

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ANTONIO TIZZANO
8 päivänä heinäkuuta 2004¹

Sisällys

I	Asiaa koskeva lainsäädäntö	I - 5441
	A EY 81 artikla ja asetus N:o 17	I - 5441
	B Yleiset suuntaviivat sakkojen laskennassa	I - 5441
	C Yritysten yhteistyötä komission kanssa koskeva komission tiedonanto	I - 5443
II	Tosiseikasto ja menettelyn vaiheet	I - 5444
	A Riidan taustalla olevat tosiseikat	I - 5444
	B Riidanalainen päätös	I - 5445
	C Oikeudenkäynti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa ja valituksenalaiset tuomiot	I - 5448
	D Oikeudenkäynti yhteisöjen tuomioistuimessa	I - 5453
III	Oikeudellinen tarkastelu	I - 5454
	A Sakkojen laskentamenetelmään ja sakon suuruuteen liittyvät valitusperusteet	I - 5454
	1) Suuntaviivojen lainvastaisuutta koskeva väite	I - 5454
	a) Väitteen tutkittavaksi ottaminen	I - 5454
	b) Väitteeseen sisältyvä asiakysymys	I - 5456
	c) Väitteeseen liittyviä erityisiä näkökohtia	I - 5459
	2) Valitusperusteet, jotka koskevat suhteellisuusperiaatteen ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamista	I - 5462

3) Luottamuksensuojan ja taannehtivuuskiellon periaatteiden loukkaamista koskevat perusteet	I - 5470
a) Perustellun luottamuksen loukkaaminen	I - 5470
b) Taannehtivuuskiellon periaatteen loukkaaminen	I - 5473
4) Puolustautumisoikeuksien loukkaamista koskevat valitusperusteet	I - 5475
5) Valitusperusteet, jotka koskevat perusteluvollisuuden laiminlyöntiä sakon suuruuden määrittämisen yhteydessä	I - 5476
B Yksittäisten valittajien tilannetta koskevat valitusperusteet	I - 5478
1) Valitusperusteet, jotka koskevat EY 81 artiklan 1 kohdan virheellistä soveltamista siltä osin kuin kyseessä on yrityksen osallistuminen järjestelyyn	I - 5478
2) Valitusperusteet, jotka koskevat lieventävien ja raskauttavien olosuhteiden huomiotta jättämistä	I - 5481
3) Menettelysääntöjen rikkomista koskevat valitusperusteet	I - 5485
IV Oikeudenkäyntikulut	I - 5487
V Ratkaisuehdotus	I - 5487

1. Nyt käsiteltävien asioiden kohteena ovat valitukset, joita ovat tehneet yhtiöt Dansk Rørindustri A/S, Isoplus Fernwärmetechnik Vertriebsgesellschaft mbH ym. (jäljempänä Isoplus-konserni), KE KELIT Kunststoffwerk GmbH, LR AF 1998 A/S, Brugg Rohrsysteme GmbH, LR AF 1998 GmbH ja ABB Asea Brown Boveri Ltd ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asioissa T-9/99, Isoplus vastaan komissio, T-15/99, Brugg Rohrsysteme vastaan komissio, T-16/99, Lögstör Rör

vastaan komissio, T-17/99, KE KELIT vastaan komissio, T-21/99, Dansk Rørindustri vastaan komissio, T-23/99, LR AF 1998 vastaan komissio, ja T-31/99, ABB vastaan komissio, 20.3.2002 antamista tuomioista (jäljempänä valituksenalaiset tuomiot),² joilla vahvistettiin olennaisilta osin "EY:n perustamissopimuksen 85 artiklan soveltamismenettelyssä" 21 päivänä lokakuuta 1998 tehty komission päätös 1999/60/EY (jäljempänä riidanalainen päätös).³

2 — Kok. 2002, s. II-1487; Kok. 2002, s. II-1613; Kok. 2002, s. II-1633, Kok. 2002, s. II-1647; Kok. 2002, s. II-1681; Kok. 2002, s. II-1705 ja Kok. 2002, s. II-1881.

3 — EYVL 1999, L 24, s. 1.

I Asiaa koskeva lainsäädäntö

A EY 81 artikla ja asetus N:o 17

2. Kuten tunnettua, EY 81 artiklassa kielletään "sellaiset yritysten väliset sopimukset, yritysten yhteenliittymien päätökset sekä yritysten yhdenmukaistetut menettelytavat, jotka ovat omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja joiden tarkoituksena on estää, rajoittaa tai vääristää kilpailua yhteismarkkinoilla tai joista seuraa, että kilpailu estyy, rajoittuu tai vääristyy yhteismarkkinoilla".

