



# Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

NILS WAHL

15 päivänä lokakuuta 2015<sup>1</sup>

**Asia C-247/14 P**

**HeidelbergCement AG**

**vastaan**

**Euroopan komissio**

Muutoksenhaku — Sementin ja sen oheistuotteiden markkinat — Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1/2003 18 artiklan 3 kohta — Komission valtuudet pyytää tietoja — Perustelut — Pyydettyjen tietojen tarpeellisuus — Pyydettyjen tietojen muoto — Pyyntöön oikeasuhteisuus — Myötävaikuttaminen oman syyllisyytensä toteamiseen

1. Mitkä ovat edellytykset komission valtuuksille vaatia päätöksellä yrityksiä toimittamaan tietoja unionin kilpailusääntöjen mahdolliseen rikkomiseen liittyvässä tutkinnassa ja näiden valtuuksien rajat?
2. Nämä keskeiset kysymykset nousevat esille käsiteltäessä valitusta, jonka HeidelbergCement AG (jäljempänä HeidelbergCement tai valittaja) on tehnyt unionin yleisen tuomioistuimen tuomiosta, jossa se hylkäsi kumoamiskanteen asetuksen (EY) N:o 1/2003<sup>2</sup> 18 artiklan 3 kohdan mukaisesti tehdystä komission päätöksestä, jossa kyseistä yritystä vaadittiin toimittamaan huomattava määrä tietoja.
3. Pitkälti samankaltaisia kysymyksiä nousee esille myös kolmen muun valituksen yhteydessä, joita muut sementtimarkkinoilla toimivat yritykset ovat tehneet unionin yleisen tuomioistuimen kolmesta tuomiosta, joissa se samaten hylkäsi suurimmaksi osaksi kanteet, jotka yritykset olivat nostaneet HeidelbergCementin riitauttamaa päätöstä vastaavista komission päätöksistä. Esitän ratkaisuehdotukseni samana päivänä myös kyseisissä kolmessa muussa asiassa.<sup>3</sup> Tätä ratkaisuehdotusta olisi siten luettava yhdessä näiden muiden ratkaisuehdotusten kanssa.

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

2 — Perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta 16.12.2002 annettu neuvoston asetus (EYVL 2003, L 1, s. 1).

3 — Asia C-248/14 P, Schwenk Zement v. komissio; asia C-267/14 P, Buzzi Unicem v. komissio ja asia C-268/14 P, Italmobiliare v. komissio.

## I Asiaa koskevat oikeussäännöt

4. Asetuksen N:o 1/2003 johdanto-osan 23 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Komissiolla on oltava koko yhteisön kattavat valtuudet vaatia tietoja, jotka ovat tarpeen [SEUT 101 artiklassa] kiellettyjen sopimusten, päätösten ja yhdenmukaistettujen menettelytapojen sekä [SEUT 102 artiklassa] kielletyn määräävän aseman väärinkäytön havaitsemiseksi. Yritysten noudattaessa komission päätöstä niitä ei voida pakottaa myöntämään, että ne ovat syyllistyneet rikkomiseen, mutta ne ovat kuitenkin velvollisia vastaamaan asiakysymyksiin ja toimittamaan asiakirjoja siinäkin tapauksessa, että tällaisia tietoja saatetaan käyttää niitä tai toista yritystä vastaan sen toteamiseksi, että rikkominen on tapahtunut.”

5. Asetuksen N:o 1/2003 18 artiklassa (”Pyynnöt saada tietoja”) säädetään merkityksellisin osin seuraavaa:

”1. Suorittaakseen tässä asetuksessa sille määrätty tehtävät komissio voi pelkällä pyynnöllä tai päätöksellä vaatia yrityksiä ja yritysten yhteenliittymiä toimittamaan kaikki tarvittavat tiedot.

2. Lähettäessään pelkän tiedonsaantipyynnön yritykselle tai yritysten yhteenliittymälle komissio mainitsee pyynnön oikeusperustan ja tarkoituksen, täsmentää, mitä tietoja tarvitaan, ja vahvistaa määrääjän, jonka kuluessa tiedot on annettava, sekä 23 artiklassa säädetyt seuraamukset virheellisten tai harhaanjohtavien tietojen antamisesta.

3. Kun komissio päätöksellään vaatii yrityksiä ja yritysten yhteenliittymiä antamaan tietoja, päätöksessä mainitaan pyynnön oikeusperusta ja sen tarkoitus, yksilöidään vaaditut tiedot ja asetetaan määräaika tietojen antamista varten. Siinä ilmoitetaan myös 23 artiklassa säädetystä seuraamuksista ja ilmoitetaan lisäksi 24 artiklassa säädetystä seuraamuksista tai asetetaan viimeksi mainitut seuraamukset. Päätöksessä ilmoitetaan lisäksi oikeudesta hakea päätökseen muutosta [unionin] tuomioistuimelta.

– –”

## II Menettelyn tausta

6. Vuosina 2008 ja 2009 komissio teki – asetuksen N:o 1/2003 20 artiklan nojalla – lukuisia tarkastuksia useiden sementtialalla toimivien yritysten, myös HeidelbergCementin, tiloissa. Tarkastusten seurauksena yrityksille lähetettiin vuosina 2009 ja 2010 useita tietojensaantipyynnöjä asetuksen N:o 1/2003 18 artiklan 2 kohdan nojalla.

7. Komissio ilmoitti 8.11.2010 päivätyllä kirjeellä HeidelbergCementille aikomuksestaan osoittaa sille tietojensaantipäätös asetuksen N:o 1/2003 18 artiklan 3 kohdan nojalla ja toimitti sille luonnoksen kyselylomakkeesta, jonka se aikoi liittää kyseiseen päätökseen. HeidelbergCement esitti huomautuksensa komissiolle 16.11.2010.

8. Komissio ilmoitti 6.12.2010 HeidelbergCementille, että se oli päättänyt aloittaa sitä ja seitsemää muuta sementtialalla toimivaa yritystä koskevilta osin asetuksen N:o 1/2003 11 artiklan 6 kohdan ja asetuksen (EY) N:o 773/2004<sup>4</sup> 2 artiklan mukaisen menettelyn, joka koskisi sellaisia oletettuja SEUT 101 artiklan rikkomisia, jotka liittyivät Euroopan talousalueen ulkopuolelta peräisin olevaan tuontiin Euroopan talousalueelle kohdistuviin rajoituksiin, markkinoiden jakamiseen, hintojen yhteensovittamiseen ja näihin liittyviin kilpailunvastaisiin menettelytapoihin sementin ja sen oheistuotteiden markkinoilla.

9. Komissio teki 30.3.2011 neuvoston asetuksen (EY) N:o 1/2003 18 artiklan 3 kohdan soveltamismenettelystä päätöksen K(2011) 2361 lopullinen (asia 39520 – Sementti ja sen oheistuotteet) (jäljempänä riidanalainen päätös).

10. Komissio totesi riidanalaisessa päätöksessä, että asetuksen N:o 1/2003 18 artiklassa säädetään, että suorittaakseen tässä asetuksessa sille määrätty tehtävät komissio voi pelkällä pyynnöllä tai päätöksellä vaatia yrityksiä ja yritysten yhteenliittymiä toimittamaan kaikki tarvittavat tiedot (riidanalaisen päätöksen kolmas perustelukappale). Komissio muistutti ensin, että kantajalle oli ilmoitettu komission aikomuksesta tehdä asetuksen N:o 1/2003 18 artiklan 3 kohdan mukainen päätös ja että kantaja oli esittänyt huomautuksensa kyselylomakeluonnoksesta (riidanalaisen päätöksen neljäs ja viides perustelukappale), ja vaati sitten päätöksellään kantajaa vastaamaan liitteessä I olevaan kyselylomakkeeseen. Liite I sisälsi 94 sivua ja koostui 11 kysymyssarjasta. Ohjeet kyselylomakkeeseen vastaamista varten sisältyivät riidanalaisen päätöksen liitteeseen II ja käytettävät vastausmallit liitteeseen III.

11. Komissio muistutti myös oletetuista kilpailusääntöjen rikkomisista (riidanalaisen päätöksen toinen perustelukappale), joita se kuvasi seuraavasti: ”oletetut rikkomiset liittyvät kauppavirtojen rajoituksiin Euroopan talousalueella (ETA), mukaan lukien Euroopan talousalueen ulkopuolelta peräisin olevaan tuontiin Euroopan talousalueelle kohdistuvat rajoitukset, markkinoiden jakaminen, hintojen yhteensovittaminen ja näihin liittyvät kilpailunvastaiset menettelytavat sementin ja sen oheistuotteiden markkinoilla”. Komissio viittasi pyydettyjen tietojen luonteeseen ja määrään sekä oletettujen kilpailusääntöjen rikkomisten vakavuuteen ja katsoi, että kantajalle oli annettava kahdentoista viikon määräaika ensimmäisiin kymmeneen kysymyssarjaan vastaamista varten ja kahden viikon määräaika yhdenteentoista kysymyssarjaan vastaamista varten (riidanalaisen päätöksen kahdeksas perustelukappale).

12. Riidanalaisen päätöksen päätösosassa määrätään seuraavaa:

#### *”1 artikla*

HeidelbergCementin ja sen määräysvallassa suoraan tai välillisesti olevien Euroopan unioniin sijoittautuneiden tytäryhtiöiden on toimitettava tämän päätöksen liitteessä I mainitut tiedot päätöksen liitteessä II ja liitteessä III pyydettyssä muodossa määräajassa, joka kysymyksiin 1–10 vastaamiseksi on kaksitoista viikkoa ja kysymykseen 11 vastaamiseksi kaksi viikkoa tämän päätöksen tiedoksi antamisesta. Kaikki liitteet ovat olennainen osa tätä päätöstä.

#### *2 artikla*

Tämä päätös on osoitettu HeidelbergCementille ja sen määräysvallassa suoraan tai välillisesti oleville Euroopan unioniin sijoittautuneille tytäryhtiöille.”

4 — EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklan mukaisten komission menettelyjen kulusta 7.4.2004 annettu komission asetus (EUVL L 123, s. 18).

13. Saatuaan riidanalaisen päätöksen tiedoksi HeidelbergCement pyysi joihinkin kysymyssarjoihin vastaamiseen sovellettavan määräajan pidentämistä. Pyyntö hylättiin aluksi, mutta HeidelbergCementin toistettua pyyntönsä komissio myönsi sille viiden viikon lisäajan ensimmäisiin kymmeneen kysymyssarjaan vastaamiseksi.

14. HeidelbergCement toimitti 18.4., 6.5. ja 2.8.2011 vastauksensa komission lähettämään kyselylomakkeeseen.

### **III Menettely unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksenalainen tuomio**

15. HeidelbergCement vaati 10.6.2011 toimittamallaan kannekirjelmällä unionin yleistä tuomioistuinta kumoamaan riidanalaisen päätöksen.

16. Erillisellä, 17.6.2011 toimittamallaan hakemuksella HeidelbergCement pyysi unionin yleistä tuomioistuinta lykkäämään riidanalaisen päätöksen täytäntöönpanoa. Unionin yleisen tuomioistuimen presidentti hylkäsi pyynnön 29.6.2011 antamallaan määräyksellä.

17. 14.3.2014 antamassaan tuomiossa HeidelbergCement v. komissio, T-302/11, (jäljempänä valituksenalainen tuomio)<sup>5</sup> unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi kanteen ja velvoitti HeidelbergCementin korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

### **IV Menettely unionin tuomioistuimessa ja vaatimukset**

18. Unionin tuomioistuimeen 20.5.2014 jättämässään valituskirjelmässä HeidelbergCement vaatii, että unionin tuomioistuin

- kumoaa asiassa T-302/11 annetun tuomion
- kumoaa asetuksen N:o 1/2003 18 artiklan 3 kohdan soveltamismenettelystä tehdyn komission päätöksen K(2011) 2361 lopullinen (asia 39520 – Sementti ja sen oheistuotteet)
- toissijaisesti palauttaa asian unionin yleiseen tuomioistuimeen, jotta tämä ratkaisee asian uudelleen
- velvoittaa komission korvaamaan valittajalle unionin yleisessä tuomioistuimessa ja unionin tuomioistuimessa käydyissä menettelyissä aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

19. Komissio vaatii, että unionin tuomioistuin

- hylkää valituksen
- toissijaisesti, jos valituksenalainen tuomio kumotaan, hylkää kanteen
- velvoittaa HeidelbergCementin korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

20. HeidelbergCement ja komissio esittivät suulliset lausumansa 3.6.2015 pidetyssä istunnossa.

<sup>5</sup> — EU:T:2014:128.

## V Valitusperusteiden tarkastelu

21. HeidelbergCement vetoaa valituksessaan kaikkiaan seitsemään valitusperusteeseen. Ennen näiden valitusperusteiden tarkastelua havainnollistan kuitenkin lyhyesti joitakin asetuksessa N:o 1/2003 säädetyn järjestelmän keskeisiä näkökohtia, jotka liittyvät komission tekemiin tietojensaantipyyntöihin.

### A Johdanto

22. Asetuksessa N:o 1/2003 annetaan komissiolle laajat tutkintavaltuudet.<sup>6</sup> Näiden valtuuksien tarkoituksena on antaa komissiolle mahdollisuus hoitaa perussopimusten mukaista tehtäväänsä sen varmistamiseksi, että kilpailusääntöjä sovelletaan tehokkaasti ja yhdenmukaisesti Euroopan unionissa.<sup>7</sup> Tätä tarkoitusta varten komissiolle on laaja harkintavalta päättää ensinnäkin, käyttääkö se näitä valtuuksia,<sup>8</sup> ja jos käyttää, sen tarkoituksenmukaisesta ajankohdasta<sup>9</sup> ja tutkittavista merkityksellisistä tosiseikoista.<sup>10</sup>

23. Komission harkintavalta ei kuitenkaan ole rajaton. Tutkintavaltuuksiaan käyttäessään komission on noudatettava yleisiä oikeusperiaatteita ja unionin oikeudessa tunnustettuja perusoikeuksia.<sup>11</sup> Niistä erityisen merkittävä on tarve taata yritysten puolustautumisoikeudet koko menettelyn ajan,<sup>12</sup> mukaan lukien tietyn edellytyksen oikeus olla myötävaikuttamatta oman syyllisyytensä toteamiseen.<sup>13</sup>

24. Unionin tuomioistuin on lisäksi useissa yhteyksissä painottanut, että suojan antaminen sellaisia julkisen vallan toimenpiteitä vastaan, joilla puututaan mielivaltaisesti tai suhteettomalla tavalla henkilöiden yksityisen toiminnan piiriin, myös kun kyse on kilpailusääntöjen noudattamisen valvomisesta, on unionin oikeuden yleinen periaate.<sup>14</sup> Tutkintatoimi on mielivaltainen, jos sitä ei ole tehty sellaisten tosiseikkojen perusteella, jotka voivat oikeuttaa yrityksen perusoikeuksiin puuttumisen,<sup>15</sup> ja suhteeton, jos sillä puututaan liiallisesti ja siten sietämättömästi näihin oikeuksiin.<sup>16</sup>

25. Kun tarkastellaan komission toimivaltaa vaatia tietoja päätöksellä, on selvää, että komissio voi osoittaa päätöksensä mille tahansa yritykselle, jolla saattaa olla asian kannalta merkityksellisiä tietoja, sen epäiltyyn rikkomiseen osallistumisesta riippumatta. Tähän toimivaltaan kuuluu oikeus vaatia yrityksiä vastaamaan tiettyihin kysymyksiin ja toimittamaan niiden hallussa olevia asiakirjoja.<sup>17</sup> Pyydettyjen tietojen on oltava ”tarvittavia”, jotta komissio voi soveltaa SEUT 101 ja SEUT 102 artiklaa.

6 — Kuten olen korostanut aiemmin esittämässäni ratkaisuehdotuksessa, yleisesti hyväksytään, että komissiolle olisi oltava tällaiset laajat valtuudet ja riittävä harkintavalta niiden käytössä, koska kilpailurikkomukset ovat Euroopan unionin perustana oleviin taloudellisiin lakeihin kohdistuvia vakavia rikkomuksia. Ks. ratkaisuehdotukseni Deutsche Bahn ym. v. komissio (C-583/13 P, EU:C:2015:92, 62 kohta).

