien valvontaa koskevaa toimivaltaansa käytäessään sisällytä päätökseensä täsmäl-

lisiä perusteluja sille, miten se on arvioinut keskittymän tiettyjä seikkoja, jotka ovat sen mielestä selvästi asiaan-kuulumattomia, merkityksettömiä tai selvästi toissijaisia keskittymän arvioimisen kannalta. Tällainen vaatimus olisi näet vaikea sovittaa yhteen joutisuusvaatimuksen ja niiden menettelyä koskevien lyhyiden määräaikojen kanssa, jotka velvoittavat komissiota, kun se käyttää yrityskeskittymien valvontaa koskevaa toimivaltaansa, ja jotka kuuluvat näiden toimenpiteiden valvontamenettelyä koskeviin erityisiin olosuhteisiin.

tekemiensä päätösten perusteluissa kantaa kaikkiin sille esitettyihin seikkoihin ja perusteluihin, myöskään niihin, jotka ovat annettavan arvioinnin kannalta selvästi toissijaisia, sen pitää kuitenkin esittää ne tosiseikat ja oikeudelliset näkemykset, jotka ovat päätöksen rakenteen kannalta olennaisen tärkeitä.

(ks. 192–194 kohta)

Tästä seuraa, että kun komissio julistaa yrityskeskittymän yhteismarkkinoille soveltuvaksi yrityskeskittymien valvonnasta annetun asetuksen N:o 139/2004 6 artiklan 1 kohdan b alakohdan perusteella, perusteluvaatimus täytetään, jos tässä päätöksessä esitetään selvästi syyt, joiden vuoksi komissio katsoo, että kyseinen yrityskeskittymä, tarvittaessa asianomaisten yritysten tekemien muutosten jälkeen, ei herätä vakavia epäilyjä soveltuvuudestaan yhteismarkkinoille.

10. Yrityskeskittymien yhteisön valvontamenettelyssä oikeus tulla kuulluksi on nimienomaisesti myönnetty kolmansille, jotka osoittavat yrityskeskittymien valvonnasta annetun asetuksen N:o 139/2004 18 artiklan 4 kohdassa ja asetuksen N:o 139/2004 täytäntöönpanosta annetun asetuksen N:o 802/2004 16 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla, että heillä on asiassa riittävä etu. Näillä kolmansilla on oikeus hakemuksesta tulla kuulluksi esittääkseen komissiolle huomautuksensa ilmoitetun keskittymähankkeen näihin kohdistuvista haitallisista vaikutuksista, mutta tämä oikeus on kuitenkin sovitettava yhteen keskittymän osapuolten puolustautumisoikeuksien kunnioittamisen samoin kuin asetuksen pääasiallisen tavoitteen kanssa; asetuksella pyritään ennen kaikkea takaamaan valvonnan tehokkuus ja oikeusvarmuus niiden yritysten kannalta, joihin sitä sovelletaan.

Vaikka komissio ei ole velvollinen ottamaan asetuksen N:o 139/2004 mukaisesti

Se, että kolmas osapuoli ei voi ilmaista itseään omalla kielellään komission kanssa pidetyssä kokouksessa, voi vaikuttaa hallinnollisen menettelyn pätevyyteen vain, jos osoitetaan, että tämä on aiheuttanut vahingollisia seurauksia, kuten sen, että kolmas osapuoli ei ole voinut ilmaista tiettyjä seikkoja tai väitteitä, ja estänyt siten niiden huomioon ottamisen komission analyysissä.

(ks. 201, 202 ja 211 kohta)

11. Jotta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin voisi ratkaista, onko tiettyjen asiakirjojen esittäminen vastapuolelle tarpeen asian käsittelyn moitteetoman kulun kannalta, pyynnön esittävän asianosaisen on yksilöitävä pyydetty asiakirjat ja esitettävä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimelle ainakin vähim-

mäismäärä selvitystä siitä, että asiakirjat ovat asian käsittelyn kannalta tarpeellisia.

Vaikka komissio ei voi nojautua asiakirjoihin, joihin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ja kantaja eivät ole saaneet tutustua, pelkästään tämä seikka ei ole sellaisenaan hyväksyttävä syy siihen, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin määräisi asiakirjojen esittämisestä työjärjestyksen 64 artiklan perusteella. Ainoastaan siinä tapauksessa, että kantaja vetoaa uskottavalla tavalla siihen, että nämä asiakirjat ovat välttämättömiä ja oleellisia asian ratkaisemiseksi, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin voi määrätä tällaisesta prosessinjohtotomesta.

(ks. 218 kohta)