



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

10 päivänä maaliskuuta 2016*

Muutoksenhaku — Kilpailu — ”Sementin ja sen oheistuotteiden” markkinat —
Hallinnollinen menettely — Asetus (EY) N:o 1/2003 — 18 artiklan 1 ja 3 kohta —
Tietojensaantipäätös — Perustelut — Pyynnön täsmällisyys

Asiassa C-247/14 P,

jossa on kyse Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 56 artiklaan perustuvasta valituksesta,
joka on pantu vireille 20.5.2014,

HeidelbergCement AG, kotipaikka Heidelberg (Saksa), edustajinaan Rechtsanwalt U. Denzel,
Rechtsanwalt C. von Köckritz ja Rechtsanwalt P. Pichler,

valittajana,

ja jossa vastapuolena on

Euroopan komissio, asiamiehinään M. Kellerbauer, L. Malferrari ja R. Sauer,

vastaajana ensimmäisessä oikeusasteessa,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto)

toimien kokoonpanossa: toisen jaoston puheenjohtaja M. Ilešič (esittelevä tuomari), joka hoitaa
kolmannen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit C. Toader ja E. Jarašiūnas,

julkisasiamies: N. Wahl,

kirjaaja: hallintovirkamies M. Aleksejev,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 3.6.2015 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 15.10.2015 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 HeidelbergCement AG (jäljempänä HeidelbergCement) vaatii valituksellaan unionin tuomioistuinta kumoamaan unionin yleisen tuomioistuimen 14.3.2014 antaman tuomion HeidelbergCement v. komissio (T-302/11, EU:T:2014:128; jäljempänä valituksenalainen tuomio), jolla unionin yleinen

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

tuomioistuin hylkäsi HeidelbergCementin kanteen, jolla vaadittiin neuvoston asetuksen (EY) N:o 1/2003 18 artiklan 3 kohdan soveltamismenettelystä 30.3.2011 tehdyn komission päätöksen K(2011) 2361 lopullinen (asia COMP/39520 – Sementti ja sen oheistuotteet) (jäljempänä riidanalainen päätös) kumoamista.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

- 2 [SEUT 101] ja [SEUT 102] artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta 16.12.2002 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1/2003 (EYVL 2003, L 1, s. 1) johdanto-osan 23 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Komissiolla on oltava koko [unionin] kattavat valtuudet vaatia tietoja, jotka ovat tarpeen [SEUT 101] artiklassa kiellettyjen sopimusten, päätösten ja yhdenmukaistettujen menettelytapojen – – havaitsemiseksi. – –”

- 3 Asetuksen N:o 1/2003 18 artiklan, jonka otsikko on ”Pyynnöt saada tietoja”, 1 ja 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

– –

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 säädetyistä seuraamuksista ja ilmoitetaan lisäksi 24 artiklassa säädetyistä seuraamuksista tai asetetaan viimeksi mainitut seuraamukset. Päätöksessä ilmoitetaan lisäksi oikeudesta hakea päätökseen muutosta [unionin] tuomioistuimelta.

– –”

Asian tausta ja riidanalainen päätös

- 4 Unionin yleinen tuomioistuin on esittänyt asian tosiseikat seuraavasti:

”1 Euroopan yhteisöjen komissio suoritti vuoden 2008 marraskuussa ja vuoden 2009 syyskuussa asetuksen [N:o 1/2003] 20 artiklan nojalla useita tarkastuksia sementtialalla toimivien yhtiöiden, mukaan lukien kantajana olevan HeidelbergCement AG:n, tiloissa. Tarkastusten seurauksena yhtiöille lähetettiin tietojensaantipyynnöitä asetuksen N:o 1/2003 18 artiklan 2 kohdan nojalla. Kantajalle lähetettiin siis tietojensaantipyynnöitä 30.9.2009, 9.2.2010 ja 27.4.2010.

2 Komissio ilmoitti 8.11.2010 päivätyllä kirjeellä kantajalle aikomuksestaan osoittaa tälle tietojensaantipäätös asetuksen N:o 1/2003 18 artiklan 3 kohdan nojalla ja toimitti tälle luonnoksen kyselylomakkeesta, jonka se aikoi liittää kyseiseen päätökseen.