7 — Ks. vastaavasti asetuksen N:o 1/2003 johdanto-osan ensimmäinen perustelukappale. Ks. myös tuomio Hoechst v. komissio (46/87 ja 227/88, EU:C:1989:337, 25 kohta).

8 — Tuomio Solvay v. komissio (27/88, EU:C:1989:388, 12 ja 13 kohta) ja tuomio Orkem v. komissio (374/87, EU:C:1989:387, 15 ja 16 kohta).

9 — Ks. vastaavasti tuomio Automec v. komissio (T-24/90, EU:T:1992:97, 77 kohta) ja tuomio Ufex ym. v. komissio (C-119/97 P, EU:C:1999:116, 88 kohta).

10 — Ks. vastaavasti tuomio AM & S Europe v. komissio (155/79, EU:C:1982:157).

11 — Ks. asetuksen N:o 1/2003 johdanto-osan 37 perustelukappale. Ks. myös tuomio Hoechst v. komissio (46/87 ja 227/88, EU:C:1989:337).

12 — Ks. vastaavasti tuomio Hoechst v. komissio (46/87 ja 227/88, EU:C:1989:337, 14 ja 15 kohta) ja tuomio Orkem v. komissio (374/87, EU:C:1989:387, 32 kohta).

13 — Ks. asetuksen N:o 1/2003 johdanto-osan 23 perustelukappale.

14 — Ks. tuomio Hoechst v. komissio (46/87 ja 227/88, EU:C:1989:337, 19 kohta) ja tuomio Roquette Frères (C-94/00, EU:C:2002:603, 27, 50 ja 52 kohta).

15 — Tuomio Roquette Frères (C-94/00, EU:C:2002:603, 55 kohta) ja tuomio Dow Chemical Ibérica ym. v. komissio (97/87–99/87, EU:C:1989:380, 52 kohta).

16 — Ks. vastaavasti Roquette Frères (C-94/00, EU:C:2002:603, 76 ja 80 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

17 — Ks. vastaavasti tuomio komissio v. SGL Carbon (C-301/04 P, EU:C:2006:432, 41 kohta) ja tuomio Aalborg Portland ym. v. komissio (C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P ja C-219/00 P, EU:C:2004:6, 61 kohta).

26. Jos unionin kilpailusääntöjen rikkomista koskeva todistustaakka kuuluu komissiolle,<sup>18</sup> tutkintatoimien kohteena olevilla yrityksillä on puolestaan velvollisuus myötävaikuttaa aktiivisesti tutkimuksen suorittamiseen.<sup>19</sup>

27. Jotta kyseisten yritysten on mahdollista ymmärtää yhteistyövelvoitteensa laajuus samanaikaisesti puolustautumisoikeutensa säilyttäen,<sup>20</sup> komission on mainittava päätöksessä pyynnön oikeusperusta ja tarkoitus.<sup>21</sup>

28. Tätä taustaa vasten tarkastelen seuraavaksi valittajan esittämiä valitusperusteita.

## B Valitusperusteet

### 1. Tietojensaantipyynnön tarkoitus

#### a) Asianosaisten lausumat

29. Ensimmäisessä valitusperusteessaan – jolla riitautetaan valituksenalaisen tuomion 23–43 ja 47 kohta – HeidelbergCement väittää, että unionin yleinen tuomioistuin tulkitsi ja sovelsi virheellisesti asetuksen N:o 1/2003 18 artiklaa hylätessään sen kanneperusteen, jonka mukaan riidanalaisen päätöksen perustelut olivat riittämättömät. Valittaja etenkin katsoo, ettei riidanalaisessa päätöksessä esitetty yksityiskohtaisesti epäiltyjen rikkomisten luonnetta eikä kyseisiä tuotteita ja maantieteellisiä markkinoita. HeidelbergCement myös väittää, että unionin yleisen tuomioistuimen tästä esittämät perustelut olivat riittämättömät.

30. Komission mukaan tämä valitusperuste olisi hylättävä. Se painottaa, että menettely oli edelleen varhaisessa vaiheessa, kun riidanalainen päätös tehtiin. Tietojensaantipyynnö ei voi olla niin yksityiskohtainen kuin mitä edellytetään tutkinnan päätteeksi tehtäviltä päätöksiltä, esimerkiksi väitetiedoksiannolta.

#### b) Asian tarkastelu

31. Aluksi on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 296 artiklan mukainen unionin toimielinten toimien perusteluvelvollisuus määräytyy kyseisen toimen luonteen mukaan ja että perusteluista on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmettävä toimenpiteen toteuttaneen toimielimen päättely siten, että niille, joita toimenpide koskee, selviävät sen syyt ja että toimivaltainen tuomioistuin voi tutkia toimenpiteen laillisuuden. Perusteluvelvollisuutta on arvioitava asiaan liittyvien olosuhteiden perusteella. Perusteluissa ei tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevia yksityiskohtia, sillä tutkittaessa sitä, ovatko toimen perustelut SEUT 296 artiklan mukaisia, on otettava huomioon toimen sanamuodon lisäksi myös asiayhteys ja kaikki asiaa koskevat oikeussäännöt.<sup>22</sup>

32. Kun tarkastellaan asetuksen N:o 1/2003 20 artiklan mukaisia päätöksiä, joissa määrätään tarkastuksesta, unionin tuomioistuin on äskettäin vahvistanut, ettei komissio ole velvollinen ilmoittamaan tarkastuspäätöksen adressaatille kaikkia niitä hallussaan olevia tietoja, jotka koskevat tutkittavana olevia kilpailunrajoituksia, eikä tekemään perusteellista oikeudellista luonnehdintaa

18 — Asetuksen N:o 1/2003 2 artikla.

19 — Ks. tuomio Orkem v. komissio (374/87, EU:C:1989:387, 27 kohta).

20 — Ks. yleisesti tuomio Roquette Frères (C-94/00, EU:C:2002:603, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

21 — Asetuksen N:o 1/2003 18 artiklan 3 kohta.

22 — Ks. tuomio Nexans ja Nexans France v. komissio (C-37/13 P, EU:C:2014:2030, 31 ja 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

kyseisistä kilpailunrajoituksista, kunhan komissio selvästi mainitsee ne oletetut seikat, jotka se aikoo selvittää. Vaikka komission on ilmoitettava mahdollisimman täsmällisesti etsinnän kohde ja seikat, joihin tarkastus kohdistuu, ei sitä vastoin ole välttämätöntä, että tarkastuspäätöksessä rajataan täsmällisesti kyseiset markkinat tai tehdään tarkka oikeudellinen luonnehdinta oletetuista kilpailusääntöjen rikkomisista tai ilmoitetaan ajanjakso, jonka kuluessa kilpailusääntöjä on rikottu, kunhan kyseinen tarkastuspäätös sisältää edellä kuvatut olennaiset seikat. Tarkastukset tehdään yleensä tutkinnan alussa, joten komissiolla ei vielä siinä vaiheessa ole täsmällisiä tietoja näistä seikoista. Tarkastuksen tarkoituksena on nimenomaan kerätä näyttöä epäilyistä kilpailusääntöjen rikkomisesta, jotta komissio voi tarkistaa epäilyjensä paikkansapitävyyden ja esittää yksityiskohtaisemman oikeudellisen arvion.<sup>23</sup>

33. Näitä periaatteita voidaan nähdäkseni soveltaa – soveltuvien osin – asetuksen N:o 1/2003 18 artiklan 3 kohdan mukaisiin päätöksiin, joissa vaaditaan tietoja. Molemmilla toimilla on ilmeisesti sama tarkoitus, ja niillä kerätään tietoa. Vaikka kyseisiä kahta säännöstä ei ole muotoiltu täysin samalla tavalla, säännösten verrattain suuri yhtäläisyys tukee nähdäkseni myös niiden yhdenmukaista tulkittamista.<sup>24</sup>

34. Edellä esitetty huomioon ottaen keskeinen kysymys on se, onko unionin yleinen tuomioistuin tutkinut oikein riidanalaisen päätöksen perustelujen riittävyyttä. Toisin sanoen esille nousee seuraava kysymys: kun otetaan huomioon menettelyvaihe, jossa riidanalainen päätös tehtiin, ovatko kyseessä olevat perustelut riittävän selvät, jotta yhtäältä päätöksen adressaatti voi käyttää puolustautumisoikeuksiaan ja arvioida velvoitettaan tehdä yhteistyötä komission kanssa ja jotta toisaalta unionin tuomioistuimet voivat harjoittaa laillisuusvalvontaa?

35. Tähän kysymykseen on mielestäni vastattava kieltävästi.

36. Valittaja arvostelee perustelujen seuraavia kolmea osatekijää: i) oletettujen rikkomusten kuvausta, ii) rikkomusten maantieteellistä ulottuvuutta ja iii) rikkomusten kohteena olevia tuotteita. On totta, että kunkin kolmen osatekijän osalta riidanalaisen päätöksen sanamuoto on – unionin yleisen tuomioistuimen ilmaisua käyttäkseni – ”hyvin yleisluonteinen, ja sitä olisi pitänyt tarkentaa, eli sanamuotoa voidaan tältä osin arvostella”.<sup>25</sup>

37. Oletetuista rikkomisista riidanalaisen päätöksen toisessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa: ”oletetut rikkomiset liittyvät kauppavirtojen rajoituksiin – –, mukaan lukien – – tuontiin – – kohdistuvat rajoitukset, markkinoiden jakaminen, hintojen yhteensovittaminen ja näihin liittyvät kilpailunvastaiset menettelytavat”. Tämä kuvaus mahdollisista rikkomisista vaikuttaa paitsi melko epämääräiseltä (”kauppavirtojen rajoituksiin”, ”mukaan lukien – – tuontiin – – kohdistuvat rajoitukset”) myös kaiken kattavalta (”näihin liittyvät kilpailunvastaiset menettelytavat”). Viittauksella ”markkinoiden jakamiseen” ja ”hintojen yhteensovittamiseen” – joka on hyvin yleinen – ei juurikaan rajata täsmällisemmin komission epäilemän menettelytavan luonnetta. Useimpiin kartelleihin sisältyy itse asiassa markkinoiden jakamisen ja hinnoista sopimisen osatekijöitä. Käytännössä komission kuvaus vaikuttaisi käsittävän valtaosan SEUT 101 artiklassa kielletyistä sopimuksista.

23 — Ibidem, tuomion 34–37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

24 — Asetuksen N:o 1/2003 18 artiklan mukaan päätöksessä tulee ”mainita pyynnön oikeusperusta ja tarkoitus, täsmentää, mitä tietoja tarvitaan, ja vahvistaa määräaika, jonka kuluessa tiedot on annettava”. Saman asetuksen 20 artiklan 4 kohdan mukaan päätöksessä on ”mainittava tarkastuksen kohde ja tarkoitus [ja] määrättävä tarkastuksen aloituspäivä”.

25 — Valituksenalaisen tuomion 42 kohta.

38. Oletettujen rikkomisten maantieteellisestä soveltamisalasta riidanalaisessa päätöksessä mainitaan kauppavirtojen rajoitukset ETA:ssa, mukaan lukien ETA:n ulkopuolelta peräisin olevaan tuontiin ETA:han kohdistuvat rajoitukset. Pitää paikkansa, ettei 18 artiklan mukaisessa päätöksessä tarvitse määritellä merkityksellisten markkinoiden maantieteellistä ulottuvuutta,<sup>26</sup> mutta komissio olisi kaiki voi viitata ainakin muutamiin maihin, joita oletettu rikkominen koski. Erityisesti on epäselvää, käsittivätkö markkinat, joita rikkominen mahdollisesti koski, koko ETA:n vai ainoastaan osia siitä, ja jos, niin mitkä osat.

39. Riidanalainen päätös on vieläkin vaikeaselkoisempi, kun siinä selitetään tutkinnan kohteena olevat tuotteet. Käytännössä merkitykselliseksi tuotteeksi yksilöidään ainoastaan sementti, sillä – muilta osin – päätöksessä viitataan ”[sementin] oheistuotteiden markkinoihin”. Kuvaus on tältäkin osin äärimmäisen epämääräinen (miten läheisesti oheistuotteiden on liityttävä sementtiin), minkä lisäksi se käsittää mahdollisesti kaikenlaiset tuotteet, jotka liittyvät valittajan toimintaan (myyjänä tai ostajana).

40. Unionin yleisen tuomioistuimen mukaan<sup>27</sup> riidanalaisen päätöksen vähäistä yksityiskohtaisuutta lieventää osittain se, että siinä viitataan nimenomaisesti menettelyn aloittamisesta tehtyyn komission päätökseen, johon sisältyi lisätietoa oletettujen rikkomisten maantieteellisestä ulottuvuudesta ja niiden kohteena olevista tuotteista.

41. HeidelbergCement kiistää, että riidanalaisen päätöksen puutteet voidaan korjata pelkästään viittaamalla aiempaan päätökseen, ja huomauttaa joka tapauksessa, että sama yksityiskohtaisuuden puute koskee myös menettelyn aloittamisesta tehtyä päätöstä.

42. Unionin toimilla, joissa määrätään velvoitteita, joilla puututaan henkilöiden tai yritysten yksityisen toiminnan piiriin ja joiden noudattamatta jättämiseen liittyy ankarien taloudellisten seuraamusten riski, olisi lähtökohtaisesti oltava itsenäiset perustelut.<sup>28</sup> Näille henkilöille tai yrityksille on tärkeää antaa mahdollisuus ymmärtää kyseisen toimen syyt ilman liiallisia tulkintaponnisteluja,<sup>29</sup> jotta ne voivat käyttää oikeuksiaan tehokkaasti ja ajoissa. Tämä pätee etenkin toimiin, joissa viitataan nimenomaisesti aiempiin toimiin, joiden perustelut eroavat niiden perusteluista. Mikä tahansa merkittävä ero näiden kahden toimen välillä voi aiheuttaa epävarmuutta toimen adressaatille.

43. Edellä esitetystä huolimatta katson, että poikkeuksellisesti käsiteltävässä asiassa unionin yleinen tuomioistuin oli oikeassa todetessaan, että riidanalaisen päätöksen perusteluja voidaan lukea yhdessä menettelyn aloittamisesta tehdyn päätöksen perustelujen kanssa. Kyseiset kaksi päätöstä tehtiin saman tutkinnan yhteydessä, ja ne koskevat selvästi samoja oletettuja rikkomisia. Ne myös tehtiin lyhyen ajan sisällä. Mikä tärkeämpää, kyseisten kahden päätöksen perustelut eivät vaikuta eroavan merkittävästi toisistaan. Näin ollen katson, että käsiteltävässä asiassa ensimmäistä päätöstä voitaisiin pitää toisen päätöksen asiayhteytenä, jota adressaatti ei voinut jättää huomiotta.<sup>30</sup>

44. Vaikka on totta, että ensimmäisessä päätöksessä määritettiin huomattavasti yksityiskohtaisemmin oletettujen rikkomisten maantieteellinen ulottuvuus (sen mukaan rikkomiset koskivat Alankomaita, Belgiaa, Espanjaa, Italiaa, Itävaltaa, Luxemburgia, Ranskaa, Saksaa, Tšekkiä ja Yhdistynyttä kuningaskuntaa), siinä ei määritetty yhtä täsmällisesti rikkomisten luonnetta ja tuotteita, joita ne koskivat. Erityisesti sementin ja sen oheistuotteiden käsitteen selitys päätöksen sivulla 4 olevassa alaviitteessä kattaa mahdollisesti hyvin suuren joukon erilaisia tuotteita.

26 — Julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus Nexans ja Nexans France v. komissio (C-37/13 P, EU:C:2014:223, 35–38 kohta).

27 — Valituksenalaisen tuomion 41 ja 42 kohta.

28 — Ks. julkisasiamies Léger'n ratkaisuehdotus BPB Industries ja British Gypsum v. komissio (C-310/93 P, EU:C:1994:408, 22 kohta).

29 — Ks. julkisasiamies Lenzin ratkaisuehdotus SITPA (C-27/90, EU:C:1990:407, 59 kohta).

30 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 31 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö.

