

**YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO**  
16 päivänä heinäkuuta 1992 \*

Asiassa C-67/91,

jonka Tribunal de Defensa de la Competencia on saattanut ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen ensin mainitussa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

**Dirección General de Defensa de la Competencia**

vastaan

- **Asociación Española de Banca Privada (AEB),**
- **Banco Hispano Americano, SA,**
- **Banco Exterior de España, SA,**
- **Banco Popular Español, SA,**
- **Banco Bilbao Vizcaya, SA,**
- **Banco Central, SA,**
- **Banco Español de Crédito, SA,**
- **Banco de Santander – SA de Crédito,**

ennakkoratkaisun ETY:n perustamissopimuksen 214 artiklan sekä 6.2.1962 annetun neuvoston asetuksen N:o 17, joka on perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklan ensimmäinen täytäntöönpanoasetus (EYVL 1962, 13, s. 204), tulkinnasta,

\* Oikeudenkäyntikieli: espanja.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti O. Due, jaostojen puheenjohtajat R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse ja P. J. G. Kapteyn sekä tuomarit G. F. Mancini, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Díez de Velasco, M. Zuleeg, J. L. Murray ja D. A. O. Edward,

julkisasiamies: F. G. Jacobs,  
kirjaaja: hallintovirkamies D. Triantafyllou,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet:

- Espanjan hallitus, asiamiehinään yhteisön oikeutta ja toimielimiä koskevan kansallisen koordinoinnin pääjohtaja Alberto Navarro González ja valtionasiamies, yhteisöoikeudellisten asioiden osaston päällikkö Rosario Silva de Lapuerta,
- AEB, edustajanaan asianajaja Enrique Piñel López, Madrid,
- Banco Hispano Americano, SA -pankki, edustajanaan asianajaja Gerardo Codes Anguita, Madrid,
- Banco Exterior de España, SA -pankki, edustajinaan Procurador de los Tribunales Alvaro Merino Fuentes, Madrid, ja asianajaja José Ataz Hernández, Madrid,
- Banco Popular Español, SA -pankki, edustajanaan Santiago Lizarraga Beloso ja asianajaja Vicente Infante Pérez, Madrid,
- Banco Bilbao Vizcaya, SA -pankki, edustajanaan asianajaja José Luis Segimón Escobedo, Madrid,
- Banco Central, SA -pankki, edustajanaan hallituksen puheenjohtaja ja pääjohtaja, asianajaja Juan Manuel Echevarría Hernández, Madrid,
- Banco Español de Crédito, SA -pankki, edustajanaan asianajaja Mariano Gómez de Liaño y Botella, Madrid, ja asianajaja Piero A. M. Ferrari, Rooma,

- Banco de Santander, SA -pankki, edustajanaan asianajaja Alfredo Oñoro Crespo, Madrid,
- Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellisen yksikön virkamiehet Francisco E. González Díaz ja Berend Jan Drijber,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Espanjan hallituksen, AEB:n, Banco Central Hispanoamericano, SA -pankin (joka on syntynyt Banco Hispano Americano, SA - ja Banco Central, SA -pankin fuusioitumisen tuloksena), edustajanaan Juan Manuel Echevarría Hernández, Banco Exterior de España, SA -pankin, edustajanaan asianajaja A. Echevarría Pérez, Madrid, Banco Popular Español, SA -pankin, edustajanaan asianajaja Pablo Isla Alvarez de Tejera ja asianajaja Juan Ignacio Martí Barceló, Madrid, Banco Bilbao Vizcaya, SA -pankin, Banco Español de Crédito, SA -pankin, Banco de Santander, SA -pankin sekä Euroopan yhteisöjen komission 12.5.1992 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

ottaen huomioon julkisasiamiehen 10.6.1992 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

### tuomion

- 1 Tribunal de Defensa de la Competencia on esittänyt 28.1.1991 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 15.2.1991, ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla useita ETY:n perustamissopimuksen 214 artiklan ja 6.2.1962 annetun neuvoston asetuksen N:o 17, joka on perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklan ensimmäinen täytäntöönpanoasetus (EYVL 1962, 13, s. 204, jäljempänä asetus N:o 17), tulkintaa koskevia ennakkoratkaisukysymyksiä.
- 2 Kysymykset on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat toisaalta Dirección General de Defensa de la Competencia (jäljempänä DGDC) ja toisaalta Asociación Española de Banca Privada (jäljempänä AEB) sekä pankit Banco Hispano Americano, Banco Exterior de España, Banco Popular Español, Banco Bilbao Vizcaya, Banco Central, Banco Español de Crédito ja Banco de Santander – SA de Crédito (jäljempänä Banco de Santander).