3 Kantaja esitti 16.11.2010 päivätyllä kirjeellä huomautuksensa kyselylomakeluonnoksesta.

4 Komissio ilmoitti 6.12.2010 kantajalle, että se oli päättänyt aloittaa kantajaa ja seitsemää muuta sementtialalla toimivaa yhtiötä koskevilta osin asetuksen N:o 1/2003 11 artiklan 6 kohdan mukaisen menettelyn, joka koskisi sellaisia epäiltyjä SEUT 101 artiklan rikkomisia, jotka liittyivät ’kauppavirtojen rajoitukseen Euroopan talousalueella (ETA), mukaan lukien Euroopan talousalueen

ulkopuolisista maista peräisin olevaan tuontiin Euroopan talousalueelle kohdistuvat rajoitukset, markkinoiden jakaminen, hintojen yhteensovittaminen ja näihin liittyvät kilpailunvastaiset menettelytavat sementin ja sen oheistuotteiden markkinoilla’ (jäljempänä menettelyn aloittamisesta tehty päätös).

- 5 Komissio teki 30.3.2011 riidanalaisen päätöksen – –.
- 6 Komissio toteaa riidanalaisessa päätöksessä, että asetuksen N:o 1/2003 18 artiklassa säädetään, että suorittaakseen mainitussa asetuksessa sille määrättyt 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 ja sen määräysvallassa suoraan tai välillisesti olevia Euroopan unioniin sijoittautuneita tytäryhtiöitä vastaamaan liitteessä I olevaan kyselylomakkeeseen, joka sisälsi 94 sivua ja koostui 11 kysymyssarjasta (riidanalaisen päätöksen kuudes perustelukappale).
- 7 Komissio muistutti myös edellä 4 kohdassa mainitusta epäiltyjen kilpailusääntöjen rikkomisten kuvauksesta (riidanalaisen päätöksen toinen perustelukappale).
- 8 Komissio viittasi vaadittujen tietojen luonteeseen ja määrään sekä epäiltyjen kilpailusääntöjen rikkomisten vakavuuteen ja katsoi, että kantajalle oli annettava 12 viikon määräaika ensimmäisiin kymmeneen kysymyssarjaan vastaamista varten ja kahden viikon määräaika ’Yhteydenottoja ja kokouksia’ koskevaan 11:nteen kysymyssarjaan vastaamista varten (riidanalaisen päätöksen kahdeksas perustelukappale).
- 9 Riidanalaisen päätöksen päätösosa kuuluu seuraavasti:

1 artikla

[Kantajan] 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 pyydetyssä 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 [kantajalle] ja sen määräysvallassa suoraan tai välillisesti oleville Euroopan unioniin sijoittautuneille tytäryhtiöille.’

- 10 Kantaja vastasi 18.4.2011 11:nteen kysymyssarjaan. Kantaja täydensi vastaustaan 6.5.2011.
- 11 Kantaja pyysi 26.5.2011 päivätyllä kirjeellä vastausten antamiselle asetetun määräajan pidentämistä 18 viikolla ensimmäisten kymmenen kysymyssarjan osalta. Kantajalle ilmoitettiin 31.5.2011 päivätyllä kirjeellä, ettei sen pyyntöön suostuttaisi. Komissio korosti kuitenkin tässä kirjeessä, että määräaika olisi mahdollista pidentää rajoitetusti asianomaisia kysymyksiä koskevan perustellun pyynnön perusteella.”

Oikeudenkäyntimenettely unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksenalainen tuomio

- 5 HeidelbergCement nosti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 10.6.2011 toimittamallaan kannekirjelmällä kanteen riidanalaisen päätöksen kumoamiseksi.
- 6 Kanteensa tueksi HeidelbergCement vetosi viiteen kanneperusteeseen, joista ensimmäinen perustui asetuksen N:o 1/2003 18 artiklan rikkomiseen, toinen suhteellisuusperiaatteen loukkaamiseen, kolmas riidanalaisen päätöksen perustelujen riittämättömyyteen, neljäs ”täsmällisyysperiaatteen” loukkaamiseen ja viides puolustautumisoikeuksien loukkaamiseen.
- 7 Unionin yleinen tuomioistuin totesi, ettei mikään näistä kanneperusteista ollut perusteltu, ja hylkäsi täten kanteen.