45. Katson kuitenkin, että se, että päätöksen perustelut saattavat olla liian yleiset tai jossain määrin epämääräiset tiettyjen näkökohtien osalta, ei johda päätöksen pätemättömyyteen, jos adressaatti ja unionin tuomioistuimet voivat päätöksen muiden osien perusteella ymmärtää riittävän selvästi, mitä tietoja komissio pyytää ja miksi.<sup>31</sup> Esitettyjen kysymysten aihe voi antaa, vaikka vain välillisesti tai implisiittisestikin, lisävalaistusta perusteluille, joita ei ole välttämättä laadittu riittävän täsmällisiksi. Erittäin täsmällisistä ja kohdennetuista kysymyksistä ilmenee väistämättä komission tutkinnan laajuus. Tämä pätee mielestäni erityisen hyvin toimiin, jotka on hyväksytty menettelyn varhaisessa vaiheessa, kun tutkinnan laajuutta ei ole toteutettu kokonaan ja lopullisesti ja sitä voi olla tarpeen rajoittaa tai laajentaa myöhemmin kerättyjen tietojen perusteella.

46. Nyt tarkasteltavassa tapauksessa asia on itse asiassa päinvastoin. HeidelbergCementille esitettiin poikkeuksellisen paljon kysymyksiä, ja niissä käsitellään hyvin erityyppistä tietoa. On mielestäni erittäin vaikea tunnistaa yhdistävää tekijää kysymyksissä, jotka ulottuvat tuotantolaitosten hiilidioksidipäästöjen määrästä ja kustannuksista<sup>32</sup> myytyjen tavaraerien kuljetusvälineisiin ja -matkoihin,<sup>33</sup> erissä käytetystä pakkaustyyppistä<sup>34</sup> tavaraerien kuljetus- ja vakuutuskustannuksiin,<sup>35</sup> rakennuslupia koskevista tilastoista<sup>36</sup> asiakkaiden arvonlisäverotunnisteisiin<sup>37</sup> ja tuotantolaitoksissa käytetystä tekniikasta ja polttoaineesta<sup>38</sup> laitosten korjaus- ja ylläpitokustannuksiin.<sup>39</sup> Lisäksi jotkin kysymykset eivät vaikuta olevan täysin linjassa menettelyn aloittamisesta tehdyssä aiemmassa päätöksessä esitettyjen toteamusten kanssa: esimerkiksi kysymykset 3 ja 4 (jotka käsittävät erityisen huomattavan tietomäärän yli 10 vuoden ajalta)<sup>40</sup> eivät koske pelkästään niitä jäsenvaltioita, joita rikkomiset mahdollisesti koskevat menettelyn aloittamisesta tehdyn päätöksen mukaan.

47. Jos nämä kysymykset yhdistävä tekijä olisi yrityksen tulo- ja menorakenteen kokonaisvaltainen kartoittaminen, jotta komissio voi analysoida sitä ekonometrisillä menetelmillä (verraten sitä muiden sementtialalla toimivien yritysten vastaaviin tietoihin), voidaan kysyä, onko näin laaja ja kaiken kattava tietojensaantipyynnö ylipäättään asianmukainen asetuksen 18 artiklan nojalla. Ellei komission hallussa ole konkreettisia todisteita, jotka viittaavat tuomittavaan menettelyyn, jolle tällainen analyysi voisi antaa tarvittavaa tukea, tällainen tietojensaantipyynnö vaikuttaisi tarkoituksenmukaisemmalta asetuksen N:o 1/2003 17 artiklan mukaisen alakohtaisen tutkinnan yhteydessä.<sup>41</sup>

48. Tässä tilanteessa olen samaa mieltä valittajan kanssa siitä, että komission tietojensaantipyynnön tarkoitus ei ollut riittävän selvä ja yksiselitteinen. Näin ollen kyseisen yrityksen oli liian vaikea ymmärtää oletettuja rikkomisia, jotta se voisi arvioida yhteistyötä komission kanssa koskevan velvoitteensa laajuutta ja tarvittaessa käyttää puolustautumisoikeuksiaan esimerkiksi kieltäytymällä vastaamasta kysymyksiin, joita se piti lainvastaisina. Näin on varsinkin, koska – kuten unionin yleinen tuomioistuin itsekkin myönsi – tietyt kysymykset koskivat tietoja, jotka eivät liittyneet pelkästään tosiseikkoihin ja joihin sisältyi arvottamista,<sup>42</sup> ja toiset kysymykset taas olivat verrattain epämääräisiä.<sup>43</sup> Näiden kysymysten osalta valittaja ei siten voinut helposti sulkea pois riskiä siitä, että se myötävaikuttaisi vastauksilla oman syyllisyytensä toteamiseen.

31 — Julkisiasiamies Kokott toteaa ratkaisuehdotuksessaan Nexans ja Nexans France v. komissio (C-37/13 P, EU:C:2014:223, 52 kohta), seuraavaa: ”Tällöin ei ole niinkään kyse mahdollisimman täsmällisestä merkityksellisten markkinoiden mainitsemisesta vaan pikemminkin asianomaisten yritysten kannalta ymmärrettävästä komission olettamien kilpailusääntöjen rikkomisten kuvailemisesta”.

32 — Kysymys 5, AG ja AH kohta.

33 — Kysymys 3 Z, AB ja AD kohta.

34 — Kysymys 3, AH kohta.

35 — Kysymys 4, Z kohta.

36 — Kysymys 2.

37 — Kysymys 3, Y kohta ja kysymys 4, W kohta.

38 — Kysymys 5, F, ja G kohta.

39 — Kysymys 5, AF kohta.

40 — Valittaja arvioi, että pelkästään nämä kysymykset koskivat noin 500 000:ta liiketoimea.

41 — Ks. myös jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 74 kohta.

42 — Ks. valituksenalaisen tuomion 126 kohta.

43 — Ks. valituksenalaisen tuomion 112 kohta.

49. Tätä yksityiskohtaisuuden puuttumista ei voida – kuten komissio väittää – oikeuttaa sillä, että riidanalainen päätös tehtiin tutkinnan varhaisessa vaiheessa. Päätös tehtiin lähes kolme vuotta tutkinnan aloittamisen jälkeen. Komissio oli tänä aikana tehnyt useita tarkastuksia ja lähettänyt jo erittäin yksityiskohtaisia tietojensaantipyynnöitä, joihin kyseiset yritykset, myös HeidelbergCement, olivat vastanneet. Itse asiassa muutamia kuukausia ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä komissio katsoi, että se oli kerännyt riittävästi tietoa aloittaakseen asetuksen N:o 1/2003 11 artiklan 6 kohdan ja asetuksen N:o 773/2004 2 artiklan mukaisen menettelyn. Näiden tietojen avulla komission olisi pitänyt pystyä esittämään yksityiskohtaisemmat perustelut riidanalaisessa päätöksessä.

50. Komissio itse totesi istunnossa, että perusteluilta vaadittava yksityiskohtaisuus määräytyy muun muassa niiden tietojen perusteella, jotka komissiolla on hallussaan, kun 18 artiklassa tarkoitettu päätös tehdään. Mielestäni asia on myös näin. Tämä kuitenkin merkitsee nähdäkseni väistämättä sitä, että perusteluja, jotka voitaisiin hyväksyä tutkinnan alussa tehdyssä päätöksessä (toisin sanoen päätöksessä, jossa yritystä vaaditaan suostumaan tarkastukseen 20 artiklan nojalla, tai aivan ensimmäisessä 18 artiklan 3 kohdan mukaisessa tietojensaantipäätöksessä), eivät olisi välttämättä yhtä hyväksyttäviä päätöksessä, joka on tehty tutkinnan paljon myöhäisemmässä vaiheessa, kun komissiolla on kattavammin tietoa oletetuista rikkomisista.

51. Tässä tilanteessa on mielestäni anteeksiantamatonta, että kaikista komissiolle edellisinä vuosina jo toimitetuista tiedoista ja riidanalaisen päätöksen aiheuttamista lisäponnisteluista huolimatta HeidelbergCement jätettiin edelleen pimentoon komission tutkinnan täsmällisestä laajuudesta.

52. Katson lisäksi, että komissio on näin vaikeuttanut merkittävästi riidanalaisen päätöksen laillisuusvalvontaa unionin tuomioistuimissa. Kun otetaan huomioon riidanalaiseen päätökseen sisältyvät niukat tiedot oletetuista rikkomisista (vaikka sitä luettaisiin menettelyn aloittamisesta tehdyn päätöksen taustaa vasten), miten unionin tuomioistuinten on määrä arvioida esimerkiksi tiettyjen pyydettyjen tietojen tarpeellisuutta tai koko pyynnön oikeasuhteisuutta?<sup>44</sup>

53. Yhtäältä on niin, että mitä laajemmin ja epämääräisemmin perustelut on muotoiltu, sitä selvempi on oletetun rikkomisen ja pyydettyjen tietojen välinen vastaavuussuhde. Ei kuitenkaan voida hyväksyä sitä, että perusteluilla, jotka on laiminlyönnin seurauksena tai tahallisesti laadittu ilman vaadittavaa täsmällisyyttä, laajennettaisiin tahattomasti niiden tietojen alaa, joita voitaisiin pitää 18 artiklassa tarkoitettuina tarvittavina tietoina.

54. Toisaalta on niin, että tämänkin arvioiminen on erittäin vaikeaa, koska tietojensaantipyynnön oikeasuhteisuus riippuu muun muassa sellaisista tekijöistä kuin epäillyn rikkomisen vakavuus, asianomaisen yrityksen osallisuus, etsinnän kohteen tärkeys ja se, millaisia hyödyllisiä tietoja komissio katsoo asianomaisella yrityksellä olevan.<sup>45</sup> Unionin tuomioistuimet voivat arvioida tietystä tietojensaantipyynnöstä aiheutuvaa työtaakkaa, mutta ellei näitä näkökohtia ole esitetty yksityiskohtaisemmin, ne eivät voi ratkaista, ovatko yritykseltä tällaiseen pyyntöön vastaamiseksi vaadittavat ponnistelut oikeutettuja yleisen edun kannalta.

55. Näistä syistä katson, että unionin yleinen tuomioistuin tulkitse ja sovelsi virheellisesti SEUT 296 artiklaa ja asetuksen N:o 1/2003 18 artiklan 3 kohtaa tietojensaantipäätökseltä vaadittavien perustelujen osalta. Näin ollen valituksenalainen tuomio on kumottava siltä osin kuin unionin yleinen tuomioistuin katsoi mainitun tuomion 23–43 kohdassa esitetystä syistä, että riidanalaisen päätöksen perustelut olivat riittävät.

44 — Ks. julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus SEP v. komissio (C-36/92 P, EU:C:1993:928, 30 kohta).

45 — Ks. ratkaisuehdotukseni Buzzi Unicem v. komissio (C-267/14 P) 99 ja 100 kohta.

## 2. Oikeudellisen välineen valinta ja asetetut määräajat

### a) Asianosaisten lausumat

56. Toisessa valitusperusteessaan, jolla riitautetaan valituksenalaisen tuomion 44–46 kohta, HeidelbergCement väittää, että unionin yleinen tuomioistuin totesi virheellisesti, ettei riidanalaisen päätöksen perusteluissa tarvinnut käsitellä komission käyttämän oikeudellisen välineen valintaa (asetuksen N:o 1/2003 18 artiklan 3 kohdan mukainen päätös 18 artiklan 2 kohdan mukaisen pelkän pyynnön sijaan) tai kyseisessä välineessä asetettuja määräaikoja.

57. Komission mukaan unionin tuomioistuimen olisi hylättävä tämä valitusperuste.

### b) Asian tarkastelu

58. Unionin yleinen tuomioistuin ei nähdäkseni tehnyt oikeudellista virhettä katsoessaan, ettei riidanalaiseen päätökseen tarvinnut sisällyttää erityisiä ja nimenomaisia perusteluja komission käyttämän oikeudellisen välineen valinnalle tai pyydettyjen tietojen antamiselle asetetulle määräajalle.

59. Asetuksen N:o 1/2003 18 artiklan 3 kohdan mukaan päätöksessä tulee ainoastaan ”mainita pyynnön oikeusperusta ja tarkoitus, täsmentää, mitä tietoja tarvitaan, ja vahvistaa määräaika, jonka kuluessa tiedot on annettava”. Vaikka kyseisessä säännöksessä edellytetään komission mainitsevan muun muassa pyynnön tarkoituksen, siinä ei edellytetä, ainakaan nimenomaisesti, selitystä oikeudellisen välineen valinnalle tai asetetulle määräajalle.

60. Siten voidaan olettaa unionin lainsäätäjän katsoneen, että oikeudellisen välineen valinnan ja määräajan taustalla olevat syyt voidaan tavallisesti päätellä tutkinnan tarkoituksen riittävän yksityiskohtaisesta kuvauksesta. Unionin tuomioistuimen tuomiota National Panasonic v. komissio<sup>46</sup> – johon valituksenalaisen tuomion 44 kohdassa viitataan – voidaan nähdäkseni soveltaa analogisesti käsiteltävään asiaan, ja kyseinen tuomio vahvistaa siten 18 artiklan mukaisesta perusteluvollisuudesta ehdotetun tulkinnan.

61. En myöskään usko, että SEUT 296 artiklasta voidaan johtaa mitään lisävelvoitetta komissiolle tässä yhteydessä. Kuten edellä mainittiin, vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perusteluissa ei tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevia yksityiskohtia, sillä tutkittaessa sitä, ovatko toimen perustelut SEUT 296 artiklan mukaisia, on otettava huomioon toimen sanamuodon lisäksi myös asiayhteys ja kaikki asiaa koskevat oikeussäännöt.<sup>47</sup> Se, että toimielinten toimi on tehty adressaatille tutussa asiayhteydessä,<sup>48</sup> esimerkiksi koska tämä on osallistunut tai myötävaikuttanut toimen toteuttamiseen johtaneeseen menettelyyn,<sup>49</sup> voi oikeuttaa suhteellisen ytimekkäiden perustelujen esittämisen.

62. Riidanalainen päätös tehtiin sellaisen tutkinnan asiayhteydessä, joka liittyi SEUT 101 artiklan mahdolliseen rikkomiseen, johon valittajan epäiltiin osallistuneen. Valittaja oli itse asiassa jo osallistunut kyseiseen tutkintaan useita kertoja ja oli saanut etukäteen tiedon komission aikomuksesta tehdä asetuksen N:o 1/2003 18 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu päätös.

46 — 136/79, EU:C:1980:169, 24–27 kohta.

47 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 31 kohta.

48 — Ks. esim. tuomio neuvosto v. Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718, 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

49 — Ks. mm. tuomio Alankomaat v. komissio (13/72, EU:C:1973:4, 12 kohta) ja tuomio Acciaierie e ferriere Lucchini v. komissio (1252/79, EU:C:1980:288, 14 kohta).

63. Kun otetaan lisäksi huomioon valitun välineen muoto ja menettelyn aloittamisesta tehtyyn päätökseen sisältyvä viittaus muihin yrityksiin, valittajan on täytynyt olla tietoinen siitä, että riidanalaisessa päätöksessä pyydetty tiedot koostuivat lähinnä tiedoista, joita komissio oli pyytänyt kaikista kyseisiltä yrityksiltä tarkoituksenaan verrata näitä tietoja.<sup>50</sup> Komissio voisi verrata tietoja mielekkäällä tavalla vain, jos pyydetty tiedot annetaan suunnilleen samaan aikaan ja jos ne ovat oikeita ja täydellisiä. Virheet tai viivästykset, vaikka vain yhdenkin vastaajan osalta, olisivat tarkoittaneet sitä, ettei komission suunnittelema vertailu olisi ollut mahdollinen tai ainakaan riittävän luotettava.

64. Tässä tilanteessa komissiolla oli oikeus katsoa, että 18 artiklan 3 kohdan mukaisen sitovan päätöksen tekeminen oli tarkoituksenmukaisin keino varmistaa, että pyydetty tiedot olisivat mahdollisimman täydellisiä ja oikeita ja että ne annettaisiin toivotussa ajassa. Komissiolla oli myös oikeus olettaa, että päätöksen adressaatti pystyisi ymmärtämään syyt sitovan päätöksen valintaan.