3. Komissio voi määrätä seuraamuksia tällaisista menettelytavoista vahvistamalla sakkokoja yrityksille, jotka ovat ottaneet niitä käyttöön.

4. Neuvoston asetuksen N:o 17 (jäljempänä asetus N:o 17)⁴ 15 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

on vähintään 1 000 ja enintään 1 000 000 laskentayksikköä taikka tätä suurempi mutta enintään 10 prosenttia kunkin rikkomukseen osallisen yrityksen edellisen tilikauden liikevaihdosta, jos ne tahallaan tai tuottamuksesta:

a) rikkovat perustamissopimuksen 85 artiklan 1 kohtaa tai 86 artiklaa; taikka

b) — —

Sakon suuruutta määrättäessä on otettava huomioon rikkomuksen vakavuuden lisäksi sen kesto."

B Yleiset suuntaviivat sakkojen laskennassa

"Komissio voi päätöksellään määrätä yrityksille tai yritysten yhteenliittymille sakon, joka

5. Varmistaakseen tätä alaa koskevien omien päätöstensä avoimuuden ja objektiivisuuden komissio antoi vuonna 1998 suuntaviivat

4 — EYVL 1962, 13, s. 204.

asetuksen N:o 17 15 artiklan 2 kohdan ja EHTY:n perustamissopimuksen 65 artiklan 5 kohdan mukaisesti määrättävien sakkojen laskennassa (jäljempänä suuntaviivat).⁵

6. Suuntaviivoihin sisältyvän menetelmän mukaan sakon suuruus määräytyy olennaisilta osin peräkkäisten vaiheiden kautta.

7. Aluksi komissio vahvistaa sakon perusmäärän ”rikkomisen vakavuuden ja keston perusteella” (suuntaviivojen 1 kohta). Ensinnä mainitun seikan osalta rikkomiset luokitellaan ”vakavaa vähäisempiin, vakaviin ja erittäin vakaviin”,⁶ jolloin otetaan huomioon rikkomisen laatu, sen todellinen vaikutus markkinoihin ja laajuus asian kannalta merkityksellisillä maantieteellisillä markkinoilla. Rikkomiset jaetaan niiden keston perusteella lyhytaikaisiin (alle yksi vuosi), keskipitkän ajan kestäviin (yhdestä viiteen vuotta) ja pitkäaikaisiin (yli viisi vuotta).

5 — EYVL 1998, C 9, s. 3.

6 — Suuntaviivoissa vahvistetaan kilpailusääntöjen rikkomisen vakavuuden perusteella kiinteät määrät, jotka muodostavat rikkomisen keston arvioimisen yhteydessä sakon laskennassa käytettävän perusmäärän. Kun kyseessä ovat ”vakavaa vähäisemmät” rikkomiset, sovellettava sakko on vähintään 1 000 euroa ja enintään 1 miljoona euroa, ”vakavien” rikkomisten yhteydessä 1 miljoonasta eurosta 20 miljoonaan euroon ja ”erittäin vakavien” rikkomisten yhteydessä yli 20 miljoonaa euroa (suuntaviivojen 1 kohdan A alakohta).

8. Sen jälkeen kun sakon perusmäärä on määritetty, komissio arvioi, onko sitä korotettava raskauttavien olosuhteiden⁷ perusteella tai alennettava lieventävien olosuhteiden⁸ perusteella.

9. Suuntaviivojen 5 kohdan a alakohdassa määrätään seuraavaa:

”On selvää, että lopullinen tämän kaavan mukaan laskettu sakkosumma (perusmäärä, jota korotetaan tai alennetaan prosenttiosuudella), ei saa missään tapauksessa ylittää 10 prosenttia yrityksen koko maailmasta ker-

7 — Suuntaviivojen 2 kohdassa määrätään siitä, että ”[sakon] perusmäärää voidaan korottaa raskauttavien olosuhteiden perusteella, esimerkiksi:

- saman yrityksen tai samojen yritysten syyllistyminen uudelleen samanlaatuisen rikkomukseen;
- kieltäytyminen kaikesta yhteistyöstä tai jopa pyrkimys estää tutkimukset;
- toiminta rikkomusten johtajana tai yllyttäjänä;
- yrityksen muihin yrityksiin kohdistamat kostotoimet, joiden tarkoituksena on saada ne noudattamaan päätöksiä laittomista menettelyistä;
- tarve korottaa sakkojen määrää, jotta se ylittäisi rikkomisen avulla kertyneiden laittomien voittojen määrän, jos näiden voittojen objektiivinen arviointi on mahdollista;
- muut seikat”.