Asianosaisten vaatimukset

- 8 HeidelbergCement vaatii, että unionin tuomioistuin
 - kumoaa valituksenalaisen tuomion
 - kumoaa riidanalaisen päätöksen valittajaa koskevilta osin
 - toissijaisesti palauttaa asian unionin yleiseen tuomioistuimeen, jotta tämä ratkaisisi asian unionin tuomioistuimen ratkaisemien oikeuskysymysten mukaisesti, ja
 - velvoittaa komission korvaamaan valittajalle unionin yleisessä tuomioistuimessa ja unionin tuomioistuimessa aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.
- 9 Komissio vaatii, että unionin tuomioistuin
 - hylkää valituksen
 - toissijaisesti hylkää kanteen, mikäli valituksenalainen tuomio kumotaan, ja
 - velvoittaa valittajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Valituksen tarkastelu

- 10 Valittaja vetoaa valituksensa tueksi seitsemään valitusperusteeseen. Ensimmäinen valitusperuste perustuu asetuksen N:o 1/2003 18 artiklan 3 kohdassa säädettyjen vaatimusten, jotka koskevat tietojensaantipyynnön tarkoituksen ilmoittamista, riittämättömään tarkasteluun sekä niiden virheelliseen soveltamiseen. Toinen valitusperuste perustuu oikeudelliseen virheeseen, jonka unionin yleisen tuomioistuimen väitetään tehneen arvioidessaan tutkintatoimenpiteiden valintaan ja vastauksen antamisen määräajan asettamiseen liittyvää perusteluvollisuutta. Kolmas valitusperuste perustuu asetuksen N:o 1/2003 18 artiklan 3 kohdassa tarkoitettujen vaadittujen tietojen ”tarpeellisuuden” virheelliseen tarkasteluun, tulkintaan ja soveltamiseen. Neljäs valitusperuste koskee asetuksen N:o 1/2003 18 artiklan 3 kohdan rikkomista, kun otetaan huomioon se, ettei vullisuutta vaadittujen tietojen muokkaamiseen, kokoamiseen eikä käsittelemiseen ollut. Viides valitusperuste perustuu siihen, että unionin yleisen tuomioistuimen esittämät perustelut sen arvioidessa tietojensaantipyynnön vastaamiseksi asetetun määräajan lyhyteen perustuvaa väitettä olivat ristiriitaiset. Valittaja katsoo kuudennessa valitusperusteessaan, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen jättäessään noudattamatta oikeudellisten toimien täsmällisyyden vaatimusta eikä perustellut

valituksenalaista tuomiota täsmällisyyden puuttumiseen perustuvan väitteen osalta. Viimein seitsemäs valitusperuste perustuu puolustautumisoikeuksien loukkaamiseen tietojen arviointivelvollisuuden johdosta.

- 11 Ensimmäiseksi on tutkittava ensimmäinen valitusperuste.