65. Kun tarkastellaan kysymyksiin vastaamiselle asetettujen määräaikojen valintaa, huomautan, että – kuten valituksenalaisen tuomion 46 kohdassa perustellusti todetaan – riidanalaisen päätöksen toisessa perustelukappaleessa selitettiin lyhyesti ne kaksi eri määräaikaa, jotka riidanalaisessa päätöksessä oli asetettu eri kysymysarjoille. Valittaja oli siten asemassa, jossa se saattoi ymmärtää, että määräajoista oli päätetty sen jälkeen, kun komissio oli punninnut pyydettyjen tietojen määrää suhteessa tarpeeseen jatkaa tutkintaa verrattain nopeasti.

66. Unionin yleistä tuomioistuinta ei siten voida arvostella näistä seikoista. Edellä esitetty päätelmä ei jätä yrityksiä vaille riittävää oikeussuojaa – kuten valittaja ilmeisesti vihjaa –, koska unionin tuomioistuimilla on tietysti toimivalta tarkastaa, rasittaako oikeudellisen välineen tai asetetun määräajan valintaa oikeudellinen virhe, esimerkiksi siten, että se on suhteellisuusperiaatteen vastainen.<sup>51</sup> Valittaja ei kuitenkaan ole esittänyt tällaista perustetta tässä valitusmenettelyssä.

67. Edellä esitetyn perusteella katson, että toinen valitusperuste on hylättävä.

### 3. Pyydettyjen tietojen tarpeellisuus

#### a) Asianosaisten lausumat

68. Kolmannessa valitusperusteessaan, jolla riitautetaan valituksenalaisen tuomion 48–80 kohta, HeidelbergCement arvostelee sitä, miten unionin yleinen tuomioistuin tulkitsee asetuksen N:o 1/2003 18 artiklassa säädettyä pyydettyjen tietojen tarpeellisuuden vaatimusta. Se esittää tämän valitusperusteen tueksi useita perusteluja. HeidelbergCement väittää ensinnäkin, ettei unionin yleinen tuomioistuin tutkinut, oliko komissiolla ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä hallussaan riittävästi todisteita, jotka tukevat epäilyä SEUT 101 artiklan mahdollisesta rikkomisesta. Ellei tätä tutkita, on valittajan mukaan mahdotonta harjoittaa minkäänlaista laillisuusvalvontaa sen osalta, täytyikö tarpeellisuuden edellytys nyt tarkasteltavassa tapauksessa. HeidelbergCement väittää toiseksi, että unionin yleisen tuomioistuimen 18 artiklasta esittämä tulkinta antaisi viime kädessä komissiolle rajattoman harkintavallan säännöksen sanamuodosta poiketen. HeidelbergCement väittää kolmanneksi, ettei unionin yleinen tuomioistuin arvioinut komission pyytämien tiettyjen erityisten tietojen tarpeellisuutta todetessaan, että laillisuusvalvontaa voidaan harjoittaa menettelyn myöhemmässä vaiheessa. HeidelbergCement väittää neljänneksi, että unionin yleinen tuomioistuin hyväksyi virheellisesti sen, että komissiolla oli valtuudet vaatia tietoja, jotka olivat jo sen hallussa.

50 — Ks. myös riidanalaisen päätöksen neljäs ja kuudes perustelukappale.

51 — Ks. näistä kysymyksistä ratkaisuehdotukseni Schwenk Zement v. komissio (C-248/14 P) ja Buzzi Unicem v. komissio (C-267/14 P).

69. Komissio katsoo, että valittajan väitteet koskevat pelkästään kyselylomakkeen kysymyksiä 1A, 1B, 3 ja 4. Se toteaa lisäksi, ettei unionin yleistä tuomioistuinta voida arvostella sen tutkimatta jättämisestä, oliko komissiolla hallussaan riittävästi todisteita 18 artiklan 3 kohdan mukaisen päätöksen tekemisen oikeuttamiseksi, sillä valittaja ei esittänyt tätä väitettä ensimmäisessä oikeusasteessa. Komissio myös väittää, ettei sen voida edellyttää esittävän tutkinnan varhaisessa vaiheessa oletettujen rikkomisten ja pyydettyjen tietojen välistä täsmällistä vastaavuussuhdetta. Komissio joka tapauksessa katsoo, että unionin yleinen tuomioistuin todensi, että tällainen yhteys oli olemassa pyydettyjen tietojen osalta. Komissio puolustaa lisäksi unionin yleisen tuomioistuimen päätelmää, jonka mukaan sillä on tietyin edellytyksin oikeus pyytää uudelleen tietoja, jotka yritys on jo antanut.

## b) Asian tarkastelu

### i) Tarpeellisuutta koskeva vaatimus

70. Komission asetuksen N:o 1/2003 18 artiklan 3 kohdan nojalla vaatimien tietojen on oltava ”tarvittavia”, kun komissio soveltaa SEUT 101 ja SEUT 102 artiklaa.<sup>52</sup> Komissiolla on tältä osin laaja harkintavalta.<sup>53</sup> Erityisesti on lähtökohtaisesti komission asia päättää, onko jokin tietty tieto tai asiakirja tarpeellinen sen tutkinnan kannalta.<sup>54</sup>

71. Komission harkintavalta ei kuitenkaan ole rajaton, ja se kuuluu joka tapauksessa unionin tuomioistuinten harjoittaman laillisuusvalvonnan piiriin.<sup>55</sup> On totta, ettei käsitettä ”tarvittava” voida tulkita liian kirjaimellisesti siten, että se tarkoittaa, että pyydettyjä tietoja on pidettävä ehdottomana edellytyksenä komission olettamien rikkomisten toteutumiselle.<sup>56</sup> Kyseisen käsitteen liian laaja tulkinta ei ole myöskään mahdollinen: kuten julkisasiamies Jacobs huomautti ratkaisuehdotuksessaan SEP v. komissio, asiakirjan ja väitetyn rikkomisen välinen pelkkä yhteys ei riitä oikeuttamaan komission tietojensaantipyynnöä.<sup>57</sup> Olen samaa mieltä. Siinä tapauksessa, että unionin lainsäätäjän tarkoituksena olisi ollut antaa komissiolle lähes rajoittamaton harkintavalta tässä asiassa, 18 artiklan 3 kohdassa olisi todennäköisesti viitattu merkityksellisiin tai asiaan liittyviin tietoihin tarvittavien tietojen sijaan.

72. Käsitteen ”tarvittava” on siten ymmärrettävä tarkoittavan sitä, että pyydettyjen tietojen ja oletetun rikkomisen välillä on oltava *riittävän läheinen* vastaavuussuhde siten, että komissio voi pyynnön lähettämisen ajankohtana kohtuudella olettaa, että pyyntö auttaa sitä hoitamaan velvoitteitaan meneillään olevan tutkinnan yhteydessä.<sup>58</sup> Tarpeellisuuden vaatimuksen tutkiminen edellyttää toisin sanoen, että arvioidaan komission näkökulmasta pyynnön lähettämisaikajankohtana, auttavatko yritykseltä pyydettyt tiedot todennäköisesti komissiota varmentamaan, onko oletettu rikkominen tapahtunut, ja määrittämään rikkomisen täsmällisen luonteen ja laajuuden.

73. Tässä yhteydessä on nähdäkseni tärkeää lisätä, että asetuksen N:o 1/2003 18 artiklan 3 kohdassa tarkoitettun tietojensaantipyynnön tarkoitus ei ole paljastaa *mitä tahansa* unionin kilpailusääntöjen mahdollista rikkomista tietyllä alalla tai tietyn yrityksen tekemänä. Kyseisessä säännöksessä – aivan kuten saman asetuksen tarkastuksia koskevassa 20 artiklassakin – edellytetään, että komissiolla on hallussaan useita todisteita, jotka saivat sen epäilemään tiettyjen *nimenomaisten* rikkomisten

52 — Ks. asetuksen N:o 1/2003 johdanto-osan 23 perustelukappale.

53 — Edellä tämän ratkaisuehdotuksen 22 kohta.

54 — Tuomio AM & S v. komissio (155/79, EU:C:1982:157, 17 kohta).

55 — Ks. julkisasiamies Darmonin ratkaisuehdotus Orkem v. komissio (374/87, EU:C:1989:207, 66 kohta).

56 — Oikeuskäytännössä on esimerkiksi todettu, että vaikka komission tiedossa olisi jo viitteitä kilpailusääntöjen rikkomisesta, se voi laillisesti arvioida tarpeelliseksi sellaisten lisätietojen pyytämisen, joiden perusteella se voi paremmin määrittää kyseisen rikkomisen laajuuden, sen keston tai siihen osallistuneet yritykset. Ks. ratkaisuehdotus Orkem v. komissio (374/87, EU:C:1989:387, 15 kohta).

57 — Ks. julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus SEP v. komissio (C-36/92 P, EU:C:1993:928, 21 kohta).

58 — Ks. tuomio AM & S v. komissio (155/79, EU:C:1982:157, 15 kohta); tuomio SEP v. komissio (C-36/92 P, EU:C:1994:205, 21 kohta) ja julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus SEP v. komissio (C-36/92 P, EU:C:1993:928, 20–22 kohta).

olemassaoloa,<sup>59</sup> vaikka pyynnön vastaanottajan ei tarvitse välttämättä olla yksi kyseisistä rikkomisista vastuussa olevista yrityksistä. Ellei komissiolla ole konkreettisia todisteita, jotka antavat perustellun syyn epäillä rikkomista,<sup>60</sup> 18 artiklan 3 kohdan nojalla tehtävää tietojensaantipäätöstä voidaan pitää mielivaltaisena tutkintatoimena.<sup>61</sup>

74. Sellaisten konkreettisten todisteiden puuttuminen, jotka oikeuttaisivat 18 artiklan mukaisen pyynnön, ei kuitenkaan tarkoita, että komissiolta evätään mahdollisuus tutkia asiaa, jos se katsoo, etteivät jotkin sisämarkkinoiden alat toimi asianmukaisesti. Asetuksen N:o 1/2003 17 artiklassa annetaan itse asiassa komissiolle mahdollisuus toteuttaa jotakin tiettyä talouden alaa tai tiettyä sopimustyyppiä eri aloilla koskeva tutkinta, jos jäsenvaltioiden välisen kaupan kehitys, hintojen joustamattomuus tai muut olosuhteet antavat aiheutta epäillä, että kilpailu yhteismarkkinoilla voi kyseisellä alalla olla rajoittunutta tai vääristynyttä. Kyseisessä 17 artiklassa säädetään kuitenkin toisenlaisesta oikeudellisesta välineestä: 18 artiklassa – jonka perusteella riidanalainen päätös on tehty – ei anneta komissiolle mahdollisuutta tehdä tietojensaantipäätöksiä umpimähkään ilman konkreettisia epäilyjä.<sup>62</sup>

75. Kuten unionin yleinen tuomioistuin on todennut, 18 artiklan 3 kohdan nojalla tehtyyn päätökseen ei tarvitse sisältyä viittausta näihin todisteisiin, kunhan siinä yksilöidään selkeästi tutkittavat oletetut tosiseikat.<sup>63</sup> Unionin tuomioistuin on johdonmukaisesti katsonut, ettei komissio ole velvollinen ilmoittamaan tarkastuspäätöksen adressaatille kaikkia niitä hallussaan olevia tietoja, jotka koskevat tutkittavana olevia kilpailunrajoituksia.<sup>64</sup> Tätä periaatetta voidaan nähdäkseni soveltaa myös yrityksille 18 artiklan 3 kohdan nojalla osoitettaviin tietojensaantipyyntöä koskeviin päätöksiin.

76. Asetuksen N:o 1/2003 18 artiklan nojalla tehtävän päätöksen tukena olevien todisteiden olemassaolo ja riittävyys kuuluvat laillisuusvalvonnan piiriin, jos yritys riitauttaa päätöksen laillisuuden.<sup>65</sup> Tuomioistuimenmenettelyn aikana komission voidaan siten edellyttää paljastavan todisteet, joihin se perusti syynsä epäillä rikkomista, jotta unionin tuomioistuimet voivat varmistua siitä, oliko riitautettu päätös mielivaltainen.<sup>66</sup> Päätöksen mielivaltaisuus on kuitenkin erillinen kysymys päätöksessä vaadittujen tietojen tarpeellisuuteen nähden. Se on myös kysymys, jota unionin tuomioistuimet eivät voi tutkia viran puolesta, vaan asianosaisen on esitettävä tätä koskeva peruste.

## ii) Käsiteltävä asia

77. Aluksi on tarkasteltava kahta komission esittämää alustavaa väitettä, jotka liittyvät tämän valitusperusteen tutkittavaksi ottamiseen.

78. Yhtäältä komissio on mielestäni oikeassa huomauttaessaan, ettei valittaja väittänyt ensimmäisessä oikeusasteessa, ettei komissiolla ollut riittävästi todisteita riidanalaisen päätöksen tekemisen oikeuttamiseksi. Yhdyn näin ollen komission näkemykseen, jonka mukaan unionin yleistä tuomioistuinta ei voida arvostella siitä, ettei se tutkinut asiaa.

59 — Ks. tuomio Cementos Portland Valderrivas v. komissio (T-296/11, EU:T:2014:121, 40 kohta).

60 — Ks. vastaavasti tuomio Roquette Frères (C-94/00, EU:C:2002:603, 54 ja 55 kohta).

61 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 24 kohta.

62 — Ks. analogisesti julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus Nexans ja Nexans France v. komissio (C-37/13 P, EU:C:2014:223, 43 kohta).

63 — Valituksenalaisen tuomion 37 kohta.

64 — Ks. tuomio Dow Chemical Ibérica ym. v. komissio (97/87–99/87, EU:C:1989:380, 45 kohta) ja tuomio Nexans ja Nexans France v. komissio (C-37/13 P, EU:C:2014:2030, 35 kohta).

65 — Ks. analogisesti tuomio Roquette Frères (C-94/00, EU:C:2002:603, 54 kohta).

66 — Tuomio Cementos Portland Valderrivas v. komissio (T-296/11, EU:T:2014:121, 41–56 kohta).

79. Toisaalta komissio on nähdäkseni väärässä siinä, että kolmas valitusperuste koskee pelkästään unionin yleisen tuomioistuimen kysymyksistä 1A, 1B, 3 ja 4 esittämiä toteamuksia. Valittaja nimittäin vetosi ensimmäisessä oikeusasteessa riidanalaisen päätöksen riittämättömiin perusteluihin, minkä vuoksi sen oli mahdotonta tarkastaa, olivatko pyydetty tiedot tarvittavia asetuksen N:o 1/2003 18 artiklassa tarkoitettulla tavalla.

80. HeidelbergCementin unionin yleisessä tuomioistuimessa nostama kanne on hyvin selvä sikäli, että sen ensimmäinen peruste koski sitä, että riidanalaisen päätöksen epätasällisyys oli tehnyt pyydettyjen tietojen tarpeellisuuden todentamisen mahdottomaksi. Kysymykset, joihin komissio viittaa, mainittiin ainoastaan esimerkkeinä siitä, että – kuten valittaja erityisesti tähdensi – vaikka perusteluja pidettäisiin riittävinä, pyydettyjen tietojen ja oletettujen rikkomisten välinen vastaavuussuhde ei ollut ilmeinen. Väite, jossa keskityttiin ainoastaan kysymyksiin 1A, 1B, 3 ja 4, esitettiin siten ainoastaan toissijaisesti ja liitännäisesti.

81. Ensimmäisen valitusperusteen yhteydessä selitetyistä syistä valittajan esittämä ensimmäinen väite on kuitenkin mielestäni perusteltu: ellei tietojensaantipyynnöllä ole verrattain hyvin määriteltyä tarkoitusta, miten pyynnön vastaanottajan on tarkoitus varmistaa, täytyvätkö 18 artiklan vaatimukset jokaisen pyyntöön sisältyvän kysymyssarjan osalta?