8 — Suuntaviivojen 3 kohdassa täsmennetään tältä osin seuraavaa: ”Perusmäärää voidaan alentaa lieventävien olosuhteiden perusteella, esimerkiksi:

- passiivisuus tai seuraajien asema rikkomisen toteuttamisessa;
- yritys on jättänyt käytännössä soveltamatta rikkomusta koskevia sopimuksia tai menettelytapoja;
- yritys on lopettanut rikkomuksen heti komission ensimmäisen toimenpiteen jälkeen (erityisesti tarkastukset);
- osoitus siitä, että yritys ei ole ollut tietoinen kilpailua rajoittavan toimintansa laittomuudesta;
- rikkomus on tehty huolimattomuudesta tai tahattomasti;
- todellinen yhteistyö menettelyissä, jotka koskevat sakkojen määräämättä jättämisestä tai lieventämisestä 18 päivänä heinäkuuta 1996 annetun tiedonannon soveltamisalaan kuuluttomia tapauksia;
- muut seikat”.

tyvästä liikevaihdosta asetuksen N:o 17 15 artiklan 2 kohdan mukaisesti”.

työssä olevat yritykset voidaan vapauttaa sakoista tai niille muussa tapauksessa määrättyjä sakkoja lievennetään” (3 kohta).

10. Näin laskettua määrää voidaan suunta- viivojen 5 kohdan b alakohdan perusteella tämän jälkeen korottaa vielä enintään 10 prosentilla sen perusteella, että komissio arvioi ”tiettyjä objektiivisia tietoja, kuten erityistä taloudellista ympäristöä, rikkomiseen syyllistyneiden mahdollisesti saamia taloudellisia tai rahoituksellisia etuja — —, kyseessä olevien yritysten ominaispiirteitä sekä niiden todellista maksukykyä erityisessä sosiaalisessa toimintakentässään”.

13. Komissio täsmentää kyseisessä tiedonannossa, että yrityksen, joka haluaa saada osakseen tiedonannon mukaisen suopean kohtelun, on ”otettava yhteyttä Euroopan komission kilpailun pääosastoon” sellaisen henkilön välityksellä, jonka yritys itse on siihen valtuuttanut.

C Yritysten yhteistyötä komission kanssa koskeva komission tiedonanto

11. Edistääkseen yritysten yhteistyötä komission yksiköiden kanssa komissio antoi vuonna 1996 tiedonannon ”sakkojen määräämättä jättämisestä tai lieventämisestä kartelleja koskevista asioista” (jäljempänä yhteistyötä koskeva tiedonanto).⁹

14. Sakon suuruutta määrittäessään komissio ottaa huomioon yrityksen yhteistyön komission kanssa.

12. Tiedonannon tarkoituksena on määrittellä ”ne edellytykset, joilla komission kanssa kartelleja koskevista tutkimuksissa yhteis-

15. Käytännössä yrityksen yhteistyö komission kanssa voi johtaa, riippuen siitä, milloin yhteistyö on alkanut ja mitä erityistä hyötyä siitä on ollut komission yksiköille, a) sakkojen määräämättä jättämiseen tai sakkojen

9 — EYVL C 207, s. 4.

määrän hyvin huomattavaan alentamiseen;¹⁰
b) sakkojen määrän huomattavaan alentami-
seen¹¹ tai c) sakkojen määrän merkittävään
alentamiseen.¹²

II Tosiseikasto ja menettelyn vaiheet

A Riidan taustalla olevat tosiseikat

16. Komissio täsmentää kuitenkin, että ”yri-
tysten yhteistyö komission kanssa on vain
yksi monista tekijöistä, jotka komissio ottaa
huomioon sakon määrän vahvistaessaan” ja
että yhteistyötä koskevan tiedonannon mää-
räysten soveltaminen ”ei epää — — mahdol-
lisuutta alentaa sakkojen määrää muista
syistä”.

17. Riidan taustalla olevat tosiseikat kuva-
taan valituksenalaisissa tuomioissa¹³ seura-
avalla tavalla:

”1. [Kantajat ovat kaukolämmitysalalla toi-
mivia yhtiöitä].