Asianosaisten lausumat

- 12 Valittaja väittää ensimmäisessä valitusperusteessaan, joka kohdistuu valituksenalaisen tuomion 23–43 ja 47 kohtaan, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen tarkistaessaan, onko asetuksen N:o 1/2003 18 artiklan 3 kohtaan perustuvia vaatimuksia tietojensaantipyynnön tarkoituksen ilmoittamisesta noudatettu. Valituksenalaista tuomiota ei ole myöskään riittävästi perusteltu, koska siinä ei yksilöidä riittävästi siinä mainittujen menettelyn aloittamisesta tehdyn päätöksen ja riidanalaisen päätöksen sisältöä ja koska siinä ei mainita, onko mainituissa päätöksissä mahdollista yksilöidä yhtä tai useampaa tiettyä kilpailusääntöjen rikkomista.
- 13 Komissio vastaa, että unionin toimielinten toimien perustelujen on oltava kyseessä olevan toimen luonteen sekä sen asiayhteyden mukaisia, jossa toimi annettiin, ja että perusteluvollisuus määräytyy käsiteltävän asian olosuhteiden mukaan. Tietojensaantipyynnön on pidettävä alustavassa tutkintavaiheessa tavallisesti käytettävänä tutkintatoimenpiteenä vaiheessa, jossa komissiolla ei ole vielä käytettävissään tarkkoja tietoja epäillystä kilpailusääntöjen rikkomisesta, mikä on otettava huomioon arvioitaessa oikeudellisia vaatimuksia, jotka liittyvät asetuksen N:o 1/2003 18 artiklan 3 kohdassa edellytettyihin perusteluihin. Velvollisuus mainita tietojen tarkoitus riittävän täsmällisesti ei kuitenkaan missään tapauksessa merkitse siten sitä, että epäilty kilpailusääntöjen rikkominen on kuvailtava yksityiskohtaisesti luonteensa, maantieteellisen ulottuvuutensa, kestonsa taikka sen osalta, mitä tuotteita se erityisesti koskee. Kilpailusääntöjen rikkominen määritetään sekä rajataan ajallisesti vasta väitetiedoksiannossa.
- 14 Komissio katsoo, että riidanalainen päätös sekä menettelyn aloittamisesta tehty päätös sisältävät molemmat konkreettisia tietoja epäillyn kilpailusääntöjen rikkomisen luonteesta, sen maantieteellisestä ulottuvuudesta ja tuotteista, joita se koskee. Menettelyn aloittamisesta tehty päätös sisältää adressaattiansa johdosta konkreettisia tietoja osallistujista, joiden oletetaan osallistuneen tähän kilpailusääntöjen rikkomiseen. Tästä seuraa, että unionin yleinen tuomioistuin katsoi perustellusti ja perusteluvollisuuttaan rikkomatta valituksenalaisen tuomion 42 kohdassa, että riidanalainen päätös sisälsi yhdessä menettelyn aloittamisesta tehdyn päätöksen kanssa riittävästi tietoja tietojensaantipyynnön tarkoituksesta. Komissio rajasi lisäksi riidanalaisessa päätöksessä tutkinnan ulottumaan maantieteellisesti ETA-alueelle ja viittasi kyselylomakkeessa erityisesti tiettyihin kohdemiin.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 15 HeidelbergCement väittää lähinnä, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen katsoessaan, että valitusperuste, joka perustui riidanalaisen päätöksen perustelujen puutteellisuuteen, oli perusteeton ja täten hylättävä. Kyseessä on oikeuskysymys, jonka tutkiminen kuuluu muutoksenhaun yhteydessä unionin tuomioistuimen toimivaltaan (ks. tuomio komissio v. Salzgitter, C-408/04 P, EU:C:2008:236, 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 16 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 296 artiklan mukainen unionin toimielinten toimien perusteluvollisuus määräytyy kyseisen toimen luonteen mukaan ja perusteluista on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmentävä toimen antaneen toimielimen päättely siten, että niille, joita toimenpide koskee, selviävät sen syyt ja että toimivaltainen tuomioistuin voi harjoittaa valvontaansa. Perusteluvollisuutta on arvioitava asiaan liittyvien kaikkien olosuhteiden perusteella, joita ovat muun muassa toimen sisältö, esitettyjen perustelujen luonne ja se tarve, joka niillä, joille toimi on