- 3 DGDC on saattanut Tribunal de Defensa de la Competenciassa vireille asian AEB:tä ja edellä mainittuja pankkeja vastaan. Niiden katsotaan jättäneen noudattamatta kilpailua rajoittavien käytäntöjen ehkäisemisestä 20.7.1963 annetun Espanjan lain nro 110 säännöksiä tiettyjen palvelujen ja pankkiprovisioiden yhteydessä.
- 4 Pankit esittävät, että kyseisen kansallisen menettelyn lähtökohtana eivät ole DGDC:n osastojen vuoden 1987 alussa esittämät erilaiset tietojensaantipyynnöt, vaan kansallisten viranomaisten niiden tietojen perusteella toteuttamat toimet, jotka komissio on saanut asetuksen N:o 17 säännösten mukaisesti.
- 5 Pankkien mukaan kyseiset tiedot sisältyvät A/B-lomakkeeseen, jonka AEB sekä edellä mainitut pankit esittivät maaliskuussa 1988 asetuksen n:o 17 2 artiklassa tarkoitetun puuttumattomuustodistuksen tai perustamissopimuksen 85 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun poikkeusluvan saamiseksi komissiolta, sekä komission pankeille maaliskuusta 1987 alkaen asetuksen N:o 17 11 artiklan perusteella osoittamiin tietojensaantipyyntöihin annettuihin vastauksiin.
- 6 AEB ja pankit esittävät, etteivät kansalliset viranomaiset voi käyttää kyseisiä tietoja perustellakseen sellaista menettelyä, jolla pyritään ehkäisemään kansallisten kilpailusääntöjen rikkominen.
- 7 Näissä olosuhteissa Tribunal de Defensa de la Competencia on lykännyt asian käsittelyä ja esitti yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:
- ”1) Voiko kansallinen viranomainen, joka on toimivaltainen soveltamaan jäsenvaltiossa Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksen 85 artiklan 1 kohtaa ja 86 artiklaa, käyttää edellä mainittujen artiklojen nojalla aloitetun repressiivisen menettelyn yhteydessä tietoja, jotka komissio on saanut
- a) neuvoston asetuksen N:o 17 11 artiklan mukaisesti,
- b) kyseiseen jäsenvaltioon sijoittautuneiden yritysten neuvoston asetuksen N:o 17 2, 4 ja 5 artiklan mukaisesti tekemän vapaaehtoisen ilmoituksen seurauksena?

- 2) Voiko mainittu viranomais käyttää 1 kysymyksen a ja b kohdassa tarkoitettuja tietoja sellaisessa repressiivisessä menettelyssä, joka on aloitettu sekä kilpailua koskevan yhteisön asetuksen että kilpailua koskevan kansallisen säännösten nojalla?
- 3) Voiko mainittu viranomais käyttää 1 kysymyksen a ja b kohdassa tarkoitettuja tietoja repressiivisessä menettelyssä, joka on aloitettu ainoastaan kansallisen kilpailulainsäädännön mukaisesti?
- 4) Voiko mainittu viranomais käyttää 1 kysymyksen a ja b kohdassa tarkoitettuja tietoja ainoastaan kyseisen valtion kansallisen säännösten nojalla aloitetussa kilpailua rajoittavia käytäntöjä koskevassa poikkeuslupamenettelyssä?”
- 8 Kansallinen tuomioistuin on esittänyt ennakkoratkaisupyynnön koskevan päätöksen perusteluissa, että sen mukaan näihin kysymyksiin annettavien vastausten olisi oltava myönteisiä.
- 9 Pääasiaa koskevia tosiseikkoja, menettelyn kulkua ja yhteisöjen tuomioistuimessa esitettyjä kirjallisia huomautuksia koskevat tarkemmat tiedot ilmenevät suullista käsittelyä varten laaditusta kertomuksesta. Oikeudenkäyntiasiakirjojen näitä osia käsitellään jäljempänä ainoastaan, jos se on tarpeen tuomioistuimen perustelujen selvittämiseksi.
- 10 Ennen kuin täsmennetään yhteisöjen tuomioistuimelle esitettyjen ennakkoratkaisukysymysten sisältö ja ratkaistaan niiden tutkittavaksi ottaminen, on ensin tuotava esiin se oikeudellinen yhteys, jossa nämä kysymykset on esitetty, ja erityisesti niihin liittyvien yhteisön sekä kansallisten kilpailusääntöjen soveltamisala, asetuksen N:o 17 ulottuvuus sekä kyseisessä asetuksessa tarkoitettujen komission ja jäsenvaltioiden välisen yhteistyön muodot.
- 11 Yhteisön kilpailuoikeudessa ja kansallisessa kilpailuoikeudessa kilpailunrajoituksia tarkastellaan eri näkökulmista. Perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklan kannalta ratkaisevaa on se, aiheutuuko kilpailunrajoituksista esteitä jäsenvaltioiden väliselle kaupalle, kun taas kansallisissa sääntelyissä, joista jokainen pohjautuu omiin tausta-ajatuksiinsa, kilpailunrajoituksia tarkastellaan ainoastaan tästä kansallisesta näkökulmasta. Näin ollen kansalliset viranomaiset voivat ryhtyä toimenpiteisiin myös sellaisissa tapauksissa, jotka saattavat olla komission päätöksen kohteena (ks. vastaavasti asia 14/68; Wilhelm, tuomio 13.2.1969, Kok. 1969, s. 1, ja yhdistetyt asiat 253/78 ja 1/79–3/79, Giry ja Guerlain, tuomio 10.7.1980, Kok. 1980, s. 2327, 15 ja 16 kohta).