- 10 — Yhteistyötä koskevan tiedonannon osassa B määrätään seuraavaa: ”Yrityksen, joka a) ilmoittaa komissiolle salaisesta kartellista ennen kuin komissio on päättänyt aloittaa kartelliin kuuluvia yrityksiä koskevan tutkimuksen, ja jos komissioilla ei jo ole riittäviä todisteita ilmoitetun kartellin olemassaolon todistamiseksi, b) ensimmäisenä esittävä ratkai-
sevaa näyttöä kartellin olemassaolosta, c) on lopettanut osallistumisensa tähän laittomaan toimintaan viimeistään kartellin ilmoittamishetkellä, d) antaa komissiolle kaikki tarvittavat tiedot kartellista sekä kaikki sen hallussa olevat kartellia koskevat asiakirjat ja todisteet sekä on valmis jatkuvaan ja täydelliseen yhteistyöhön koko tutkimuksen ajan, e) ei ole pakottanut toista yritystä osallistumaan kartelliin eikä ole ollut tämän laittoman toiminnan aloittaja tai ratkaiseva toimija, sakon määrää, joka sille olisi määrätty, jos se ei olisi toiminut yhteistyössä, alennetaan vähintään 75 prosentilla, tai sakko voidaan jättää kokonaan määräämättä”.
- 11 — Yhteistyötä koskevan tiedonannon osassa C täsmennetään seuraavaa: ”Edellä b–e alakohdan edellytykset täyttävä yritys, joka ilmoittaa salaisesta kartellista sen jälkeen, kun komissio on päättänyt aloittaa kartelliin kuuluvia yrityksiä koskevan tutkimuksen, jossa ei kuitenkaan saada riittäviä todisteita päätöksen tekemiseen johtavan menettelyn aloittamiseksi, saa 50–75 prosenttia alennusta sakon määrästä”.
- 12 — Yhteistyötä koskevan tiedonannon osassa D määrätään seuraavaa: ”1. Jos yritys tarjoutuu yhteistyöhön ilman, että kaikki edellä B tai C kohdassa esitetyt edellytykset täyttyvät, yritykselle voidaan myöntää 10–50 prosenttia alennusta siihen sakkojen määrään, mikä sille olisi määrätty ilman yhteistyötä. 2. Näin voidaan menetellä erityisesti, jos:
— yritys toimittaa komissiolle ennen vastalauseiden tiedoksi antamista tietoja, asiakirjoja tai muita todisteita, jotka auttavat rikkomuksen todistamisessa;
— saatuaan tiedon vastalauseista yritys ilmoittaa komissiolle, että se ei kiistä niiden selkköjen olemassaoloa, joihin komission esittämät syytökset perustuvat:”

2. Kaukolämmitysjärjestelmissä vesi lämmitetään keskitetysti ja siirretään maanalaisissa putkissa lämmitettäviin rakennuksiin. Koska veden (tai höyryn) lämpötila on hyvin korkea, putket on eristettävä tehokkaan ja turvallisen jake-
lun varmistamiseksi. Käytettävät putket ovat esieristettyjä, ja ne koostuvat yleensä teräsputkista, jotka suljetaan muoviputkien sisään siten, että teräs-
ja muovikerroksen välissä on eristävä vaahtokerros.

13 — Mainittakoon, että tosiseikaston kuvauksen ja valituksen-
alaisten tuomioiden muiden sitaattien osalta viitataan ensisijai-
sesti yhteen niistä, eli asiassa T-23/99, LR AF 1998 v.
komissio, annettuun tuomioon, koska valituksenalaisten
tuomioiden perustelut ovat olennaisilta osin samat.

3. Jäsenvaltioiden välillä käydään merkittävää kauppaa kaukolämmitysputkien alalla. Euroopan unionin suurimmat kansalliset markkinat ovat Saksassa (40 prosenttia koko yhteisön kulutuksesta) ja Tanskassa (20 prosenttia koko yhteisön kulutuksesta). Euroopan unionin tärkeimmän tuotantokeskuksen eli Tanskan osuus yhteisön putkentuotantokapasiteetista on noin 50 prosenttia, ja se toimittaa tuotetta kaikkiin muihin kaukolämmitystä käyttäviin jäsenvaltioihin.

4. Ruotsalainen yritys Powerpipe AB teki 18.1.1995 päivätyllä kirjeellä komissiolle kantelun, jossa se totesi, että kaukolämmitysputkien muut valmistajat ja toimittajat olivat muodostaneet yhteisön markkinoilla kartellin ja ryhtyneet yhdenmukaistettuihin menettelytapoihin Powerpipen liiketoiminnan vahingoittamiseksi tai sen toiminnan rajoittamiseksi Ruotsin markkinoille ja/tai karkottaakseen sen kokonaan toimialalta."