- osoitettu tai joita se koskee suoraan ja erikseen, voi olla saada selvennystä tilanteeseen. Perusteluissa ei tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevia yksityiskohtia, sillä tutkittaessa sitä, ovatko toimen perustelut SEUT 296 artiklan vaatimusten mukaisia, on otettava huomioon toimen sanamuodon lisäksi myös asiayhteys ja kaikki asiaa koskevat oikeussäännöt (tuomio komissio v. Sytraval ja Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, 63 kohta ja tuomio Nexans ja Nexans France v. komissio, C-37/13 P, EU:C:2014:2030, 31 ja 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 17 Etenkin tietojensaantipäätöksen perusteluista on muistutettava, että asetuksen N:o 1/2003 18 artiklan 3 kohdassa määritetään tältä osin olennaiset seikat.
- 18 Kyseisessä säännöksessä säädetään nimittäin, että tällaisessa komission päätöksessä ”mainitaan pyynnön oikeusperusta ja sen tarkoitus, yksilöidään vaaditut tiedot ja asetetaan määräaika tietojen antamista varten”. Tässä säännöksessä säädetään lisäksi, että samassa päätöksessä ”ilmoitetaan myös 23 artiklassa säädetyistä seuraamuksista” ja ”lisäksi 24 artiklassa säädetyistä seuraamuksista tai asetetaan viimeksi mainitut seuraamukset” sekä ”ilmoitetaan lisäksi oikeudesta hakea päätökseen muutosta [unionin] tuomioistuimelta”.
- 19 Tämä erityinen perusteluvelvollisuus on perustavanlaatuinen vaatimus paitsi sen vuoksi, että tietojensaantipyynnön osoitetaan olevan oikeutettu, myös siksi, että asianomaisten yritysten on mahdollista saada selville yhteistyövelvollisuutensa laajuus ja samanaikaisesti säilyttää puolustautumisoikeutensa (ks. analogisesti tarkastuspäätösten osalta tuomio Dow Chemical Ibérica ym. v. komissio, 97/87–99/87, EU:C:1989:380, 26 kohta; tuomio Roquette Frères, C-94/00, EU:C:2002:603, 47 kohta; tuomio Nexans ja Nexans France v. komissio, C-37/13 P, EU:C:2014:2030, 34 kohta ja tuomio Deutsche Bahn ym. v. komissio, C-583/13 P, EU:C:2015:404, 56 kohta).
- 20 Velvollisuudella ilmoittaa ”pyynnön tarkoitus” tarkoitetaan sitä, että komission on pyynnössään ilmoitettava tutkintansa kohde ja siten yksilöitävä väitetty kilpailusääntöjen rikkominen (ks. vastaavasti tuomio SEP v. komissio, C-36/92 P, EU:C:1994:205, 21 kohta).
- 21 Komissio ei ole tältä osin velvollinen ilmoittamaan tietojensaantipäätöksen adressaatille kaikkia niitä hallussaan olevia tietoja, jotka koskevat epäiltyjä kilpailusääntöjen rikkomisia, eikä tekemään perusteellista oikeudellista luonnehdintaa kyseisistä rikkomisista, kunhan komissio selvästi mainitsee epäilyt, jotka se aikoo selvittää (ks. analogisesti tuomio Nexans ja Nexans France v. komissio, C-37/13 P, EU:C:2014:2030, 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 22 Tällainen velvollisuus selittyy etenkin sillä, kuten asetuksen N:o 1/2003 18 artiklan 1 kohdasta ja sen johdanto-osan 23 perustelukappaleesta ilmenee, että suorittaakseen kyseisessä asetuksessa sille määrättyt tehtävät komissio voi pelkällä pyynnöllä tai päätöksellä vaatia yrityksiä ja yritysten yhteenliittymiä toimittamaan ”kaikki tarvittavat tiedot”.
- 23 Kuten unionin yleinen tuomioistuin perustellusti totesi valituksenalaisen tuomion 34 kohdassa, ”komissio voi siten vaatia vain sellaisten tietojen ilmoittamista, joiden avulla se voi tarkistaa rikkomisolettamat, joiden nojalla tutkimus tehdään ja jotka ilmoitetaan tietojensaantipyynnössä”.
- 24 Koska tietojen tarpeellisuutta on kuitenkin arvioitava suhteessa tietojensaantipyynnössä mainittuun tarkoitukseen, tämä tarkoitus on ilmoitettava riittävän täsmällisesti, sillä ellei näin tehdä, ei ole mahdollista määrittää, onko kyseinen tieto tarpeellinen, eikä unionin tuomioistuin voi harjoittaa valvontaansa (ks. vastaavasti tuomio SEP v. komissio, C-36/92 P, EU:C:1994:205, 21 kohta).
- 25 Unionin yleinen tuomioistuin totesi siis valituksenalaisen tuomion 39 kohdassa samoin perustellusti, että riidanalaisen päätöksen perustelujen riittävyys riippuu ”siitä, onko rikkomisolettamat, jotka komissio aikoo tarkistaa, täsmennetty riittävän selkeästi”.