82. Unionin yleinen tuomioistuin on aikaisemmassa oikeuskäytännössä itse korostanut tutkinnan tarkoituksen kuvauksen ja pyydettyjen tietojen tarpeellisuuden välisen yhteyden merkitystä. Kuten unionin yleinen tuomioistuin totesi, 18 artiklassa mainittua tarpeellisuusperustetta on arvioitava tutkimuksen päämäärän nojalla sellaisena, kuin se on täsmennetty itse tietojensaantipyynnössä. Komissio voi vaatia vain sellaisten tietojen ilmoittamista, joiden avulla se voi tarkistaa rikkomisolettamat, joiden nojalla tutkimus tehdään ja jotka ilmoitetaan tietojensaantipyynnössä.<sup>67</sup> Julkisasiamies Jacobs korosti myös sen merkitystä, että päätöksessä itsessään määritetään riittävän yksityiskohtaisesti tutkinnan laajuus.<sup>68</sup>

83. Näin ollen valituksenalaisessa tuomiossa unionin yleinen tuomioistuin vahvisti pyydettyjen tietojen tarpeellisuuden riittämättömien perustelujen perusteella (jättäen huomiotta aiemman oikeuskäytäntönsä tältä osin) ja lisäksi – mikä on vieläkin tärkeämpää – tulkitsi tarpeellisuuden vaatimusta virheellisesti. Unionin yleinen tuomioistuin vaikuttaa itse asiassa hyväksyvän, että mikä tahansa pyydettyjen tietojen ja oletetun rikkomisen välinen yhteys riittää tämän vaatimuksen täyttymiseen.

84. Se, että unionin yleinen tuomioistuin sovelsi virheellisesti tarpeellisuusperustetta, ilmenee ensinnäkin valituksenalaisen tuomion 54–58 kohdasta. HeidelbergCement oli väittänyt, ettei komission pyytämistä tietyistä tiedoista voisi olla hyötyä tutkinnassa, koska ne liittyivät yhteen niputettuun joukkoon erilaisia tuotteita, jotka oli myös hinnoiteltu eri tavalla. Tässä tilanteessa hintoja ei valittajan mukaan voitu vertailla mielekkäästi ETA:n sisällä. Tarkastelematta HeidelbergCementin väitettä lähemmin unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi sen pikaisesti toteamalla, että i) kyseisillä tiedoilla voitiin katsoa olevan yhteys oletettuihin rikkomisiin, että ii) tietojen epäluotettavuudesta esitetty arvostelu ei vaikuttanut tietojensaantipyynnön lainmukaisuuteen ja että iii) komission asia oli määrittää, voiko se kerättyjen tietojen perusteella vedota yhden tai useamman rikkomisen olemassaoloon kantajaa vastaan, jolloin kantajan oli mahdollista – tarvittaessa – kiistää pyydettyjen tietojen todistusarvo vastauksessaan mahdolliseen väitetiedoksiantoon tai lopullisen päätöksen kumoamiseksi nostettavassa kanteessa.

67 — Tuomio Amann & Söhne ja Cousin Filterie v. komissio (T-446/05, EU:T:2010:165, 333 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

68 — Ks. ratkaisuehdotus SEP v. komissio (C-36/92 P, EU:C:1993:928, 34 kohta).

85. Unionin yleisen tuomioistuimen tältä osin esittämät perustelut vaikuttavat virheellisiltä. Riippumatta siitä, olivatko HeidelbergCementin väitteet oikeita, niitä ei voitu hylätä pelkästään toteamalla, että pyydettyjen tietojen ja oletettujen rikkomisten välillä oli jonkinlainen yhteys ja että se oli riittävä. Keskeinen kysymys on se, voitiinko näiden tietojen kohtuudella olettaa olevan hyödyllisiä komissiolle. Unionin yleinen tuomioistuin kuitenkin sivuutti nimenomaisesti tämän näkökohdan tärkeyden todetessaan, ettei pyydettyjen tietojen mahdollinen hyödyttömyys joka tapauksessa vaikuta riidanalaisen päätöksen lainmukaisuuteen. Tämä näkemys on ilmeisen väärä. Olen samaa mieltä siitä, että komissiolle olisi annettava laaja harkintavalta sen päättäessä siitä, mitä tietoja voidaan pitää hyödyllisinä (ja siten tarvittavina 18 artiklassa tarkoitettulla tavalla), mutta unionin tuomioistuimet eivät voi jättää tämän harkintavallan käyttöä kokonaan laillisuusvalvonnan ulkopuolelle. Jos komission pyytämät tiedot olisivat olleet ilmeisen merkityksettömiä tutkinnan tarkoituksen kannalta, se olisi vaikuttanut riidanalaisen päätöksen lainmukaisuuteen, toisin kuin unionin yleinen tuomioistuin katsoi.

86. Riidanalaisen päätöksen lainmukaisuuteen ei vaikuta se, että valittaja olisi voinut kiistää kyseisten tietojen todistusarvon vastauksessaan mahdolliseen väitetiedoksiantoon tai lopullisen päätöksen kumoamiseksi nostamassaan kanteessa. Tietojensaantipäätös, joka ei ole tarvittava asetuksen N:o 1/2003 18 artiklan 3 kohdassa tarkoitettulla tavalla, on (kokonaan tai osittain) lainvastainen, ja unionin tuomioistuinten olisi kumottava se. Kyseisen säännöksen sanamuoto on hyvin selvä sikäli, että tällaisen päätöksen lainmukaisuuteen voidaan kohdistaa välittömästi laillisuusvalvontaa. Asetuksen 18 artiklan 3 kohdan mukaan komission päätöksessä ”ilmoitetaan lisäksi oikeudesta hakea päätökseen muutosta [unionin] tuomioistuimelta”.

87. Se, että unionin yleinen tuomioistuin sovelsi virheellisesti tarpeellisuusperustetta, käy toiseksi ilmi valituksenalaisen tuomion 60–80 kohdasta. HeidelbergCement oli väittänyt, että riidanalainen päätös oli 18 artiklan vastainen, koska moniin kysymyksiin vastaamiseksi sen olisi pitänyt antaa tietoja, jotka se oli jo antanut vastatessaan aikaisempiin tietojensaantipyyntöihin.

88. Unionin yleinen tuomioistuin muistutti aluksi oikeuskäytännöstään, jonka mukaan tietojensaantipyynnöjä, joilla pyritään varmentamaan tiedot komission hallussa jo olevasta asiakirjasta, ei lähtökohtaisesti voida pitää perusteltuina tutkinnan tarpeiden kannalta. Se myös katsoi, että päätös, jossa sen adressaatin vaaditaan antavan – toisen kerran – aiemmin pyydettyjä tietoja sillä perusteella, että ainoastaan osa tiedoista on komission mukaan virheellisiä, voi osoittautua rasitteeksi, joka on suhteeton tutkinnan tarpeisiin nähden, eikä se näin ollen olisi suhteellisuusperiaatteen tai tarpeellisuutta koskevan vaatimuksen mukainen. Unionin yleinen tuomioistuin lisäsi vielä, että sen näkemyksen mukaan pyrkimys löytää helpompi tapa käsitellä yritysten antamia vastauksia ei voi oikeuttaa sitä, että kyseiset yritykset pakotetaan antamaan komission hallussa jo olevia tietoja uudessa muodossa.<sup>69</sup>

89. Unionin yleisen tuomioistuimen perustelut ovat tältä osin mielestäni vakuuttavia. Valituksenalaisessa tuomiossa esitetyt periaatteet pohjautuvat ilmeisesti suoraan 18 artiklassa säädettyyn tarpeellisuusperusteeseen.<sup>70</sup> Näiden periaatteiden soveltaminen käsiteltävään asiaan ei kuitenkaan ole yhtä vakuuttavaa.

90. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että kyselylomakkeessa pääosin velvoitettiin valittaja antamaan uudelleen tietoja, jotka se oli jo antanut komissiolle. Tässä yhteydessä unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi komission väitteen, jonka mukaan riidanalaisella päätöksellä pyrittiin myös korjaamaan väitetyt virheet HeidelbergCementin aiemmin antamissa tiedoissa: unionin yleinen tuomioistuin pystyi yksilöimään vain yhden esimerkin väitetyistä virheistä. Unionin yleinen tuomioistuin totesi lisäksi, että komissio oli tehnyt 18 artiklan nojalla käytännössä identtisiä päätöksiä kaikkien tutkinnassa kyseessä

69 — Ks. valituksenalaisen tuomion 71–74 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

70 — Ks. julkisasiamies Darmonin ratkaisuehdotus Orkem v. komissio (374/87, EU:C:1989:207, 66 kohta).

olevien yritysten tapauksessa. Tämä tarkoitti sitä, ettei komissio ottanut huomioon tietoja, jotka kukin näistä yrityksistä (myös HeidelbergCement) oli aiemmin antanut sille. Unionin yleinen tuomioistuin itse asiassa totesi, että riidanalainen päätös tehtiin ainakin osittain juuri tarkoituksena saada valittajalta koontiversio sen aiemmista vastauksista.<sup>71</sup>

91. Näistä toteamuksista huolimatta unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi HeidelbergCementin väitteet ja totesi, että osa kysymyksistä koski tietoja, joita ei ollut pyydetty aiemmin, kun taas toiset olivat perinpohjaisempia kuin aiemmissa tietojensaantipyynnöissä sikäli, että ne olivat täsmällisempiä, koska niiden laajuus oli muuttunut tai niihin oli lisätty uusia vaihtoehtoja. Tämän perusteella unionin yleinen tuomioistuin päätteli, että se, että kyselylomakkeen tarkoituksena oli saada uusia tai yksityiskohtaisempia tietoja, oli todiste siitä, että pyydetty tiedot olivat tarvittavia.<sup>72</sup>

92. Unionin yleisen tuomioistuimen päätelmä on hämmentävä: se vaikuttaa hyväksyvän, että minkä tahansa sellaisen kysymysten sanamuotoon tehdyn muutoksen, joka merkitsee sitä, että vastausten on tarkoitus sisältää lisätietoja tai yksityiskohtaisempia tietoja, voidaan katsoa täyttävän 18 artiklan vaatimukset. Näin olisi siinäkin tapauksessa, että lisätiedot tai yksityiskohtaisemmat tiedot muodostavat ainoastaan suhteellisen pienen osuuden kaikista pyydettyistä tiedoista. Valituksenalaisessa tuomiossa mainittujen kysymysten pintapuolinenkin vertailu kysymyksiin, jotka valittajalle oli jo esitetty aiemmissa pyynnöissä, paljastaa, että muutokset kysymyksissä ovat usein melko minimaalisia. On kiistatonta, että – kuten riidanalaisen päätöksen kuudennessa perustelukappaleessakin todetaan – yksi päätöksen tavoitteista oli saada koontiversio aiemmin annetuista tiedoista. Tämä koonti oli erityisesti toimitettava komission pyytämässä muodossa, jotta se voisi nopeasti verrata kaikkia saamiaan tietoja.

93. Lisäksi on kiistatonta, että osa komission pyytämistä tiedoista oli julkisia ja että komissio olisi voinut helposti saada ne muilla tavoin (esimerkiksi tekemällä internethakuja).

94. Siitä riippumatta, onko tällainen tietojensaantipyyntö oikeasuhteinen, on vaikea nähdä, miten se voisi täyttää tarpeellisuutta koskevan vaatimuksen, kun sitä tulkitaan oikein.

95. Kaikista edellä esitetyistä syistä katson, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen soveltaessaan asetuksen N:o 1/2003 18 artiklassa säädettyä tarpeellisuutta koskevaa vaatimusta. Valittajan kolmas valitusperuste olisi näin ollen hyväksyttävä ja valituksenalainen tuomio kumottava siltä osin kuin unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi sen 48–80 kohdassa valittajan kumoamisperusteen, joka koski riidanalaisessa päätöksessä pyydettyjen tietojen tarpeellisuutta.

#### 4. Pyydettyjen tietojen muoto

##### a) Asianosaisten lausumat

96. Neljännessä valitusperusteessaan HeidelbergCement väittää, että unionin yleinen tuomioistuin tulkitsi ja sovelsi virheellisesti asetuksen N:o 1/2003 18 artiklaa valituksenalaisen tuomion 81–85 kohdassa, kun se katsoi, että komissiolla oli oikeus vaatia päätöksen adressaattia antamaan vaaditut tiedot tiettyssä muodossa. Valittaja katsoo, ettei komissio voi vaatia yrityksiä antamaan pyydettyjä tietoja tarkkojen erityisohjeiden mukaisesti.

<sup>71</sup> — Valituksenalaisen tuomion 64 ja 70 kohta.

<sup>72</sup> — Valituksenalaisen tuomion 76–79 kohta.

97. Komissio katsoo, ettei unionin yleinen tuomioistuin ole tehnyt oikeudellista virhettä tältä osin. Komissiolla olisi oltava oikeus vaatia yritystä antamaan tiedot tarpeellisena pidettävässä muodossa. Tätä 18 artiklan tulkintaa tukee komission mukaan myös asetuksen N:o 1/2003 johdanto-osan 23 perustelukappale,<sup>73</sup> jossa käytetään ilmaisua ”tietoja, jotka ovat tarpeen”.

## b) Asian tarkastelu

### i) Velvoite antaa tietoja

98. Ensinnäkin on syytä muistuttaa, etteivät asetuksen N:o 1/2003 mukaiset menettelyt ole luonteeltaan rikosoikeudellisia vaan hallinnollisia menettelyjä, jotka voivat kuitenkin johtaa ankarien sakkojen määräämiseen yrityksille, joiden on todettu olevan vastuussa unionin kilpailusääntöjen rikkomisesta.

99. Näiden menettelyjen yhteydessä ei siten ole ehdotonta vaikenemisoikeutta.<sup>74</sup> Kuten vakiintuneessa oikeuskäytännössä todetaan, näiden menettelyjen kohteena olevilla yrityksillä on velvollisuus myötävaikuttaa aktiivisesti komission tutkimuksen suorittamiseen, mikä merkitsee sitä, että niiden on annettava komissiolle kaikki tutkimuksen kohdetta koskevat tiedot.<sup>75</sup>

100. Asetuksen N:o 1/2003 18 artiklan mukaan komissiolla on valtuudet vaatia yrityksiä vastaamaan tiettyihin kysymyksiin ja toimittamaan hallussaan olevia asiakirjoja.<sup>76</sup> Yrityksellä on velvoite noudattaa pyyntöä, vaikka komissio voi käyttää annettavia tietoja sitä vastaan.<sup>77</sup>

101. Komission tutkintavaltuudet koostuvat yksinomaan niistä, jotka sille annetaan asetuksessa N:o 1/2003, ja voidakseen todeta unionin kilpailusääntöjen rikkomisia ja määrätäksään niistä seuraamuksia komission on pääosin tukeuduttava tietoihin, jotka yritykset itse ovat antaneet sille (ja tarkastusten aikana löydettyihin asiakirjoihin).

102. On kuitenkin korostettava jälleen kerran, että asetuksella N:o 1/2003 luodussa järjestelmässä todistustaakka unionin kilpailusääntöjen rikkomisen toteen näyttämisestä on komissiolla (tai tapauksen mukaan kansallisilla kilpailuviranomaisilla).<sup>78</sup> Näin ollen, vaikka yrityksillä ei olekaan vaikenemisoikeutta, niitä ei voida vaatia hoitamaan tehtäviä, jotka tarkasti ottaen kuuluvat asian selvittämiseen ja tapauksen tutkimiseen.

103. Tämän valitusperusteen yhteydessä esille nouseva perustava kysymys liittyy sen roolin rajaamiseen, joka komissiolla on tutkiessaan kilpailusääntöjen epäiltyä rikkomista ja joka tutkinnan kohteena olevilla yrityksillä on niiden tehdessä yhteistyötä komission kanssa. Tarkemmin ottaen yksi käsiteltävässä asiassa esille nousevista keskeisistä kysymyksistä on se, voidaanko asetuksen N:o 1/2003 18 artiklaan sisältyvää tietojen käsitettä tulkita siten, että komissio voi vaatia yrityksiä antamaan pyydetty tiedot hyvin erityisessä muodossa.

104. Tähän kysymykseen olisi mielestäni lähtökohtaisesti vastattava kieltävästi.

73 — Tämä mainitaan myös valituksenalaisen tuomion 84 kohdassa.