B Riidanalainen päätös

18. Komissio teki Powerpipe AB:n kantelun perusteella hallinnollisen tutkimuksen selvittääkseen, oliko EY:n perustamissopimuksen 85 artiklan 1 kohtaa (josta on tullut EY 81 artiklan 1 kohta) mahdollisesti rikottu.

Tutkimuksen perusteella komissio teki riidanalaisen päätöksen, jossa se jossa

— totesi, että Dansk Rørindustri A/S, Henss/Isoplus Group, Pan-Isovit GmbH, KE KELIT Kunststoffwerk GmbH, LR AF 1998 A/S, Brugg Rohrsysteme GmbH, LR AF 1998 GmbH, ABB Asea Brown Boveri Ltd, Sigma Technologie di Rivestimento Srl ja Tarco Energi A/S olivat rikkoneet perustamissopimuksen 85 artiklan 1 kohtaa osallistumalla "esieristettyjen kaukolämmitysputkien alalla sopimusten ja yhdenmukaistettujen menettelytapojen kokonaisuuteen, joka sai alkunsa noin marras-joulukuussa 1990 neljän tanskalaisvalmistajan välisenä, laajeni sitten muille kansallisille markkinoille ja koskemaan Pan-Isovitia ja Henss/Isoplusia sekä muodosti vuoden 1994 lopulla laajan, koko yhteismarkkinat kattavan kartellin" (1 artikla)

— määräsi, että mainittujen yritysten oli lopetettava todettu kilpailusääntöjen rikkominen ja "esieristettyihin putkiin liittyvässä toiminnassaan pidätyttävä kaikista sopimuksista tai yhdenmukaistetuista menettelytavoista, joilla voi olla sama tai samanlainen tavoite tai vaikutus kuin kyseisellä rikkomisella; tämä koskee myös kaupallisten tietojen vaihtoa, jonka avulla ne voisivat seurata minkä tahansa markkinoiden jakamista, hintojen määrittämistä tai tarjousten ohjailamista yhteisössä koskevan hiljai-

sen tai nimenomaisen sopimuksen nou-
dattamista” (2 artikla)

— HFB Holding für Fernwärmetechnik
Beteiligungsgesellschaft mbH Ver-
waltungsgesellschaft

— ja määräsi seuraavat sakot:

— Isoplus Fernwärmetechnik Vert-
riebsgesellschaft mbH

a) ABB Asea Brown Boveri Ltd, sakkoa
70 000 000 euroa;

— Isoplus Fernwärmetechnik GmbH,
Sondershausen

b) Brugg Rohrsysteme GmbH, sakkoa
925 000 euroa;

— Isoplus Fernwärmetechnik Gesell-
schaft MbH-Stille Gesellschaft

c) Dansk Rørindustri A/S, sakkoa
1 475 000 euroa;

— Isoplus Fernwärmetechnik Ges.
mbH, Hohenberg

d) Henss/Isoplus-konserni, sakkoa
4 950 000 euroa, josta vastaavat seuraav-
vat yhtiöt yhdessä ja erikseen:

e) KE KELIT Kunststoffwerk GmbH, sak-
koa 360 000 euroa;

f) Oy KWH Tech AB, sakkoa 700 000
euroa;

— HFB Holding für Fernwärmetechnik
Beteiligungsgesellschaft mbH & CO.
KG

g) Løgstør Rør A/S, sakkoa 8 900 000
euroa;

h) Pan-Isovit GmbH, sakkoa 1 500 000 euroa;

i) Sigma Technologie di rivestimento S.r.l., sakkoa 400 000 euroa;

j) Tarco Energi A/S, sakkoa 3 000 000 euroa.

19. Päätöksen perusteluissa komissio totesi, että vuoden 1990 lopusta lähtien oli ollut olemassa useita valittajien käyttöön ottamia EY 81 artiklan vastaisia sopimuksia ja yhdenmukaistettuja menettelytapoja, jotka koskivat aluksi vain Tanskan markkinoita (jäljempänä Tanskan kartelli) mutta jotka myöhemmin ulotettiin koskemaan koko Euroopan kaukolämpöputkien markkinoita (jäljempänä Euroopan laajuinen kartelli) tarkoituksena lähinnä a) jakaa Euroopan markkinat eri tuottajien kesken kiintiöjärjestelmän avulla, b) poistaa markkinoilta ainoa suora kilpailija (Powerpipe AB), joka ei ollut mukana järjestelyssä, c) vahvistaa tuotteiden hinnat, d) edistää edellä mainittujen tuottajien hankkeita ja e) ohjailla tarjouskilpailuja (päätöksen 28–127 perustelukappale).