- 12 Edellä mainituissa tuomioissa yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin korostanut, että kansallisen kilpailuoikeuden rinnakkainen soveltaminen voidaan hyväksyä ainoastaan silloin, kun ei vaaranneta yhteisön kilpailusääntöjen yhdenmukaista soveltamista koko yhteismarkkinoilla sekä näiden sääntöjen soveltamiseksi toteutettujen toimenpiteiden täyttä vaikutusta.
- 13 Asetusta N:o 17 sovelletaan niihin menettelyihin, joita komissio noudattaa perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklan täytäntöönpanemiseksi. Kuten sen johdanto-osan seitsemännestä kappaleesta käy ilmi, se sisältää säännökset, joiden mukaisesti komissio voi toteuttaa ne toimenpiteet, jotka ovat kyseisten kahden artiklan soveltamisen kannalta tarpeen.
- 14 Tässä tarkoituksessa asetuksessa N:o 17 säädetään niistä edellytyksistä, joiden mukaisesti yritykset toimittavat tietoja komissiolle, ja toisaalta niistä edellytyksistä, joiden mukaisesti viimeksi mainittu voi käyttää näitä tietoja ja toimittaa ne jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille.
- 15 Asetuksen N:o 17 2 artiklan perusteella esitetyt puuttumattomuustodistushakemukset osoitetaan siten komissiolle, jota pyydetään toteamaan, ettei sillä ole aihetta ryhtyä toimenpiteisiin perustamissopimuksen 85 artiklan 1 kohdan ja 86 artiklan nojalla. Komissiolle ilmoitetaan myös kyseisen asetuksen 4 ja 5 artiklassa tarkoitetuista sopimuksista, päätöksistä ja menettelytavoista, jotta se tekisi perustamissopimuksen 85 artiklan 3 kohtaa soveltaen päätöksen, jossa todetaan, ettei kyseisen artiklan 1 kohdan määräyksiä sovelleta tiettyihin sopimuksiin tai yhdenmukaistettuihin menettelytapoihin.
- 16 Nämä hakemukset ja ilmoitukset esitetään yhteisellä niin sanotulla A/B-lomakkeella, jonka sisältö on täsmennetty 3.5.1962 annetussa komission asetuksessa N:o 27, joka on asetuksen N:o 17 ensimmäinen täytäntöönpanoasetus (EYVL 1962, 35, s. 1118), sellaisena kuin se on muutettuna 5.8.1985 annetulla komission asetuksella (ETY) N:o 2526/85 (EYVL L 240, s. 1).
- 17 Asetuksessa N:o 17 komissiolle annetaan lisäksi laaja toimivalta suorittaa tutkimuksia ja tarkastuksia, ja kyseisen asetuksen johdanto-osan kahdeksannessa perustelukappaleessa täsmennetään, että sillä on oltava koko yhteismarkkinoilla toimivalta vaatia tietoja ja suorittaa tutkimuksia, jotka ovat tarpeen perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklan mahdollisen rikkomisen selville saamiseksi (asia 374/87, Orkem v. komissio, tuomio 18.10.1989, Kok. 1989, s. 3283, 15 kohta).

18 Siten on otettu käyttöön asetuksen 19 artiklassa tarkoitettua kontradiktorisesta menettelystä erillinen alustava tutkintamenettely, joka sisältää erityisesti (asetuksen 11 artiklassa tarkoitettut) tietojensaantipyynnöt sekä (asetuksen 14 artiklassa tarkoitettut) komission virkamiesten suorittamat tarkastukset. Kyseisen menettelyn tavoitteena on mahdollistaa se, että komissio voi hankkia tarvittavat tiedot ja asiakirjat tutkiakseen tiettyjen tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen olemassaolon ja merkityksen (edellä mainittu tuomio 18.10.1989, Orkem v. komissio, 21 kohta).

19 Asetuksen N:o 17 säännöksissä määritellään ne edellytykset, joiden mukaisesti jäsenvaltioiden on osallistuttava menettelyihin, joissa komissio on päättävänä viranomaisena. Kuten asetuksen johdanto-osan seitsemännestä perustelukappaleesta käy ilmi, kyseisten säännösten tavoitteena on taata se, että komissio, joka toimii läheisessä yhteydessä jäsenvaltioiden toimivaltaitten viranomaisten kanssa, voi ryhtyä perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklan soveltamisen edellyttämiin toimenpiteisiin.