74 — Näiden menettelyjen kohteena olevilla yrityksillä on ainoastaan, tietyin rajoituksin, oikeus olla myötävaikuttamatta oman syyllisyytensä toteamiseen: ks. jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 149–168 kohta.

75 — Tuomio Orkem v. komissio (374/87, EU:C:1989:387, 27 kohta).

76 — Edellä tämän ratkaisuehdotuksen 25 kohta.

77 — Tältä osin ei ole merkitykseltä, että oikeus esittää oikeudellisesti sitovia tietojensaantipyynnöjä vähentää komission tarvetta tehdä tarkastuksia yritysten tiloissa. On selvää, että tietojensaantipyynnöillä yleensä puututaan vähemmän yrityksen yksityisyyteen ja aiheutetaan vähemmän häiriötä sen päivittäiselle liiketoiminnalle kuin tarkastuksilla. Ks. julkisasiamies Darmonin ratkaisuehdotus Orkem v. komissio (374/87, EU:C:1989:207, 155 kohta).

78 — Edellä tämän ratkaisuehdotuksen 26 kohta.

105. Olen yhtä mieltä komission kanssa siitä, että asetuksen N:o 1/2003 johdanto-osan 23 perustelukappaleen ja 18 artiklan sanamuoto (joissa viitataan tietojen tarpeellisuuteen) viittaa siihen, että komissio voi pyytää vastaanottajia toimittamaan tiedot muodossa, joka voi olla hyödyllinen sen tutkinnan kannalta. Tarve varmistaa, että komissio voi käyttää tehokkaasti asetuksen N:o 1/2003 mukaisia tutkintavaltuuksiaan, merkitsee väistämättä sitä, että annettujen tietojen on oltava paitsi oikeita ja täydellisiä myös sellaisia, että komission on helppo ymmärtää ne ja hyödyntää niitä. Tietoja ei siten voida antaa kaoottisella, epäjärjestelmällisellä tai pirstaleisella tavalla. Yrityksen ei myöskään pidä syyttää komissiolle asiakirjoja ja tietoja, joita se ei ole pyytänyt, ja jättää komission tehtäväksi erotella niistä merkitykselliset tiedot.

106. Tietojen käsitettä ei kuitenkaan voida tulkita niin laajasti, että se tarkoittaisi, että yrityksiä voitaisiin pyytää hoitamaan tehtäviä, jotka kuuluvat asian valmisteluun ja jotka komission henkilöstö näin ollen tavallisesti hoitaa. Asetuksen N:o 1/2003 18 artiklassa asetettu velvoite rajoittuu tietojen toimittamiseen tai, kuten unionin tuomioistuin on todennut oikeuskäytännössään, tietojen antamiseen.<sup>79</sup> Kyseisessä säännöksessä ei viitata nimenomaisesti tietojen antamista laajempiin velvoitteisiin.

107. Katson näin ollen, ettei komissiolla ole lähtökohtaisesti asetuksen N:o 1/2003 18 artiklan 3 kohdan nojalla oikeutta vaatia päätöksen adressaattia antamaan – kaikissa tapauksissa – pyydetty tiedot tietyssä muodossa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että yritys voi kaikissa tapauksissa yksinkertaisesti jättää huomiotta muodon, jossa komissio on vaatinut antamaan tiedot. Tällainen menettely rikkoisi aktiivista myötävaikuttamista koskevaa velvoitetta. Yrityksen on siten otettava asianmukaisesti huomioon muoto, jossa komissio on vaatinut sitä antamaan vaaditut tiedot.

108. Käytännössä tietojen muotoa koskevat toimenpiteet, joita komissio voi pyytää yritystä tekemään, määräytyvät nähdäkseni annettavien tietojen luonteen perusteella. Kun tarkastellaan käsiteltävässä asiassa kyseessä olevia tietoja, niissä voidaan yksilöidä kolmentyyppisiä tietoja: i) tiedot, jotka vaativat jonkin verran järjestämistä ja kokoamista, jotta komission olisi helppo ymmärtää ja käyttää niitä, ii) tiedot, jotka olivat muodossa, joka voitaisiin lähettää suoraan komissiolle, koska komission olisi helppo ymmärtää ja käyttää sitä, ja iii) tiedot, jotka olivat julkisia.

109. Ensimmäisen ryhmän tiedot koostuivat tiedoista, jotka päätöksen adressaatin täytyi järjestää, ennen kuin ne voitaisiin toimittaa komissiolle. Aktiivisen myötävaikuttamisen velvoitteesta seuraa näin ollen nähdäkseni, että tällaisessa tilanteessa yrityksen voidaan odottaa pyrkivän käyttämään komission pyytämää muotoa. Sikäli kuin komission valitsema muoto ei ole merkittävästi työlämpi kuin muut mahdolliset muodot, joita voitaisiin käyttää, kyseisen yrityksen voidaan kohtuudella vaatia noudattavan komission ohjeita.

110. Toisen ja kolmannen tietoryhmän osalta pyyntöä merkityksellisten tietojen muokkaamisesta ei mielestäni kuitenkaan voitaisi hyväksyä. Koska päätöksen adressaatti saattoi heti toimittaa pyydetty tiedot muodossa, jossa komissio voisi helposti ymmärtää ja käsitellä niitä, en näe mitään syytä, miksi komission henkilöstö ei olisi itse tehnyt toimenpiteitä tietojen muokkaamiseksi muotoon, jota komissio piti tarkoituksenmukaisimpana tutkimuksensa kannalta.

111. Tässä tilanteessa komission pyyntöä suuren tietomäärän muokkaamisesta uuteen muotoon voitaisiin soveltuvin osin verrata pyyntöön siitä, että yrityksen hallussa olevat useat laajat asiakirjat käännetään toiselle kielelle. Tällaista pyyntöä ei mielestäni voitaisi oikeuttaa sillä, ettei komission henkilöstöllä ole tarvittavaa kielitaitoa.

<sup>79</sup> — Edellä tämän ratkaisuehdotuksen 99 kohta.

112. Tässä yhteydessä ei pidä jättää huomiotta, että toisin kuin jäsenvaltioiden tasolla on esimerkiksi verotuksen tai arvopapereiden tapauksessa, unionin oikeusjärjestykseen ei sisälly nimenomaisia sääntöjä siitä, miten yritysten olisi järjestettävä ja tallennettava tietoja ja asiakirjoja, jotka voivat olla merkityksellisiä asetuksen N:o 1/2003 mukaisten tutkimusten kannalta. Yritykset voivat siten vapaasti käyttää hallussaan olevien tietojen järjestämiseen ja tallentamiseen parhaaksi katsomiaan menetelmiä. Jos komissio toivoo kilpailusääntöjen epäillyn rikkomisen tutkimuksen yhteydessä, että tiedot järjestetään eri tavalla, kyse on tehtävästä, joka asianmukaisesti kuuluu asian valmisteluun.

## ii) Käsiteltävä asia

113. Valituksenalaisessa tuomiossa unionin yleinen tuomioistuin totesi, että lähtökohtaisesti komission valtuudet vaatia tietoja 18 artiklan nojalla antavat sille mahdollisuuden vaatia, että tiedot annetaan tietyssä muodossa. Se myös lisäsi, että näiden valtuuksien käyttämiseen kohdistuu kuitenkin rajoituksia, jotka perustuvat suhteellisuusperiaatteeseen ja yrityksen oikeuteen olla myötävaikuttamatta oman syyllisyytensä toteamiseen.<sup>80</sup> Seuraavaksi unionin yleinen tuomioistuin tutki riidanalaista päätöstä oikeasuhteisuuden näkökulmasta ja katsoi, että vaikka se merkitsi adressaatille ”erityisen huomattavaa työmäärää”,<sup>81</sup> se ei ollut suhteellisuusperiaatteen vastainen.<sup>82</sup>

114. Edellä 98–112 kohdassa selitetyistä syistä pidän tätä päättelyä virheellisenä. Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin on käsiteltävässä asiassa tulkinnut virheellisesti asetuksen N:o 1/2003 18 artiklassa tarkoitettujen tietojen käsitettä.

115. Katson, ettei komissio voinut 18 artiklan nojalla, kun sitä tulkitaan oikein, vaatia valittajaa antamaan kaikki riidanalaisessa päätöksessä pyydetty tiedot päätöksen liitteissä II ja III<sup>83</sup> määritetyssä nimenomaisessa muodossa.

116. Ohjeet sitä, millä tavalla tiedot oli annettava komissiolle, olivat erittäin tiukkoja. Vaaditun muodon noudattaminen täysimääräisesti varmistettiin nimenomaisella seuraamusten uhalla. Kyselylomakkeen alussa olevassa laatikossa todetaan (lihavoituna ja alleviivattuna) seuraavaa: ”Huomatkaa, että vastaustanne voidaan pitää virheellisenä tai harhaanjohtavana, ellei jäljempänä esitettäviä määritelmiä ja ohjeita noudateta”.

117. Näin ollen komissio ei ole pelkästään pyytänyt antamaan tietoja, jotka valittajan oli järjestettävä, tietyssä muodossa, vaan sen sijaan se on itse asiassa pyytänyt antamaan kaikki tiedot kyseisessä muodossa, niiden määrästä tai luonteesta riippumatta.<sup>84</sup>

118. Tätä ei mielestäni voida hyväksyä. Komission pyynnön seurauksena valittajan on täytynyt muokata tietoja (ja muokata niitä uuteen muotoon), mikä komission olisi lähtökohtaisesti pitänyt tehdä.

119. Kuten valittaja selitti – komission sitä kiistämättä –, suuri osa pyydetystä tiedoista olisi ensinnäkin voitu antaa heti siinä muodossa, jossa ne oli tallennettu sen tietokantoihin. Sen sijaan se, että komissio vaati hyvin erityistä ja tarkkaa muotoa näille tiedoille, aiheutti erittäin merkittävästi lisätyötä pelkästään tietojen muokkaamiseksi uudelleen.

80 — Valituksenalaisen tuomion 85 ja 86 kohta.

81 — Valituksenalaisen tuomion 96 ja 106 kohta.

82 — Valituksenalaisen tuomion 89–108 kohta.

83 — Riidanalaisen päätöksen liitteessä II (yksityiskohtaiset ohjeet kyselylomakkeeseen vastaamista varten) ja liitteessä III (vastausmallit) on yhdessä lähes 30 sivua äärimmäisen yksityiskohtaisia ohjeita.

84 — Edellä tämän ratkaisuehdotuksen 108–110 kohdassa selitetyn kaltaisia tietoja.

120. Toiseksi komissio myös pyysi valittajaa antamaan tietoja, jotka olivat selvästi julkisia. Esimerkiksi riidanalaisen päätöksen liitteessä II olevassa 10 kohdassa todetaan seuraavaa: ”Kaikki rahamäärät on ilmaistava euroina. Jos käytetty paikallinen valuutta ei ole euro, muuntakaa ne euroiksi käyttämällä Euroopan keskuspankin viiteajanjaksona julkaisemaa virallista vaihtokurssia.” Istunnossa komissiolta tiedusteltiin, miksei sen oma henkilöstö voinut tehdä näitä laskelmia. Komissio ei vastannut tähän.

121. Kolmanneksi, vaikka nyt tarkasteltavan valitusperusteen yhteydessä ei olekaan kyse tietojen määrästä, ei voida kiistää, että valittajalta vaadittiin lukuisia, monimutkaisia ja työläitä muokkaustoimia. Unionin yleisessä tuomioistuimessa nostamassaan kanteessa HeidelbergCement esitti muutamia yksityiskohtaisia arvioita siitä, miten monta työtuntia tarvittiin komission kyselylomakkeeseen vastaamiseen ja millaisia kustannuksia siitä aiheutui. Se myös esitti todisteita arvioidensa tueksi. Komissio puolestaan tyytyi kiistämään nämä arviot väittämällä, ettei valittaja ollut esittänyt riittävästi tai luotettavaa näyttöä. Komissio ei kuitenkaan esittänyt mitään konkreettista väitteidensä tueksi eikä yksilöinyt arvioihin sisältyviä mahdollisia virheitä. Komissiolta tiedusteltiin istunnossa, miksi se katsoi HeidelbergCementin liioitelleen kyseisiä lukuja ja mitkä olisivat sen näkemyksen mukaan luotettavampia lukuja. Komissio ei pystynyt esittämään mitään karkeaa arviota eikä esittänyt selitystä sille, miksi valittajan esittämiä arvioita ei olisi pitänyt pitää luotettavina.

122. Käsiteltävässä asiassa valittajaa vaadittiin tietoja antaessaan nähdäkseni hoitamaan niin laajoja, monimutkaisia ja aikaa vieviä hallinnollisia ja toimistotehtäviä, että asian valmistelu tutkinnan kohteena olevaa yritystä vastaan ulkoistettiin itse asiassa sille itselleen.

123. Kaikista näistä syistä katson, että valittaja on oikeassa todetessaan, että unionin yleinen tuomioistuin tulkitse virheellisesti asetuksen N:o 1/2003 18 artiklaa. Näin ollen valittajan neljäs valitusperuste on hyväksyttävä ja valituksenalainen tuomio kumottava siltä osin kuin unionin yleinen tuomioistuin totesi tuomion 23–43 kohdassa esitetystä syistä, että komissiolla oli oikeus vaatia riidanalaisen päätöksen liitteessä I mainitut tiedot päätöksen liitteessä II ja III pyydetystä muodossa.

## 5. Pyyntöjen määräajat

### a) Asianosaisten lausumat

124. Viidennessä valitusperusteessaan, jolla riitautetaan valituksenalaisen tuomion 101–108 kohta, HeidelbergCement arvostelee sitä, miten unionin yleinen tuomioistuin on arvioinut riidanalaisessa päätöksessä asetettujen määräaikojen oikeasuhteisuutta. HeidelbergCement väittää etenkin, että unionin yleinen tuomioistuin piti virheellisesti määräaikoja kohtuullisina ottaen huomioon HeidelbergCementin kokoisen yrityksen käytettävissä olevat voimavarat. HeidelbergCementin mukaan tällöin tietojensaantipyynnöissä olisi erilaisia määräaikoja sen mukaan, millaiset taloudelliset voimavarat asianomaisella yrityksellä on.

125. Komissio puolestaan huomauttaa, että valittaja moittii ainoastaan valituksenalaisen tuomion 107 kohtaa eikä muita unionin yleisen tuomioistuimen esittämiä perusteluja, ja vaatii unionin tuomioistuinta hylkäämään tämän valitusperusteen.

### b) Asian tarkastelu

126. Komission huomautukset nyt tarkasteltavan valitusperusteen ulottuvuudesta ovat oikeita: valittaja moittii pelkästään sitä, että unionin yleinen tuomioistuin viittasi HeidelbergCementin kokoisen yrityksen käytettävissä oleviin voimavaroihin arvioidessaan kyseisten määräaikojen oikeasuhteisuutta.

127. En myöskään ole täysin vakuuttunut HeidelbergCementin tästä kysymyksestä esittämistä perusteluista.

128. Noudattaakseen suhteellisuusperiaatetta tietojensaantipyynnössä asetettujen määräaikojen osalta komission (ja unionin tuomioistuinten pyynnön laillisuutta arvioidessaan) on otettava huomioon pyynnön vastaanottajan käytettävissä olevat voimavarat. Miten muuten olisi mahdollista arvioida, säilytetäänkö tietyllä pyynnöllä liiallinen tai suhteeton rasite tietylle yritykselle? Yhtälöön, joka komission ja unionin tuomioistuinten on tältä osin ratkaistava, sisältyy kaksi päämuuttujaa: yhtäältä pyydettyjen tietojen määrä ja monitahoisuus ja toisaalta vastaanottajan tosiasialliset valmiudet antaa tiedot.

129. Pyydettyjen tietojen määrä ja monitahoisuus riippuu tietenkin monista muuttujista: epäillyn rikkomisen vakavuudesta, asianomaisen yrityksen osallisuudesta, etsinnän kohteen tärkeydestä ja siitä, millaisia ja miten paljon hyödyllisiä tietoja komissio katsoo asianomaisella yrityksellä olevan.<sup>85</sup>

130. Vastaanottajan tosiasialliset valmiudet antaa pyydetty tiedot määräytyvät lähinnä sen käytettävissä olevien (henkilöstöä koskevien, teknisten ja taloudellisten) voimavarojen mukaan.