20. Lisäksi komissio korosti, että Tanskan kartelli ja Euroopan laajuinen kartelli muo-

dostivat yhden ainoan järjestelyn, joka tosin oli alkanut Tanskasta mutta sen tarkoituksena oli alusta alkaen ollut pidemmällä aikavälillä ulottaa osallistujien valvonta koko Euroopan markkinoille. Tällainen kilpailuvastainen menettely oli aiheuttanut merkittävää vahinkoa jäsenvaltioiden väliselle kaupalle.

21. Nyt käsiteltävien asioiden kohteena olevan seikan eli yhtiöille määrätyn sakon laskemisen osalta komissio katsoi, että edellä mainittujen yritysten menettelytavat Euroopan kaukolämpöputkien markkinoilla olivat ylittäneet EY 81 artiklan 1 kohdan erittäin vakavan rikkomisen rajat, minkä vuoksi oli perusteltua määrätä perusmäärältään kiinteä 20 miljoonan euron suuruinen sakko kullekin yritykselle (riidanalaisen päätöksen 165 perustelukappale).

22. Sen jälkeen kun sakon perusmäärä oli vahvistettu yksinomaan kilpailusääntöjen rikkomisen vakavuuden perusteella, komissio ryhtyi arvioimaan kunkin yrityksen painoarvoa ja siten niiden kilpailuvastaisten menettelytapojen todellista vaikutusta kilpailuun, jotta a) sakon määrä voitaisiin mukauttaa rikkomuksiin syyllistyneiden todelliseen kykyyn aiheuttaa merkittävää vahinkoa kilpailulle ja b) taattaisiin se, että seuraamus on riittävän varoittava.

23. Näin ollen komissio jakoi yritykset neljään ryhmään sen mukaan, mikä oli niiden merkitys yhteisön merkityksellisillä markkinoilla. Kullekin ryhmälle komissio vahvisti vastaavat eri perusmäärät seuraavalla tavalla: ensimmäiseen ryhmään kuului ABB, jolle vahvistettiin 20 miljoonan euron suuruisen perusmäärä, toiseen ryhmään Lögstör, jolle vahvistettiin 10 miljoonan euron suuruisen perusmäärä, kolmanteen ryhmään Tarco, Starpipe, Henss/Isoplus ja Pan-Isovit, joille vahvistettiin 5 miljoonan euron suuruisen perusmäärä ja neljänteen ryhmään Brugg, KWH, KE KELIT ja Sigma, joille vahvistettiin 1 miljoonan euron suuruisen perusmäärä.

24. Tämän jälkeen komissio vahvisti kunkin asianomaisen yrityksen osalta sakon määrän ottaen huomioon a) järjestelyyn osallistumisen keston ja b) mahdolliset lieventävät tai raskauttavat olosuhteet. Siinä tapauksessa, että näin lasketun sakon määrä olisi johtanut tulokseen, joka olisi ylittänyt 10 prosenttia asianomaisen yrityksen koko maailmasta kertyvästä liikevaihdosta, komissio alensi sakkoa siten, että kyseistä kynnystä ei ylitettäisi (riidanalaisen päätöksen 167 perustelukappale).

25. Lopuksi komissio sovelsi tarvittaessa yhteistyötä koskevan tiedonannon mukaisia vähennyksiä (riidanalaisen päätöksen 166 perustelukappale).

C Oikeudenkäynti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa ja valituksenalaiset tuomiot

26. Brugg Rohrsysteme, Lögstör Rör, KE KELIT Kunststoffwerk, Dansk Røringstri, LR AF 1998, Sigma Technologie di Rivestimento, ABB Asea Brown Boveri, HFB Holding KG, HFB Holding GmbH, Isoplus Rosenheim, Isoplus Hohenberg ja Isoplus GmbH ovat ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamoon 18. ja 25.1.1999 toimittamallaan kannekirjelmillä vaatineet riidanalaisen päätöksen kumomista tai toissijaisesti komission määräämien sakkojen alentamista.

27. Kukin niistä on esittänyt omaan tilanteeseensa liittyviä väitteitä. Kaikki ovat kuitenkin esittäneet ensin erilaisia sakon vahvistamista koskevaan menettelyyn liittyviä perusteita, joiden kohteena on: a) suuntaviivojen lainvastaisuus; b) suhteellisuusperiaatteen ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaaminen; c) taannehtivuuskiellon ja luottamuksensuojan periaatteiden loukkaaminen; d) valittajien puolustautumisoikeuksien loukkaaminen ja e) riidanalaisen päätöksen perustelut.