20 Asetuksen 10 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisesti komission on viipymättä toimitettava jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille jäljennökset hakemuksista ja ilmoituksista sekä tärkeimmistä asiakirjoista, jotka on toimitettu komissiolle perustamissopimuksen 85 tai 86 artiklan rikkomisen toteamiseksi tai 85 artiklan 3 kohdan soveltamista koskevan päätöksen saamiseksi. Jäsenvaltioiden toimivaltaisilla viranomaisilla on oikeus esittää kaikki huomautuksensa tässä menettelyssä. Niihin tietoihin, jotka voidaan ilmoittaa jäsenvaltioille näiden säännösten perusteella, kuuluvat erityisesti komission asetuksen 11 artiklan nojalla esittämiin tietojensaantipyyntöihin saatuihin vastauksiin sisältyvät tiedot. Mainitun artiklan 2 ja 6 kohdassa säädetään lisäksi, että jäljennös tietojensaantipyynnöstä tai komission sellaisen pyynnön seurauksena tekemästä päätöksestä, johon ei ole vastattu, osoitetaan asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille.

21 Lopuksi asetuksen 20 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tietoja, jotka on saatu sovellettaessa 11, 12, 13 ja 14 artiklaa, saa käyttää vain asianomaisen pyynnön tai tutkimuksen tarkoituksiin.”

Saman artiklan 2 kohdan mukaan, jolla pannaan täytäntöön salassapitovelvollisuutta koskeva perustamissopimuksen 214 artikla (ks. asia 53/85, AKZO Chemie v. komissio, tuomio 24.6.1986, Kok. 1986, s. 1965, 26 kohta), jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset sekä niiden virkamiehet ja muut

niiden palveluksessa olevat eivät saa ilmaista tietoja, jotka on saatu tätä asetusta sovellettaessa ja jotka luonteensa perusteella ovat salassa pidettäviä.

## **Yhteisöjen tuomioistuimelle esitettyjen kysymysten sisältö ja tutkittavaksi ottaminen**

- 22 Esitetyt kysymykset koskevat yksinomaan jäsenvaltioiden viranomaisten mahdollisuutta käyttää niitä tietoja, jotka komissio on saanut soveltaessaan asetusta N:o 17. Kansallinen tuomioistuin pyrkii esittämillään kysymyksillä pääasiallisesti selvittämään, voivatko kansalliset viranomaiset soveltaessaan yhteisön tai kansallista kilpailuoikeutta käyttää komission niille toimittamia tietoja, jotka sisältyvät:
- yrityksille asetuksen 11 artiklan perusteella osoitettuihin tietojensaanti-pyyntöihin annettuihin vastauksiin,
  - asetuksen 2, 4 ja 5 artiklassa tarkoitettuihin puuttumattomuustodistushakemuksiin ja sopimuksia, päätöksiä tai yhdenmukaistettuja menettelytapoja koskeviin ilmoituksiin.
- 23 On täsmennettävä, että esitetyt kysymykset koskevat kansallisten viranomaisten mahdollisuutta käyttää sellaisia komission saamia tietoja, joita ei ole julkaistu asetuksen N:o 17 19 artiklan 3 kohdan mukaisesti ja joita ei ole mainittu kyseisen asetuksen 21 artiklassa tarkoitettujen edellytysten mukaisesti julkaistussa komission päätöksessä.
- 24 AEB ja tietyt pankit kiistävät, että kaikki esitetyt kysymykset olisivat merkityksellisiä, varsinkaan siltä osin kuin ne koskevat kansallisten viranomaisten mahdollisuutta käyttää kyseisiä tietoja yhteisön kilpailuoikeutta sovellettaessa. Ne esittävät, että pääasiassa on kyse ainoastaan kansallisten viranomaisten mahdollisuudesta käyttää asetuksen N:o 17 perusteella saatuja, erityisesti A/B-lomakkeeseen sisältyviä tietoja kansallisen kilpailuoikeuden säännöksiin perustuvan ennalta ehkäisevän kansallisen menettelyn yhteydessä.
- 25 On muistutettava, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti perustamissopimuksen 177 artiklassa luodaan puitteet kansallisten tuomioistuinten ja yhteisöjen tuomioistuimen väliselle kiinteälle yhteistyölle, joka perustuu näiden väliseen tehtävien jakoon. Tässä yhteydessä yksinomaan kansallisen tuomioistuimen, jossa asia on vireillä ja joka vastaa



annettavasta ratkaisusta, tehtävänä on kunkin asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen yhteisöjen tuomioistuimelle esittämällä kysymyksillä merkitystä asian kannalta.

- 26 Kansallisen tuomioistuimen esittämä pyyntö voidaan jättää tutkimatta, jos on ilmeistä, että kansallisen tuomioistuimen pyytämällä yhteisön oikeuden tulkittamisella tai yhteisön oikeussäännön pätevyyden tutkimisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen (ks. muun muassa asia C-186/90, Durighello, tuomio 28.11.1991, Kok. 1991, s. I-5773, 9 kohta). Käsiteltävänä olevassa asiassa näin ei ole.