- 26 Siitä, rasittaako valituksenalaisen tuomion 43 kohdassa mainittua unionin yleisen tuomioistuimen arviointia, jonka mukaan riidanalainen päätös on perusteltu riittävästi, oikeudellinen virhe, on todettava aluksi, että unionin yleinen tuomioistuin korosti mainitun tuomion 42 kohdassa, että riidanalaisen päätöksen perustelujen ”sanamuoto oli hyvin yleisluonteinen, ja sitä olisi pitänyt tarkentaa, eli sanamuotoa voidaan arvostella”, mutta että voitiin ”kuitenkin katsoa, että viittaus tuontirajoituksiin Euroopan talousalueella (ETA), markkinoiden jakamiseen sekä hintojen yhteensovittamiseen sementin ja sen oheistuotteiden markkinoilla [vastasi] selkeyden vähimmäisedellytyksiä, kun viittausta luetaan yhdessä menettelyn aloittamisesta tehdyn päätöksen kanssa, minkä nojalla asetuksen N:o 1/2003 18 artiklan 3 kohdan säännöksiä voitiin todeta noudatetun”.
- 27 Tässä yhteydessä on todettava, että riidanalaisen päätöksen kuudennen perustelukappaleen mukaan komissio vaati valittajaa vastaamaan päätöksen liitteessä I olleeseen kyselylomakkeeseen. Kuten julkisasiamies totesi lähinnä ratkaisuehdotuksensa 46 kohdassa, tässä liitteessä oli kuitenkin poikkeuksellisen paljon kysymyksiä, jotka koskivat hyvin erityyppisiä tietoja. Mainitussa liitteessä olleessa kyselylomakkeessa edellytettiin etenkin hyvin laajojen ja yksityiskohtaisten tietojen toimittamista lukuisista kotimaisista sekä kansainvälisistä liiketoimista, jotka koskivat 12:ta jäsenvaltiota ja kattoivat kymmenen vuoden pituisen ajanjakson. Riidanalaisesta päätöksestä ei kuitenkaan käy ilmi selkeästi ja yksiselitteisesti rikkomisepäilyt, joiden nojalla kyseisen päätöksen tekeminen oli perusteltua, eikä päätöksen perusteella voida määrittää, ovatko pyydetty tiedot tutkinnan kannalta tarpeellisia.
- 28 Kun otetaan huomioon etenkin riidanalaisen päätöksen – jossa sen kuudennen perustelukappaleen mukaan otetaan jo huomioon tutkinnan kohteena olevien yritysten esittämät väitteet koko tutkinnan ajalta – liitteeseen I liitetyn kyselylomakkeen huomattava laajuus, kyseisen päätöksen kaksi ensimmäistä perustelukappaletta sisältävät ainoastaan erittäin lyhyitä, epämääräisiä ja yleisluonteisia perusteluja.
- 29 Näiden kahden perustelukappaleen sanamuoto on seuraava:
- ”1) Komissio tutkii tällä hetkellä epäiltyä kilpailunvastaista käyttäytymistä, joka on toteutettu sementtialalla sementtipohjaisten tuotteiden sekä sementin ja sementtipohjaisten tuotteiden valmistuksessa käytettävien muiden materiaalien osalta – Euroopan unionissa / Euroopan talousalueella (EU/ETA).
- 2) – – Epäillyt rikkomiset liittyvät kaupan rajoituksiin Euroopan talousalueella (ETA), muun muassa ETA-alueeseen kuulumattomista maista peräisin olevaan tuontiin ETA-alueelle kohdistuviin rajoituksiin, markkinoiden jakamisen menettelytapoihin ja hintojen yhteensovittamiseen sekä muihin näihin liittyviin kilpailunvastaisiin menettelytapoihin sementin ja sen oheistuotteiden markkinoilla. Mikäli rikkomisten olemassaolo vahvistetaan, näitä käyttäytymisiä voidaan pitää SEUT 101 artiklan ja/tai ETA-sopimuksen 53 artiklan rikkomisena.”
- 30 Riidanalaisen päätöksen kuudennessa perustelukappaleessa lisätään, että ”liitteessä I pyydetään lisätietoja, jotka ovat myös tarpeellisia, jotta komissio voi täysin tietoisena tosiseikoista ja niiden täsmällisestä taloudellisesta asiayhteydestä arvioida tutkinnan kohteena olevien menettelytapojen yhteensopivuuden [Euroopan unionin] kilpailusääntöjen kanssa”.
- 31 Tällaisten perustelujen perusteella ei voida määrittää riittävän täsmällisesti tutkinnan kohteena olevia tuotteita eikä rikkomisepäilyjä, joiden nojalla kyseisen päätöksen tekeminen on perusteltua. Tästä seuraa, ettei asianomainen yritys voi tällaisten perustelujen perusteella tarkistaa, ovatko vaaditut tiedot tutkinnan kannalta tarpeellisia, eivätkä unionin tuomioistuimet voi harjoittaa valvontaansa.