28. Esitän tässä yhteydessä sitä vastoin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kyseisiin perusteisiin antamat vastaukset, mutta totean ensin, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen mielestä tässä tapauksessa on kiistatonta, että komissio oli määrittänyt yrityksille määrätyn sakon suuntaviivoissa vahvistetun sakkojen määrän laskemista koskevan yleisen menetelmän mukaisesti.

29. a) Näin ollen todettakoon, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tutki ensin suuntaviivojen lainvastaisuutta koskeneen väitteen, jonka jotkin valittajina olevista yrityksistä olivat esittäneet EY 241 artiklan nojalla.

30. Valittajat katsoivat, että komissio oli suuntaviivoissa määrittänyt sakon laskennassa käytettävät perusmäärät niin suuriksi, että sille ei ollut jäänyt asetuksen N:o 17 15 artiklassa sille annettua harkintavaltaa mukauttaa sakkoja olennaisten tekijöiden, kuten mahdollisten lieventävien olosuhteiden huomioon ottamiseksi.

31. Vaikka ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin myönsi tässä yhteydessä, että komissio oli noudattanut sakkojen laskennassa menetelmää, joka ei aivan täysin perustunut asianomaisten yritysten liikevaihtoon, se kuitenkin totesi, ettei voitu katsoa, että se olisi poikennut edellä mainitun 15 artiklan tulkinnasta. Sen mielestä näet "komissio ei ole määrittäessään sakkoja kulloisenkin rikkomisen ja vakavuuden perusteella velvollinen laskemaan sakon määrää kyseisten yritysten liikevaihtoa koskevien summien pohjalta eikä varmistamaan tapauksissa, joissa sakkoja määrätään useille yrityksille samasta rikkomisesta, että kunkin yrityksen osalta lasketut sakkojen lopulliset määrät heijastavat yritysten välisiä eroavaisuuksia näiden kokonaisliikevaihdon taikka kyseisen tuotteen markkinoita koskevan lii-

kevaihdon osalta. Tältä osin on palautettava mieliin täysin vakiintunut oikeuskäytäntö, jonka mukaan rikkomisten vakavuus on määritettävä useiden seikkojen perusteella, joihin kuuluvat erityisesti asian erityisolosuhteet, asiayhteys ja sakkojen varoittava vaikutus, mutta niistä perusteista, jotka on välttämättä otettava huomioon, ei kuitenkaan ole vahvistettu sitovaa tai tyhjentävää luetteloa — —. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan komissiolla on oikeus laskea sakko rikkomisen vakavuuden perusteella ottamatta huomioon kyseisten yritysten eri liikevaihtoja".¹⁴

32. Toiseksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi, että "toisin kuin [kantajat väittävät], suuntaviivat eivät poista komissiolta mahdollisuutta käyttää sille asetuksessa N:o 17 myönnettyä harkintavaltaa — —. Tältä osin on aiheellista huomauttaa, että kun asetuksen N:o 17 15 artiklan 2 kohdassa säädetään, että komissio voi määrätä sakon, joka on enintään 10 prosenttia kunkin rikkomukseen osallisen yrityksen edellisen tilikauden liikevaihdosta, säännöksessä edellytetään, että tietylle yritykselle lopulta määrättävää sakoa pienennetään, jos se on enemmän kuin 10 prosenttia yrityksen liikevaihdosta, riippumatta siitä, millaisia välivaiheen laskutoimituksia on suoritettu rikkomisen vakavuuden ja keston huomioon ottamiseksi. Asetuksen N:o 17 15 artiklan 2 kohdassa ei sitä paitsi kielletä komissiota käyttämästä laskutoimitusten aikana väliai-

¹⁴ — Valituksenalaisen tuomion 278–281 kohta.

kaista lukua, joka on suurempi kuin 10 prosenttia kyseisen yrityksen liikevaihdosta, kunhan yritykselle lopulta määrättävä sakko ei ole tätä enimmäismäärää suurempi. Suuntaviivoissa todetaan samansuuntaisesti, että lopullinen tämän kaavan mukaan laskettu sakkosumma (perusmäärä, jota korotetaan tai alennetaan prosenttiosuudella), ei saa missään tapauksessa ylittää 10:tä prosenttia yrityksen koko maailmasta kertyvästä liikevaihdosta asetuksen N:o 17 15 artiklan mukaisesti. Tilanteessa, jossa komissio käyttää laskutoimituksissaan väliaikaista lukua, joka on suurempi kuin 10 prosenttia kyseisen yrityksen liikevaihdosta, sitä ei voida arvostella siitä, että jotkin tekijät, jotka se on ottanut huomioon sakon laskemisen yhteydessä, eivät vaikuta sakon lopulliseen määrään, koska tämä on seurausta asetuksen N:o 17 15 artiklan 2 kohdan kiellosta ylittää enimmäismäärä, joka on 10 prosenttia kyseisen yrityksen liikevaihdosta”.¹⁵

33. b) Lisäksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi, että komissio ei ollut sakon suuruutta määrittäessään loukannut suhteellisuusperiaatetta eikä yhdenvertaisen kohtelun periaatetta.