*Jäsenvaltioiden viranomaisten mahdollisuus käyttää niitä tietoja, jotka sisältyvät asetuksen N:o 17 11 artiklan mukaisesti yrityksille tehtyihin tietojensaantipyynnöihin annettuihin vastauksiin*

- 27 Komissio, AEB ja asianomaiset pankit esittävät, että asetuksen N:o 17 20 artiklan 1 kohdan edellä mainituissa säännöksissä kielletään kansallisia viranomaisia käyttämästä kyseisiä tietoja todisteina menettelyssä, jossa sovelletaan kansallisen kilpailuoikeuden sääntöjä. Komissio myöntää sen sijaan, että kansalliset viranomaiset voivat toimivaltansa rajoissa käyttää kyseisiä tietoja perustamissopimuksen 85 artiklan 1 kohdan ja 86 artiklan soveltamiseen.
- 28 Espanjan hallitus esittää, että jäsenvaltioiden viranomaiset voivat käyttää kyseisiä tietoja sekä yhteisön kilpailuoikeuden että kansallisen kilpailuoikeuden soveltamiseen, sillä niiden tavoitteet ja päämäärä ovat samanlaiset.
- 29 Vastaaminen kansallisen tuomioistuimen esittämään kysymykseen edellyttää asetuksen N:o 17 20 artiklan 1 kohdan edellä mainittujen säännösten tulkintaa, ja lisäksi saman asetuksen 11 artiklan 3 kohdan säännösten tulkintaa, joissa täsmennetään, että yritykselle osoitetussa tietojensaantipyynnössä on mainittava pyynnön oikeudellinen peruste ja tarkoitus.
- 30 Tulkittaessa kyseisiä säännöksiä on otettava huomioon asetuksen N:o 17 yleinen rakenne, niiden säännösten tavoite, joissa otetaan käyttöön tietojensaantipyynnömenettely, sekä yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden ja erityisesti perusoikeuksien noudattamisesta seuraavat vaatimukset (katso vastaavasti yhdistetyt asiat 46/87 ja 227/88, Hoechst v. komissio, tuomio 21.9.1989, Kok. 1989, s. 2859, 12 kohta).

- 31 Kuten edellä on esitetty, asetusta N:o 17 ei sovelleta jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten noudattamiin menettelyihin edes silloin, kun tällaisten menettelyjen tarkoituksena on perustamissopimuksen 85 artiklan 1 kohdan ja 86 artiklan soveltaminen. Asetuksen 9 artiklan 3 kohdalla, jossa määritellään kansallisten viranomaisten toimivalta viimeksi mainittujen säännösten soveltamiseen ja asetetaan kyseisen toimivallan rajat, salassapitovelvollisuutta koskevalla 20 artiklan 2 kohdalla sekä 10 artiklan säännöksillä, joiden mukaan jäsenvaltioiden on osallistuttava yhteisön menettelyihin, pyritään määrittämään ne edellytykset, joiden mukaisesti kansalliset viranomaiset voivat toimia niin, että ne eivät rajoita komissiossa käytäviä menettelyjä vaan päinvastoin turvaavat niiden tehokkuuden samalla asianosaisten oikeuksia kunnioittaen.
- 32 Komission tekemä erottelu, jonka se antoi vastauksena sille esitettyyn kysymykseen ja joka perustuu siihen, käyttävätkö viranomaiset kyseisiä tietoja yhteisön vaiko kansallisen kilpailuoikeuden soveltamiseen, ei näissä olosuhteissa ole merkityksellinen. Itse asiassa kummassakin tapauksessa menettely jäsenvaltioiden viranomaisissa on erillinen komissiossa käytävästä menettelystä, ja kyseisten viranomaisten hankkiessa todisteita sovelletaan kansallisen oikeuden sääntöjä, jollei yhteisön oikeuden noudattamisesta muuta johdu. Myös soveltaessaan perustamissopimuksen 85 artiklan 1 kohtaan ja 86 artiklaan sisältyviä aineellisoikeudellisia määräyksiä kansallisten viranomaisten on meneteltävä kansallisten oikeussääntöjen mukaisesti.
- 33 Tällaisessa yhteydessä asetuksen N:o 17 11 artiklan perusteella yritykselle osoitetun tietojensaantipyynnön tarkoituksena on hankkia komissiolle sen toimivallan harjoittamisen kannalta tarvittavat tosiseikkoja tai oikeudellisia seikkoja koskevat tiedot. Toimitettujen tietojen todistusarvo sekä ne edellytykset, joiden mukaisesti kyseisiin tietoihin voidaan vedota yrityksiä vastaan, määritellään näin ollen yhteisön oikeudessa, ja ne rajoittuvat asetuksella N:o 17 säänneltyihin menettelyihin. Tietojensaantipyynnön tavoite ei ole sellaisten todisteiden toimittaminen, joita jäsenvaltiot voivat käyttää sellaisissa menettelyissä, joihin sovelletaan kansallista oikeutta.
- 34 Niiden tietojen toimittamisella jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille, jotka komissio on saanut asetuksen N:o 17 10 artiklan 1 kohdan perusteella, on kaksi tarkoitusta. Toisaalta jäsenvaltioille tiedotetaan niiden alueella sijaitsevia yrityksiä koskevista yhteisön menettelyistä ja toisaalta annetaan komissiolle paremmat tiedot asiasta mahdollistamalla se, että komissio voi vertailla yritysten antamia tietoja sekä niitä tietoja ja huomautuksia, jotka asianomainen jäsenvaltio voi toimittaa sille. Näiden tietojen antaminen