131. Näin ollen voimavarat, jotka yleensä ovat 18 artiklan 3 kohdan nojalla tehdyn päätöksen adressaatin kokoisen yrityksen käytettävissä, ovat nähdäkseni yksi niistä tekijöistä, jotka voidaan ottaa huomioon määritettäessä, voidaanko kyseisen adressaatin todellisuudessa kohtuudella odottaa vastaavan pyyntöön komission asettamassa määräajassa. Kuten valittaja itsekin myöntää, tehtävä, joka voi olla liian suuri pienelle perheyrikselle, ei välttämättä ole yhtä työläs kehittyneelle monikansallisel yritykselle, jolla on useita tuhansia työntekijöitä.

132. Tämä ei kuitenkaan väistämättä merkitse – kuten valittaja väittää – sitä, että komission olisi asetettava kullekin adressaatille eri määräaika tietojensaantipyynnössä. Lähettäessään saman tietojensaantipyynnön useille yrityksille komissio voi myös asettaa määräajan, joka on oikeasuhteinen kaikkien asianomaisten yritysten kannalta.

133. Katson kuitenkin, ettei yrityksen voimavarojen merkitystä pitäisi myöskään liioitella. Yritykselle säilytettävä rasite ei etenkään voi olla laskennallinen osuus sen voimavaroista. Suurella yrityksellä voi olla käytössään enemmän henkilöstöä, suuremmat rahoitusvalmiudet ja pitemmälle kehittyneet IT-työkalut, mutta se ei tarkoita, että komissiolla on oikeus vaatia siltä poikkeuksellisia ponnisteluja. Yrityksen tehtävähän ei ole hoitaa komission tehtäviä, ja tämä pätee yrityksen koosta ja sen käytettävissä olevista voimavaroista riippumatta.

134. Nyt tarkasteltavan valitusperusteen yhteydessä valittaja ei ole kuitenkaan väittänyt, että unionin yleinen tuomioistuin arvioi virheellisesti riidanalaisen päätöksen edustamaa työmäärää suhteessa sen valmiuksiin vastata tai että se jätti huomiotta muita seikkoja, jotka ovat merkityksellisiä riidanalaisessa päätöksessä asetettujen määräaikojen oikeasuhteisuuden arvioinnille. Kuten sanottua, se pelkästään moittii sitä, että unionin yleinen tuomioistuin otti huomioon sen käytettävissä olevat voimavarat. Riidanalaisen päätöksen oikeasuhteisuutta ei siten ole tarpeen arvioida lähemmin.

135. Edellä esitetyn perusteella katson, että valituksenalaisen tuomion 101–108 kohtaa koskevat valittajan väitteet ovat perusteettomia.

85 — Ks. analogisesti tuomio Roquette Frères (C-94/00, EU:C:2002:603, 79 kohta).

## 6. Kysymysten epämääräisyys

### a) Asianosaisten lausumat

136. Kuudennessa valitusperusteessaan HeidelbergCement väittää, että valituksenalaisen tuomion 109–114 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin jätti tekemättä oikeat päätelmät riidanalaisen päätöksen tiettyjen kysymysten epämääräisyydestä. Se väittää ensinnäkin, että valituksenalaisen tuomion perustelut ovat ristiriitaiset, koska unionin yleinen tuomioistuin totesi ensin, että tietojensaantipyyntö oli epämääräinen, ja sen jälkeen, että se oli riittävän selkeä. HeidelbergCement väittää toiseksi, että unionin yleinen tuomioistuin epäsi siltä tehokkaan oikeussuojan toteamalla, että tiettyjen kysymysten epätasällisyys voitaisiin tapauksen mukaan riitauttaa näihin kysymyksiin vastaamatta jättämisestä kyseiselle yritykselle mahdollisesti määrättävästä seuraamuksesta nostettavassa kanteessa.

137. Komissio puolestaan väittää, ettei riidanalaiseen päätökseen sisältynyt yhtään epäselvää tai moniselitteistä kysymystä. Siihen sisältyi korkeintaan yleisesti muotoiltuja kysymyksiä, mikä antoi valittajalle paljon liikkumavaraa asianmukaisen vastauksen antamiseksi.

### b) Asian tarkastelu

138. Tämänkään näkökohdan osalta valituksenalaista tuomiota ei voida luonnehtia viisaaksi Salomonin tuomioksi, vaan siinä on nähdäkseni niin sanotusti halkaistu vauva kahtia, jotta molemmat asianosaiset saisivat jotain. Siinä esitetty päätelmä ei kuitenkaan ole vakuuttava.

139. Unionin yleinen tuomioistuin muistuttaa ensin unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, jonka mukaan oikeusvarmuuden periaate edellyttää, että kaikki toimielinten toimet, joilla on oikeusvaikutuksia, ovat selkeitä ja täsmällisiä, jotta henkilöt, joita ne koskevat, tietävät yksiselitteisesti, mitkä heidän oikeutensa ja velvollisuutensa ovat, ja voivat toimia vastaavasti.<sup>86</sup> Tämä edellytys on sitäkin merkittävämpi käsiteltävässä asiassa, sillä kuten unionin yleinen tuomioistuin itse huomautti, valittajaa, jolle asetuksen N:o 1/2003 18 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu tietojensaantipäätös oli osoitettu, uhkasi paitsi sakko tai uhkasakko, joka sille määrättäisiin, jos se antaisi puutteellisia tietoja tai antaisi tiedot myöhässä tai jos se ei antaisi tietoja lainkaan, myös sakko, joka sille määrättäisiin, jos se antaisi tietoja, joita komissio pitää virheellisinä tai harhaanjohtavina.<sup>87</sup>

140. Unionin yleinen tuomioistuin myös totesi, että tietyissä kysymyksissä käytettiin käsitteitä, jotka olivat todellakin ”verrattain epämääräisiä”, mutta että tätä ei voitu pitää oikeusvarmuuden periaatteen loukkaamisena, koska komissio ei voisi syyttää asianomaista yritystä puutteellisesta vastauksesta, jos kysymys oli epämääräinen. Unionin tuomioistuinten pitäisi näin ollen ottaa kysymyksen epämääräisyys huomioon arvioidessaan sen päätöksen laillisuutta, jossa asianomaiselle yritykselle määrätään sakko.<sup>88</sup>

141. Molemmat HeidelbergCementin tästä seikasta esittämät moitteet ovat mielestäni perusteltuja.

142. Ensinnäkin on nähdäkseni syytä arvostella valituksenalaisen tuomion äärimmäisen lyhyitä ja tietyiltä osin ristiriitaisia perusteluja. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että jotkin kysymykset oli muotoiltu epämääräisesti, joskin ainoastaan tietyiltä osin (”verrattain epämääräisiä”), minkä jälkeen se kuitenkin välittömästi totesi, etteivät ne olleet *riittävän* epämääräisiä, jotta riidanalaista päätöstä voitaisiin pitää niin monitulkintaisena, että sillä loukataan oikeusvarmuuden periaatetta.

<sup>86</sup> — Valituksenalaisen tuomion 111 kohta.

<sup>87</sup> — Valituksenalaisen tuomion 104 kohta.

<sup>88</sup> — Valituksenalaisen tuomion 112 ja 113 kohta.

143. Näistä perusteluista on esitettävä kaksi kriittistä huomautusta. Unionin yleinen tuomioistuin vaikuttaa ensinnäkin katsovan, että kysymyksen (tai useiden kysymysten) epätasällisyys olisi merkityksellistä ainoastaan, sikäli kuin se tekee koko päätöksestä monitulkintaisen. Tämä näkemys on väärä. Jos tietyt kysymykset todellakin olivat epämääräisiä, unionin yleisen tuomioistuimen olisi pitänyt kumota riidanalainen päätös ainoastaan näitä kysymyksiä koskevilta osin.<sup>89</sup> Unionin tuomioistuimen on toiseksi mahdotonta varmentaa, olivatko tietyt kysymykset riittävän epämääräisiä, kuten HeidelbergCement väittää. Valituksenalaiseen tuomioon ei sisälly mitään viitteitä siitä, mitkä kysymykset todettiin epämääräisiksi ja montako niitä oli, eikä syistä, joiden vuoksi kysymykset olivat ainoastaan *verrattain* epämääräisiä. Näin on huolimatta siitä, että unionin yleisessä tuomioistuimessa nostamassaan kanteessa HeidelbergCement oli luetellut kysymykset, jotka sen näkemyksen mukaan eivät olleet riittävän täsmällisiä, ja selittänyt yksityiskohtaisesti (tekniset tai kielelliset) syyt näiden kysymysten moittimiseen.

144. Tässä yhteydessä on syytä huomata, että HeidelbergCementin unionin yleisessä tuomioistuimessa nostamaan kanteeseen oli liitetty sen 16.11.2010 komissiolle osoittama kirje, jossa se mainitsi useiden kysymyslomakeluonnokseen sisältyvien kysymysten monitulkintaisuudet ja pyysi komissiolta useita selvennyksiä. Komissio ei kiistä sitä, ettei useimpiin kirjeessä mainittuihin huolenaiheisiin vastattu, vaikka sen henkilöstö ja HeidelbergCementin edustajat olivat useasti yhteydessä seuraavien kuukausien aikana.

145. Toiseksi se, että valittajalla saattaisi olla oikeus riitauttaa sille puutteellisten tai harhaanjohtavien tietojen antamisesta määrätty sakko kysymysten epämääräisyyden vuoksi, ei tarkoita, etteivät unionin tuomioistuimet voi (eikä niiden pitäisi) tehdä tarvittavia päätelmiä siitä, että komissio on mahdollisesti loukannut oikeusvarmuuden periaatetta. Kuten edellä mainittiin, unionin yleisen tuomioistuimen tästä seikasta esittämät perustelut tekevät nähdäkseni asetuksen N:o 1/2003 18 artiklan 3 kohdan osittain tehottomaksi.<sup>90</sup>

146. Edellä esitetty huomioon ottaen on hyväksyttävä valitusperuste, jonka mukaan valituksenalaisen tuomion 109–114 kohtaan sisältyneet perustelut ovat riittämättömät ja ristiriitaiset.

## 7. Myötävaikuttaminen oman syyllisyytensä toteamiseen

### a) Asianosaisten lausumat

147. Seitsemännessä valitusperusteessaan, jolla riitautetaan valituksenalaisen tuomion 115–139 kohta, HeidelbergCement väittää, että unionin yleinen tuomioistuin tulkitsee liian suppeasti sen oikeutta olla myötävaikuttamatta oman syyllisyytensä toteamiseen ja että se ei myöskään turvannut tätä oikeutta nyt käsiteltävässä asiassa.

148. Komissio kiistää valittajan esittämät perustelut. Se korostaa, ettei kysymyksessä 1D vaadittu HeidelbergCementiä esittämään oikeudellista arviota tietystä menettelystä vaan ainoastaan toimittamaan menetelmä bruttomarginaalien määrittämiseksi vuosineljänneksittäin. Ellei HeidelbergCementillä ollut tällaista menetelmää, se olisi voinut jättää vastaamatta kysymykseen.

89 — Ks. vastaavasti analogisesti tuomio Orkem v. komissio (374/87, EU:C:1989:387, 42 kohta).

90 — Osan, jossa säädetään seuraavaa: "[Komission] päätöksessä ilmoitetaan lisäksi oikeudesta hakea päätökseen muutosta [unionin] tuomioistuimelta."

b) Asian tarkastelu

149. Aluksi on nähdäkseni hyödyllistä muistuttaa, että asetuksen N:o 1/2003 johdanto-osan 23 perustelukappaleessa viitataan yritysten oikeuteen olla myötävaikuttamatta oman syyllisyytensä toteamiseen, kun ne noudattavat tietojensaantia koskevaa komission päätöstä. Unionin tuomioistuin oli tunnustanut tämän oikeuden jo ennen asetuksen antamista.<sup>91</sup> Se on todellakin yksi keskeisistä tekijöistä yrityksen puolustautumisoikeudessa, joka on turvattava komission asetuksen N:o 1/2003 mukaisesti aloittaman menettelyn kaikissa vaiheissa.

150. Tarkastelen aluksi tiettyjä komission esittämiä alustavia väitteitä, joita en pidä vakuuttavina. Ensinnäkin komission väite, jonka mukaan HeidelbergCement olisi voinut jättää vastaamatta kysymykseen, ellei sillä ollut käytössä pyydetyn kaltaista menetelmää, on mielestäni ilmeisen virheellinen. Unionin yleinen tuomioistuin itse asiassa jo hylkäsi tällaisen väitteen huomauttaessaan, että kysymys oli esitetty käskevässä muodossa ja että valittaja oli näin ollen velvollinen vastaamaan siihen.<sup>92</sup> Toiseksi komissio antaa mielestäni väärän kuvan kysymyksen 1D luonteesta: siinä ei pyydetty HeidelbergCementiä kuvailemaan mahdollista menetelmää bruttomarginaalien määrittämiseksi vuosineljänneksittäin vaan menetelmää, jota kyseinen yritys *pitäisi asianmukaisena* näiden marginaalien määrittämiseksi. Tämä ero ei ole suinkaan vähämerkityksinen, sillä kysymys ei koske pelkästään tosiseikkoja, vaan siinä myös vaadittiin kantajaa esittämään näkemyksensä, kuten unionin yleinen tuomioistuin on perustellusti todennut.<sup>93</sup>

151. Tätä taustaa vasten tutkin seuraavaksi ensinnäkin, tulkitsiko unionin yleinen tuomioistuin liian suppeasti oikeutta olla myötävaikuttamatta oman syyllisyytensä toteamiseen, ja toiseksi, sovellettiinko tätä oikeutta oikein käsiteltävässä asiassa.

152. Valituksenalaisen tuomion 121 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että kysymykset on erotettava toisistaan sen mukaan, voidaanko ne luokitella puhtaasti tosiseikkoja koskeviin kysymyksiin vai ei. Ainoastaan silloin, kun kysymystä ei voida luokitella puhtaasti tosiseikkoja koskevaksi, on unionin yleisen tuomioistuimen mukaan tutkittava, merkitseekö siihen vastaaminen sellaisen kilpailusääntöjen rikkomisen myöntämistä, josta komission on hankittava selvitys. Valituksenalaisen tuomion 124 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin totesi, että kysymys, joka edellytti yritykseltä tietojen kokoamista mutta jossa ei pyydetty sitä ilmaisemaan näkemystään niistä, ei voinut loukata kyseisen yrityksen puolustautumisoikeuksia.

153. Tämä on mielestäni virheellinen tulkinta oikeudesta olla myötävaikuttamatta oman syyllisyytensä toteamiseen. Asetuksen N:o 1/2003 johdanto-osan 23 perustelukappaleen jossain määrin moniselitteisestä sanamuodosta huolimatta se,<sup>94</sup> edellytetäänkö kysymyksessä yrityksen antavan ainoastaan tosiseikkoja koskevia tietoja (kuten tietojen kokoaminen, tosiseikkojen selvittäminen, luonteeltaan objektiivisten tosiseikkojen kuvaaminen jne.), on tältä osin tärkeä muttei välttämättä ratkaiseva tekijä. Se, ettei yritykseltä pyydetä luonteeltaan subjektiivisia tietoja, ei sulje pois sitä mahdollisuutta, että tietyissä tilanteissa yrityksen oikeutta olla myötävaikuttamatta oman syyllisyytensä toteamiseen saatetaan loukata.

91 — Ks. erityisesti tuomio Orkem v. komissio (374/87, EU:C:1989:387, 35 kohta) ja tuomio Solvay v. komissio (27/88, EU:C:1989:388, 32 kohta).

92 — Valituksenalaisen tuomion 128–131 kohta.

93 — Valituksenalaisen tuomion 126 ja 132 kohta.