- 32 Kun otetaan huomioon tämän tuomion 16 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö, kysymystä siitä, ovatko riidanalaisen päätöksen perustelut SEUT 296 artiklan vaatimusten mukaisia, ei ole arvioitava ainoastaan päätöksen sanamuodon perusteella vaan myös sen asiayhteyden perusteella, johon kyseinen päätös kuuluu ja joka käsittää julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksensa 43 kohdassa toteaman tavoin muun muassa menettelyn aloittamisesta tehdyn päätöksen.
- 33 Viimeksi mainitun päätöksen perusteluilla ei voida kuitenkaan korjata sitä, että riidanalaisen päätöksen perustelut ovat lyhyitä, epämääräisiä ja yleisiä.
- 34 Nimittäin aluksi on huomattava, että menettelyn aloittamisesta tehdyssä päätöksessä epäilty rikkominen on myös luonnehdittu hyvin lyhyesti, epämääräisesti ja yleisluonteisesti, sillä siinä viitataan ”kauppavirtojen rajoituksiin Euroopan talousalueella (ETA), mukaan lukien ETA-alueen ulkopuolisista maista peräisin olevaan tuontiin ETA-alueelle kohdistuvat rajoitukset, markkinoiden jakaminen, hintojen yhteensovittaminen ja näihin liittyvät kilpailunvastaiset menettelytavat”.
- 35 Seuraavaksi on tuotava esiin, että menettelyn aloittamisesta tehdyssä päätöksessä viitataan riidanalaisen päätöksen tavoin sementin ja sen oheistuotteiden markkinoihin tutkinnan kohteena olevien tuotteiden osalta. Vaikka ensin mainitussa päätöksessä täsmennetään, että ”sementin ja sen oheistuotteiden on ymmärrettävä käsittävän sementin, sementtipohjaiset tuotteet (esimerkiksi valmisbetonin) ja muut betonipohjaisten tuotteiden valmistamiseksi suoraan tai välillisesti käytettävät materiaalit (esimerkiksi klinkkerikiven, granaatin, masuunikuonan, granuloidun masuunikuonan, jauhetun granuloidun masuunikuonan, lentotuhkan)”, on todettava, että tutkinnan kohteena olevat tuotteet mainitaan siinä ainoastaan esimerkkeinä.
- 36 Lopuksi riidanalaisen päätöksen perustelujen, luettuna yhdessä menettelyn aloittamisesta tehdyn päätöksen kanssa, on todettava olevan moniselitteiset epäillyn kilpailusääntöjen rikkomisen maantieteellisen ulottuvuuden osalta. Riidanalaisen päätöksen mukaan epäilty kilpailusääntöjen rikkominen ulottuu nimittäin unionin alueelle tai ETA-alueelle. Menettelyn aloittamisesta kolme kuukautta aiemmin annetussa päätöksessä sen sijaan viitataan epäilyihin kilpailusääntöjen rikkomisiin, joiden maantieteellinen ulottuvuus kattaa ”etenkin” Belgian, Tšekin tasavallan, Saksan, Espanjan, Ranskan, Italian, Luxemburgin, Alankomaat, Itävallan ja Yhdistyneen kuningaskunnan. Riidanalaisen päätöksen, luettuna yhdessä menettelyn aloittamisesta tehdyn päätöksen kanssa, perustelujen moniselitteisyys korostuu tältä osin riidanalaisen päätöksen liitteenä olevan kyselylomakkeen, joka koskee edellä mainittujen kymmenen jäsenvaltion lisäksi myös Tanskassa ja Kreikassa toteutettuja liiketoimia, sisällössä.
- 37 On totta, kuten komissio korostaa, että tietojensaantipyyntöä on pidettävä väitetiedoksiantoedeltävässä tutkintavaiheessa tavallisesti käytettävänä tutkintatoimenpiteenä ja sen tarkoituksena on ainoastaan mahdollistaa se, että komissio saa kerättyä tarvittavat tiedot ja asiakirjat tarkastaakseen tietyn tosiasiallisen ja oikeudellisen tilanteen olemassaolon ja ulottuvuuden (ks. vastaavasti tuomio *Orkem v. komissio*, 374/87, EU:C:1989:387, 21 kohta).
- 38 Lisäksi on niin, että vaikka unionin tuomioistuin on todennut tarkastuspäätösten osalta, että 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 epäilyistä kilpailusääntöjen rikkomisista tai ilmoitetaan ajanjakso, jonka kuluessa kilpailusääntöjä on rikottu, unionin tuomioistuin perusteli tämän päätelmän sillä, että tarkastukset tehdään tutkinnan alussa aikana, jona komissiolla ei vielä ole täsmällisiä tietoja hallussaan (ks. vastaavasti tuomio *Nexans ja Nexans France v. komissio*, C-37/13 P, EU:C:2014:2030, 36 ja 37 kohta).
- 39 Erittäin lyhyet, epätasälliset ja yleisluonteiset sekä tietyiltä osin moniselitteiset perustelut eivät kuitenkaan voi täyttää asetuksen N:o 1/2003 18 artiklan 3 kohdassa säädettyjä perusteluja koskevia vaatimuksia, jotta käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltaista yli kaksi vuotta ensimmäisten