jäsenvaltioille ei sinänsä merkitse sitä, että jäsenvaltiot voivat käyttää niitä sellaisin edellytyksin, joilla asetetaan kyseenalaisiksi asetuksen N:o 17 soveltaminen ja yritysten perusoikeudet.

- 35 Sillä, että asetuksen N:o 17 20 artiklassa kielletään saman asetuksen 11 artiklan mukaisesti saatujen tietojen käyttö muuhun kuin siihen tarkoitukseen, jota varten ne on pyydetty, ja veloitetaan komissio sekä jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset sekä niissä toimivat virkamiehet ja muut niiden palveluksessa olevat noudattamaan salassapitovelvollisuutta, pyritään turvaamaan yritysten oikeudet (ks. asia 85/87, *Dow Benelux v. komissio*, tuomio 17.10.1989, Kok. 1989, s. 3137, 17 ja 18 kohta).
- 36 Jotta puolustautumisoikeuksia, joita on noudatettava jo alustavan tutkintamenettelyn aikana, kunnioitettaisiin, yrityksille on ilmoitettava tietojensaantipyynnöjen yhteydessä, kuten asetuksen 11 artiklan 3 kohdassa säädetään, komission päämääristä ja tietojensaantipyynnön oikeudellisesta perustasta, eikä näin saatuja tietoja saada myöhemmin käyttää muussa kuin tietojensaantipyynnössä tarkoitetussa oikeudellisessa yhteydessä.
- 37 Salassapitovelvollisuus edellyttää sekä sellaisten sääntöjen antamista, joilla kielletään luottamuksellisten tietojen levittäminen, että sitä, etteivät viranomaiset, jotka ovat laillisesti kyseisten tietojen haltijoita, voi käyttää niitä muuhun kuin siihen tarkoitukseen, jota varten ne on hankittu, ellei nimenomaisessa säännöksessä toisin säädetä.
- 38 Näitä menettelyllisiä takuita loukattaisiin, jos muu viranomainen kuin komissio voisi käyttää todisteena sellaisten menettelyjen yhteydessä, joihin ei sovelleta asetusta N:o 17, kyseisen asetuksen 11 artiklan mukaisesti saatuja tietoja.
- 39 Sellainen tulkinta ei ole miltään osin yhteisön toimielinten ja jäsenvaltioiden välisen yhteistyön periaatteesta johtuvien vaatimusten vastainen. Jäsenvaltioilla ei nimittäin ole velvollisuutta siihen, että ne jättävät täysin huomiotta niille toimitetut tiedot, eli niiden ei tarvitse, kuten komissio ja kansallinen tuomioistuin ovat ilmaisseet asian, kärsiä ”äkillisestä muistinmenetyksestä” tältä osin. Nämä tiedot voidaan tilanteen mukaan ottaa huomioon perusteltaessa kansallisen menettelyn aloittamista (ks. vastaavasti edellä mainittu asia *Dow Benelux v. komissio*, tuomio 17.10.1989, 18 ja 19 kohta).

40 Niiden edellytysten täsmentäminen, joiden mukaisesti toimivaltaiset kansalliset viranomaiset voivat käyttää sellaisia tietoja, on tarpeen.

41 Kansallisten viranomaisten on perustamissopimuksen 214 artiklan ja asetuksen N:o 17 20 artiklan 2 kohdan mukaisesti huolehdittava siitä, ettei salassa pidettäviä tietoja anneta muille kansallisille viranomaisille tai kolmansille.

42 Jäsenvaltioiden viranomaiset eivät voi vedota kyseisiin tietoihin alustavan tutkintamenettelyn aikana eivätkä perustellakseen kilpailuoikeuden säännösten perusteella tehtyä päätöstä, riippumatta siitä, onko kyse kansallisesta oikeudesta vai yhteisön oikeudesta. Annetut tiedot on pidettävä kyseisten viranomaisten sisäisessä käytössä, ja niitä voidaan käyttää ainoastaan sen arvioimiseksi, onko kansallisen menettelyn aloittaminen aiheellista.