94 — Johdanto-osan 23 perustelukappaleessa viitataan ”asiakysymyksiin”, kuten edellä mainittiin. Myös oikeuskäytännössä on tarkasteltu ongelmaa, joka liittyy parhaiden käsitteiden löytämiseen sellaisten kysymysten yksilöimiseksi, joilla ei asiasisältönsä vuoksi voida loukata oikeutta olla myötävaikuttamatta oman syyllisyytensä toteamiseen. Esimerkiksi julkisasiamies Geelhoed viittasi ratkaisuehdotuksessaan komissio v. SGL Carbon (C-301/04 P, EU:C:2006:53, 77 kohta) kysymykseen, joka ”koskee objektiivisia tosiseikkoja”. Unionin yleinen tuomioistuin on käyttänyt yleisesti käsitettä ”puhtaasti tosiasioita koskevat” kysymykset tai ”tosiasioita koskevat kysymykset” (ks. esim. tuomio Mannesmannröhren-Werke v. komissio, T-112/98, EU:T:2001:61, 77 kohta ja tuomio Raiffeisen Zentralbank Österreich ym. v. komissio, T-259/02–T-264/02 ja T-271/02, EU:T:2006:396, 539 kohta). Kiinnostavaa kyllä, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on toisinaan katsonut, ettei oikeutta olla myötävaikuttamatta oman syyllisyytensä toteamiseen ole loukattu kysymyksillä, joissa henkilöitä vaaditaan ”toteamaan yksinkertainen tosiseikka”, joka ”ei sinänsä myötävaikuttanut syyllisyyden toteamiseen” (ks. asia Weh v. Itävalta, nro 38544/97, ECHR 2004 ja asia O’Halloran ja Francis v. Yhdistynyt kuningaskunta, nro 15809/02 ja 25624/02, ECHR 2008).

154. Unionin tuomioistuin on johdonmukaisesti viitannut kysymyksiin, ”joiden seurauksena sen olisi myönnettävä – – kilpailusääntöjen rikkominen”.<sup>95</sup> Unionin tuomioistuimen valitsema käsitteet eivät ole merkityksellisiä.<sup>96</sup> Tuomiossa Limburgse Vinyl Maatschappij ym. v. komissio se selvensi, että oman syyllisyyden toteamiseen myötävaikuttamista arvioidessa on keskeistä varmistaa, *vastaako* sen, jolle kysymys on osoitettu, vastaus tosiasiallisesti rikkomisen tunnustamista.<sup>97</sup>

155. Tämä oikeuskäytäntö tarkoittaa, ettei komissio voi esittää kysymyksiä, joihin vastaaminen voi *merkitä* kyseisen yrityksen syyllisyyden tunnustamista.

156. On nähdäkseen esimerkiksi kiistatonta, ettei komissio voi kysyä yrityksiltä, sopivatko niiden edustajat tietyssä tapaamisessa kilpailijoiden edustajien kanssa hintojen korottamisesta tai päättivätkö ne olla kilpailematta keskenään tietyillä kansallisilla markkinoilla. Vaikka tällaisia kysymyksiä voitaisiin kuvata puhtaasti tosiseikkoja koskeviksi, niillä loukattaisiin selvästi yrityksen oikeutta olla antamatta oman syyllisyytensä toteamiseen myötävaikuttavia tietoja, koska niihin vastaaminen voi merkitä SEUT 101 artiklan rikkomisen nimenomaista tunnustamista.

157. Myös unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö tukee oikeudesta olla myötävaikuttamatta oman syyllisyytensä toteamiseen ehdottamaani tulkintaa. Sekä tuomiossa Orkem v. komissio että tuomiossa Solvay v. komissio kumottiin osittain komission päätökset, joissa pyydettiin tietoja silloisen asetuksen (ETY) N:o 17/62 11 artiklan nojalla.<sup>98</sup> Mainitun oikeuskäytännön mukaan siltä osin kuin joidenkin kysymysten seurauksena kyseisten yritysten olisi myönnettävä sellainen kilpailusääntöjen rikkominen, josta komission on hankittava selvitys, ne loukkasivat näiden yritysten puolustautumisoikeuksia.<sup>99</sup> Joitakin näistä kysymyksistä voitaisiin kuvata kokonaan tai pääosin tosiseikkoja koskeviksi. Tuomiossa komissio v. SGL Carbon yhteisöjen tuomioistuin vahvisti, ettei komissio voinut velvoittaa yritystä, joka oli myöntänyt varoittaneensa muita grafiittiteollisuuden yrityksiä mahdollisuudesta joutua komission tutkimuksen kohteeksi, ilmoittamaan sille näiden yritysten nimiä.<sup>100</sup> Tätäkin kysymystä voidaan pitää täysin tosiseikkoja koskevana.

158. Kysymystä ei siten voida joissain tilanteissa hyväksyä, koska siihen vastaaminen voi merkitä syyllisyyden tunnustamista, vaikka se koskisikin ainoastaan tosiseikkoja eikä yritystä pyydetä esittämään näkemystään näistä tosiseikoista. Unionin yleinen tuomioistuin teki näin ollen oikeudellisen virheen tulkitessaan oikeutta olla myötävaikuttamatta oman syyllisyytensä toteamiseen.

159. Toisin kuin komissio antaa ymmärtää, kysymyksillä voidaan sitäkin suuremmalla syyllä loukata yrityksen oikeutta olla myötävaikuttamatta oman syyllisyytensä toteamiseen, vaikka adressaattia ei pyydetä tekemään oikeudellista arviota tai esittämään oikeudellista näkemystä. Tämä käy ilmi erittäin selvästi edellä 157 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä: yksikään unionin tuomioistuimen moittimista kysymyksistä ei edellyttänyt, että asianomaiset yritykset esittävät oikeudellisen arvion. Näin ollen se, ettei kysymys 1D edellyttänyt HeidelbergCementin esittävän luonteeltaan oikeudellisia näkemyksiä, ei välttämättä tarkoita, ettei kysymyksellä voitaisi loukata oikeutta olla myötävaikuttamatta oman syyllisyytensä toteamiseen.

160. Tultuani tähän tulokseen tarkastelen täydellisyyden vuoksi nyt sitä, sovellettiinko oikeutta olla myötävaikuttamatta oman syyllisyytensä toteamiseen virheellisesti nyt käsiteltävässä asiassa.

95 — Ks. tuomio Orkem v. komissio (374/87, EU:C:1989:387, 35 kohta) ja tuomio Solvay v. komissio (27/88, EU:C:1989:388, 32 kohta).

96 — Ranskaksi (oikeudenkäyntikieli asiassa Orkem v. komissio ja asiassa Solvay v. komissio) kohta on yhtä merkityksellinen. Siinä todetaan merkityksellisin osin seuraavaa: ”la Commission ne saurait imposer à l’entreprise l’obligation de fournir des réponses par lesquelles celle-ci serait amenée à admettre l’existence de l’infraction” (kursivointi tässä).

97 — Tuomio Limburgse Vinyl Maatschappij ym. v. komissio (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P ja C-254/99 P, EU:C:2002:582 (jäljempänä tuomio PVC II), 273 kohta) (kursivointi tässä).

98 — 6.2.1962 annettu neuvoston asetus N:o 17, perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklan ensimmäinen täytäntöönpanoasetus (EYVL 1962, s. 204).

99 — Ks. tuomio Orkem v. komissio (374/87, EU:C:1989:387, 38, 39 ja 41 kohta) ja tuomio Solvay v. komissio 27/88, EU:C:1989:388, 35–37 kohta).

100 — C-301/04 P, EU:C:2006:432, 66–70 kohta ja julkisasiamies Geelhoedin ratkaisuehdotus samassa asiassa (EU:C:2006:53, 70–77 kohta).

161. Valituksenalaisen tuomion 132 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin totesi, että arviointi, joka HeidelbergCementin oli kysymyksen 1D nojalla esitettävä, tarkoitti ”sen voittomarginaalien kommentoimista” ja että tämä voi ”olla seikka, joka paljastaa kilpailua rajoittavien menettelytapojen olemassaolon”. Vaikka valituksenalaisen tuomion sanamuoto ei ole täysin selvä, siinä ilmeisesti todetaan, että vastaamalla kysymykseen 1D valittaja olisi itse asiassa saatu myöntämään osallisuutensa oletettuihin rikkomisiin.

162. Tämän jälkeen unionin yleinen tuomioistuin kuitenkin totesi, että kysymyksen 1D oman syyllisyyden toteamiseen myötävaikuttavasta luonteesta huolimatta oli kuitenkin otettava huomioon myös se, että kantajalla on mahdollisuus hallinnollisen menettelyn myöhemmässä vaiheessa tai komission lopullisesta päätöksestä nostetun kanteen yhteydessä esittää komission mahdollisesti omaksumasta tulkinnasta poikkeava tulkintansa kysymykseen 1D antamastaan vastauksesta.<sup>101</sup> Tästä syystä unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi HeidelbergCementin väitteet.

163. Unionin yleisen tuomioistuimen päättely on jokseenkin hämmentävä. Se, että HeidelbergCement olisi myös voinut riitauttaa kysymyksen 1D oman syyllisyytensä toteamiseen myötävaikuttavan luonteen, jos ja kun komissio tekisi päätöksen määrätä sille sakko (joko kysymykseen vastaamatta jättämisestä tai SEUT 101 artiklan rikkomisesta), ei tarkoita, etteivät unionin tuomioistuimet voi (eikä niiden pitäisi) arvostella tässä menettelyssä sitä, että komissio on loukannut kyseisen yrityksen puolustautumisoikeuksia. Kuten edellä 86 ja 145 kohdassa todettiin, unionin yleisen tuomioistuimen tästä seikasta esittämä päättely riistäisi päätöksen adressaatilta sen oikeuden hakea päätökseen muutosta unionin tuomioistuimelta, sellaisena kuin siitä säädetään nimenomaisesti asetuksen N:o 1/2003 18 artiklan 3 kohdassa.

164. Tarve suojata välittömästi yrityksen puolustautumisoikeus on – valittajan kaltaisessa tilanteessa – sitäkin tärkeämpi, koska unionin tuomioistuin ei ole toistaiseksi lausunut siitä, luopuuko yritys, joka vastaa pakolliseen oman syyllisyytensä toteamiseen myötävaikuttavaan kysymykseen, näin tehdessään oikeuksistaan ja onko komissiolla siten oikeus käyttää tätä vastausta todisteena.<sup>102</sup> Tiettyjen oikeuskirjallisuudessa esitettyjen näkemysten mukaan yritys ei tällaisessa tilanteessa voi myöhemmin riitauttaa kyseisten tietojen käyttöä sillä perusteella, että kysymys loukkasi sen puolustautumisoikeuksia eikä sitä olisi sen vuoksi pitänyt koskaan esittää.<sup>103</sup>

165. Keskeinen kysymys, johon unionin yleisen tuomioistuimen olisi pitänyt keskittyä tätä koskevassa analyysissään, on se, olisiko kysymykseen 1D vastaaminen voinut *vastata* HeidelbergCementin kannalta rikkomisen tunnustamista.

166. Unionin yleinen tuomioistuin vaikuttaa kuitenkin sivuuttavan tämän kysymyksen eikä ota siihen kantaa. Omasta puolestani huomautan, että kysymyksessä 1D on tiettyjä yhtäläisyyksiä kahden sellaisen kysymyksen kanssa, joita yhteisöjen tuomioistuin moitti tuomiossa Orkem v. komissio ja tuomiossa Solvay v. komissio, koska ne voisivat saada kantajan myöntämään osallistumisensa (silloisessa) ETA:n perustamissopimuksen 85 artiklassa kiellettyyn sopimukseen.<sup>104</sup> Myöskään nyt käsiteltävässä asiassa ei voida selkeästi sulkea pois, että kysymällä yrityksen mielipidettä parhaasta menetelmästä bruttomarginaalien määrittämiseksi vuosineljänneksittäin komissio pyrki saamaan sen tunnustamaan osallistumisensa hintojen vahvistamiseen tai yhteensovittamiseen kilpailijoidensa kanssa.

101 — Valituksenalaisen tuomion 133 kohta.

102 — Ks. esim. tuomio PVC II (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P ja C-254/99 P, EU:C:2002:582, 286–292 kohta).

103 — Ks. esim. Nuijten, J., ”The Investigation of Cartels – Public Enforcer’s Perspective” teoksessa Wijckmans ja Tuytschaever (toim.), *Horizontal Agreements and Cartels in EU Competition Law*, Oxford University Press, 2015, s. 128.

104 — Ks. erityisesti tuomio Orkem v. komissio (374/87, EU:C:1989:387, 39 kohta) ja tuomio Solvay v. komissio (27/88, EU:C:1989:388, 36 kohta).

167. Koska on selvää, että unionin yleinen tuomioistuin on joka tapauksessa tulkinnut virheellisesti oikeutta olla myötävaikuttamatta oman syyllisyytensä toteamiseen, tätä näkökohtaa ei nähdäkseen ole tarpeen tutkia lähemmin.

168. Edellä esitetyn perusteella katson, että valituksenalainen tuomio olisi näin ollen kumottava siltä osin kuin sen 115–139 kohdassa hylättiin valittajan kanneperuste, jossa se väitti komission loukanneen sen oikeutta olla myötävaikuttamatta oman syyllisyytensä toteamiseen.

## **VI Tarkastelun seuraukset**

169. Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 61 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan unionin tuomioistuin kumoo unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisun, jos muutoksenhaku todetaan aiheelliseksi. Se voi itse ratkaista asian lopullisesti, jos asia on ratkaisukelpoinen. Se voi myös palauttaa asian unionin yleisen tuomioistuimen ratkaistavaksi.

170. Olen edellä todennut, että viisi valittajan esittämästä seitsemästä valitusperusteesta olisi hyväksyttävä ja valituksenalainen tuomio kumottava niitä koskevilta osin.

171. Kun otetaan huomioon käytettävissä olevat tosiseikat ja näkemystenvaihto unionin yleisessä tuomioistuimessa ja unionin tuomioistuimessa, unionin tuomioistuimen on mielestäni mahdollista ratkaista asia lopullisesti.<sup>105</sup>

172. Unionin yleisessä tuomioistuimessa nostamassaan kanteessa HeidelbergCement esitti viisi kanneperustetta riidanalaisen päätöksen kumoamista koskevan vaatimuksensa tueksi.

173. Edellä esitetyt toteamukset huomioon ottaen katson, että riidanalainen päätös oli lainvastainen kolmesta pääsyystä: pyynnön tarkoitusta koskevat perustelut olivat riittämättömät (ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 31–55 kohta), pyyntö ei täyttänyt tarpeellisuutta koskevaa vaatimusta (ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 70–95 kohta), ja siinä tulkittiin virheellisesti asetuksen N:o 1/2003 18 artiklassa tarkoitettua tietojen käsittelyä (ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 98–123 kohta). Kukin näistä oikeudellisista virheistä itsessään on riittävä koko päätöksen kumoamiseksi. Katson näin ollen, ettei ole tarpeen tutkia, olivatko valittajan ensimmäisessä oikeusasteessa esittämät muut kanneperusteet perusteltuja.

## **VII Oikeudenkäyntikulut**

174. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.

175. Jos unionin tuomioistuin yhtyy valituksesta esittämäni arvioon, unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 137, 138 ja 184 artiklan mukaisesti komission olisi korvattava molemmissa oikeusasteissa aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

## **VIII Ratkaisuehdotus**

176. Kaiken edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin

<sup>105</sup> — Tämä pätee kaikkiin muihin valitusperusteisiin paitsi kuudenteen. Jos unionin tuomioistuin hyväksyy ainoastaan kuudennen valitusperusteen, valituksenalainen tuomio olisi kumottava ainoastaan sen 109–114 kohdan osalta ja – koska tiettyjen kysymysten yksityiskohtaisuuden puuttumista koskevasta valittajan perusteesta valituksenalaisessa tuomiossa esitetyt perustelut ovat riittämättömät – palautettava unionin yleisen tuomioistuimen ratkaistavaksi.

- kumoaa unionin yleisen tuomioistuimen 14.3.2014 antaman tuomion HeidelbergCement v. komissio (T-302/11, EU:T:2014:128)
- kumoaa neuvoston asetuksen (EY) N:o 1/2003 18 artiklan 3 kohdan soveltamismenettelystä 30.3.2011 tehdyn komission päätöksen K(2011) 2361 lopullinen (asia 39520 – Sementti ja sen oheistuotteet)
- velvoittaa komission korvaamaan molemmissa oikeusasteissa aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.