tarkastusten jälkeen esitettyä tietojensaantipyyntöä voitaisiin pitää perusteltuna, kun komissio oli jo osoittanut useita kuukausia menettelyn aloittamisesta tehdyn päätöksen jälkeen lukuisia tietojensaantipyyntöjä yrityksille, joiden epäiltiin osallistuneen kilpailusääntöjen rikkomiseen. Näiden seikkojen perusteella on todettava, että riidanalainen päätös annettiin ajankohtana, jolloin komissiolla oli jo käytettävissään tietoja, joiden nojalla se olisi voinut esittää tarkemmin kyseessä oleviin yrityksiin kohdistuneet rikkomisepäilyt.

- 40 Unionin yleinen tuomioistuin teki täten oikeudellisen virheen todetessaan valituksenalaisen tuomion 43 kohdassa, että riidanalainen päätös oli perusteltu oikeudellisesti riittävällä tavalla.
- 41 Kaiken edellä esitetyn perusteella ensimmäinen valitusperuste on hyväksyttävä.
- 42 Valituksenalainen tuomio on näin ollen kumottava, koska unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että riidanalaisen päätöksen perustelut olivat asetuksen N:o 1/2003 18 artiklan 3 kohdan vaatimusten mukaiset, ilman että on tutkittava valituksenalaisen tuomion perustelujen väitettyä riittämättömyyttä ja valittajan esittämiä muita valitusperusteita.

Kanne unionin yleisessä tuomioistuimessa

- 43 Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 61 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätään, että jos unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisu kumotaan, unionin tuomioistuin voi itse ratkaista asian lopullisesti, jos asia on ratkaisukelpoinen. Nämä edellytykset täyttyvät tässä asiassa.
- 44 Tämän tuomion 27–40 kohdasta ilmenee, että ensimmäisessä oikeusasteessa esitetty ensimmäinen kanneperuste on perusteltu ja että riidanalainen päätös on kumottava, koska asetuksen N:o 1/2003 18 artiklan 3 kohta on rikottu.

Oikeudenkäyntikulut

- 45 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 184 artiklan 2 kohdan mukaan silloin, kun valitus on perusteltu ja unionin tuomioistuin ratkaisee itse riidan lopullisesti, se päättää oikeudenkäyntikuluista.
- 46 Työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan, jota sovelletaan valituksen käsittelyyn työjärjestyksen 184 artiklan 1 kohdan nojalla, asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.
- 47 Koska valittaja on vaatinut komission velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska tämä on hävinnyt asian, komissio on velvoitettava korvaamaan ensimmäisessä oikeusasteessa asiassa T-302/11 käydyssä oikeudenkäynnissä aiheutuneet oikeudenkäyntikulut sekä tästä muutoksenhausta aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (kolmas jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) Unionin yleisen tuomioistuimen 14.3.2014 antama tuomio HeidelbergCement vastaan komissio (T-302/11, EU:T:2014:128) kumotaan.**
- 2) Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1/2003 18 artiklan 3 kohdan soveltamismenettelystä 30.3.2011 tehty komission päätös K(2011) 2361 lopullinen (asia COMP/39520 – Sementti ja sen oheistuotteet) kumotaan.**

- 3) Euroopan komissio vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se veloitetaan lisäksi korvaamaan HeidelbergCement AG:lle ensimmäisessä oikeusasteessa asiassa T-302/11 käydyssä oikeudenkäynnissä aiheutuneet oikeudenkäyntikulut sekä tästä muutoksenhausta aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.**

Allekirjoitukset