43 Espanjan hallituksen suullisessa käsittelyssä esittämistä väitteistä, joiden mukaan tällaisesta tulkinnasta seuraa, että pelkkä jonkin komissiolle toimituksessa asiakirjassa esitetyn tosiseikan mainitseminen riittää täysin estämään sen käytön kansallisissa menettelyissä, on todettava, että tällaiset tosiseikat voivat pätevästi olla kansallisen menettelyn kohteena, edellyttäen kuitenkin, ettei niitä näydetä toteen esittämällä komission hankkimia asiakirjoja ja tietoja, vaan käyttämällä kansallisen oikeuden omia todistuskeinoja ja noudattamalla kansallisessa oikeudessa säädettyjä menettelyllisiä takuita.

*Jäsenvaltioiden viranomaisten mahdollisuus käyttää asetuksen N:o 17 2, 4 ja 5 artiklassa tarkoitetuissa hakemuksissa ja ilmoituksissa esitettyjä tietoja*

44 Komissio esittää, etteivät jäsenvaltioiden viranomaiset voi käyttää kyseisiä tietoja soveltaessaan kansainvälistä kilpailuoikeutta. Se käyttää perusteluinaan erityisesti asetuksen N:o 17 15 artiklan 5 kohdan säännöksiä, jotka koskevat sakkojen määräämättä jättämistä sopimuksista, päätöksistä ja menettelyistä komissiolle ilmoittaneille yrityksille. Komissio esittää, että kyseisten säännösten tasapainoa ja yleistä rakennetta rikottaisiin, jos kansallisilla viranomaisilla olisi toimivalta käyttää ilmoituslomakkeissa esitettyjä tietoja yrityksiä vastaan. Se myöntää sen sijaan, että kansalliset viranomaiset voivat käyttää kyseisiä tietoja – jollei muuta johdu niiden toimivaltaa kyseisellä alueella rajoittavista säännöistä – perustamissopimuksen 85 artiklan 1 kohdan ja 86 artiklan soveltamiseksi.

- 45 AEB ja kyseiset pankit sen sijaan käyttävät perusteinaan erityisesti salassapitovelvollisuutta koskevia sääntöjä ja yleisiä oikeusperiaatteita, joissa niiden mukaan kielletään käyttämästä luonteeltaan repressiivisessä menettelyssä tietoja, jotka henkilö on omasta aloitteestaan antanut tiedoksi toimivaltaiselle viranomaiselle osoitetun hakemuksen tueksi, kyseistä henkilöä vastaan.
- 46 Espanjan hallituksen mukaan kansalliset viranomaiset voivat nimenomaisten päinvastaisten säännösten puuttuessa käyttää kyseisiä tietoja soveltaessaan yhteisön sekä kansallista kilpailuoikeutta ilman, että sillä rikotaan asetuksen N:o 17 säännöksiä.
- 47 Toisin kuin tietojensaantipyyntöihin annetuissa vastauksissa esitettyjä tietoja, asetuksen N:o 17 2, 4 ja 5 artiklassa tarkoitetuissa hakemuksissa ja ilmoituksissa esitettyjä tietoja ei koske mikään 20 artiklan 1 kohdan kaltainen, kyseisten tietojen käyttöä koskevia edellytyksiä rajoittava säännös.
- 48 Kuitenkin jopa nimenomaisen säännön puuttuessa yritysten komissiolle toimittamien tietojen käytössä on noudatettava sen menettelyn oikeudellisia puitteita, jossa kyseiset tiedot on saatu.
- 49 Perustamissopimuksen 85 artiklan 3 kohdan sekä asetuksen N:o 17 säännösten sanamuodosta käy ilmi, että sopimuksista, päätöksistä ja menettelyistä ilmoittaminen komissiolle on yksi juuri yhteisön oikeudelle tunnusomaisista menettelyistä. Lisäksi sekä A/B-lomakkeessa että sen liitteenä olevassa lisähuomautuksessa, jonka tarkoituksena on tietojen antaminen yrityksille, mainitaan kyseisistä menettelyistä, eikä niissä lainkaan ilmoiteta, että jokin muu viranomainen kuin komissio voisi käyttää lomakkeessa esitettyjä tietoja.
- 50 Näissä olosuhteissa, ja ottaen huomioon myös edellä mainitut puolustautumis-oikeuksien ja salassapitovelvollisuuden kunnioittamisesta seuraavat vaatimukset, kyseisen maininnan puuttumisen ei voida katsoa merkitsevän sitä, ettei yhteisön lainsäädännössä myönnetä yrityksille samanlaisia oikeuksia kuin ne, jotka siinä myönnetään yrityksille asetuksen 11 artiklan perusteella osoitettuihin tietojensaantipyyntöihin annetuissa vastauksissa esitettyjen tietojen suojelemiseksi.
- 51 Tätä tulkintaa tukee myös se, että – kuten komissio on huomauttanut – jos jäsenvaltiot voisivat käyttää A/B-lomakkeessa esitettyjä tietoja, vaarannettaisiin osittain asetuksen N:o 17 15 artiklan 5 kohdan säännösten tehokas vaikutus.

- 52 Tässä yhteydessä on muistutettava, ettei yrityksillä ole varsinaista ilmoitusvelvollisuutta, vaan että ilmoittaminen on välttämätön edellytys tiettyjen etujen saamiseksi. Asetuksen N:o 17 15 artiklan 5 kohdan a alakohdan mukaisesti sakkoja ei voida määrätä ilmoituksen jälkeisestä toiminnasta, jos se pysyy ilmoituksessa kuvatun toiminnan rajoissa. Kyseinen etu, jonka sopimuksesta tai yhdenmukaistetusta menettelystä ilmoittaneet yritykset saavat, on vastine siitä riskistä, jonka yritys ottaa ilmoittaessaan itse sopimuksesta tai yhdenmukaistetusta menettelystä. Yritys ottaa silloin itse asiassa sekä sen riskin, että sopimuksen tai menettelyn todetaan rikkovan 85 artiklan 1 kohtaa, 3 kohdan mukaista lupaa ei anneta ja että sen on sanottava irti ilmoittamansa sopimus tai lopetettava ilmoittamansa menettely (ks. vastaavasti yhdistetyt asiat 240/82–242/82, 261/82, 262/82, 268/82 ja 269/82, Stichting Sigarettenindustrie v. komissio, tuomio 10.12.1985, Kok. 1985, s. 3831, 76 kohta), että myös sen riskin, että sille määrätään sakkoja ilmoitusta edeltävästä toiminnasta (ks. vastaavasti yhdistetyt asiat 100/80–103/80, Musique Diffusion française v. komissio, tuomio 7.6.1983, Kok. 1983, s. 1825, 93 kohta). Lisäksi, kuten yhteisöjen tuomioistuin on huomauttanut edellä mainitussa 10.12.1985 annetussa tuomiossa, kyseiset säännökset, koska niissä kannustetaan yrityksiä tekemään ilmoituksia, mahdollistavat sen, että komission tutkintatehtäviä voidaan vähentää vastaavassa määrin.
- 53 Säännösten yleinen rakenne edellyttää näin ollen, että yritykset, jotka ovat tehneet ilmoituksen asetuksessa N:o 17 määrättyjen edellytysten mukaisesti, saavat vastineeksi tiettyjä etuja. Kyseisen asetuksen sellainen tulkinta, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat käyttää ilmoituksissa esitettyjä tietoja todisteina perustellakseen kansallisia seuraamuksia, vähentäisi olennaisesti asetuksen 15 artiklan 5 kohdan säännöksissä yrityksille myönnetyn edun vaikutusta.
- 54 Näin ollen jäsenvaltiot eivät voi käyttää todisteina asetuksen N:o 17 2, 4 ja 5 artiklassa tarkoitetuissa hakemuksissa ja ilmoituksissa esitettyjä tietoja kuten eivät myöskään sen 11 artiklan perusteella tehtyihin tietojensaantipyntöihin annetuissa vastauksissa esitettyjä tietoja.
- 55 Kaikkien näiden syiden vuoksi on vastattava, että perustamissopimuksen 214 artiklaa ja asetuksen N:o 17 säännöksiä on tulkittava siten, etteivät jäsenvaltiot voi käyttäessään niille kansallisen ja yhteisön kilpailuoikeuden soveltamiseen myönnettyä toimivaltaa käyttää todisteina asetuksen N:o 17 11 artiklan mukaisesti yrityksille osoitettuihin tietojensaantipyntöihin annetuissa vastauksissa esitettyjä julkaisemattomia tietoja eivätkä asetuksen N:o 17 2, 4 ja 5 artiklassa tarkoitetuissa hakemuksissa ja ilmoituksissa esitettyjä tietoja.

## Oikeudenkäyntikulut

- 56 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Espanjan hallitukselle ja Euroopan yhteisöjen komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikuluista.

Näillä perusteilla

### YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on ratkaissut Tribunal de Defensa de la Competencia 28.1.1991 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

**ETY:n perustamissopimuksen 214 artiklaa ja 6.2.1962 annetun neuvoston asetuksen N:o 17, joka on perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklan ensimmäinen täytäntöönpanoasetus, säännöksiä on tulkittava siten, etteivät jäsenvaltiot voi käyttäessään niille kansallisen ja yhteisön kilpailuoikeuden soveltamiseen myönnettyä toimivaltaa käyttää todisteina asetuksen N:o 17 11 artiklan mukaisesti yrityksille osoitettuihin tietojensaantipyyntöihin annetuissa vastauksissa esitettyjä julkaisemattomia tietoja eivätkä asetuksen N:o 17 2, 4 ja 5 artiklassa tarkoitetuissa hakemuksissa ja ilmoituksissa esitettyjä tietoja.**

Due	Joliet	Schockweiler	Grévisse
Kapteyn	Mancini	Kakouris	Moitinho de Almeida
Rodríguez Iglesias	Díez de Velasco	Zuleeg	Murray Edward

Julistettiin Luxemburgissa 16 päivänä heinäkuuta 1992.

J.-G. Giraud  
kirjaaja

O. Due  
presidentti