34. Se huomautti tässä yhteydessä, että "[määrittäessään kunkin ryhmän perusmäärät], komissio on vastannut ensimmäisen oikeusasteen sille esittämään kysymykseen,

että kyseiset summat heijastavat kaukolämmitysputkien alalla toimivien yksittäisten yritysten merkitystä ottaen huomioon yritysten koko ja merkitys ABB:hen nähden ja kartellissa. Tätä varten komissio on ottanut huomioon kyseisillä markkinoilla kertyneen liikevaihdon lisäksi sen, minkä suhteellisen merkityksen kartellin jäsenet ovat katsoneet toisillaan olevan — —. Kun otetaan huomioon kaikki merkitykselliset tekijät, jotka on huomioitu erityisten lähtökohtien määrittämisessä, on todettava, että [kantajiin] sovelletun lähtökohdan ja ABB:hen sovelletun lähtökohdan välinen ero on objektiivisesti tarkasteltuna perusteltu. Koska komission ei tarvitse taata sitä, että laskutuloksena saadut lopulliset sakkojen määrät heijastavat täysin yritysten liikevaihtojen eroja, [kantajat eivät] voi arvostella komissiota siitä, että sille on asetettu lähtökohta, joka on johtanut liikevaihdon kannalta prosentuaalisesti suurempaan lopulliseen sakkoon kuin ABB:lle määrätty sakko”.¹⁶

35. c) Tämän jälkeen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi myös kaikki perusteet, jotka koskivat taannehtivuuskielon periaatteen loukkaamista, johon asianosaiset olivat vedonneet sen perusteella, että suuntaviivoja sovellettiin menettelytapoihin, joihin yritykset olivat ryhtyneet ennen suuntaviivojen voimaantuloa.

15 — Valituksenalaisen tuomion 286–290 kohta.

16 — Valituksenalaisen tuomion 295–298 kohta.

36. Se totesi, että kyseinen periaate on ensinnäkin erottamaton osa niitä yleisiä oikeusperiaatteita, joiden noudattamisen yhteisöjen tuomioistuin varmistaa, ja että se toiseksi "edellyttää, että yritykselle määrätty seuraamukset kilpailusääntöjen rikkomisesta vastaavat seuraamuksia, joista oli säädetty rikkomisen tapahtumishetkellä".¹⁷

37. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi kuitenkin, että suuntaviivojen soveltaminen sakkojen laskemiseen ei merkinnyt taannehtivuuskiellon periaatteen loukkaamista, koska suuntaviivoilla ei ylitetä asetuksen N:o 17 15 artiklassa määriteltyä seuraamuksia koskevaa oikeudellista kehystä.

38. Kyseisen artiklan mukaan komission on vahvistaessaan kilpailusääntöjen rikkomisesta vahvistettavan sakon määrää otettava huomioon rikkomisen vakavuus ja kesto. Näin saadun sakon määrä ei saa missään tapauksessa ylittää 10:tä prosenttia kunkin rikkomukseen osallisen yrityksen edellisen tilikauden liikevaihdosta.

39. Myös suuntaviivoissa veloitetaan komissio määrittämään perusmäärä kilpai-

lusääntöjen vakavuuden ja keston perusteella. Lisäksi niissä määrätään, että näin laskettu määrä ei saa missään tapauksessa ylittää 10:tä prosenttia yritysten koko maailmasta kertyvästä liikevaihdosta. Tästä seuraa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen mukaan, että "suuntaviivoissa esitetyn menetelmän mukaan sakkojen määrä lasketaan edelleenkin asetuksen N:o 17 15 artiklan 2 kohdassa mainitun kahden arviointiperusteen eli rikkomisen vakavuuden ja keston mukaisesti ja laskennassa noudatetaan kunkin yrityksen liikevaihtoon suhteutettua enimmäismäärää, josta säädetään samassa säännöksessä".¹⁸

40. Tämän jälkeen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi luottamuksensuojan periaatteen väitetystä loukkaamisesta, että "komissiolla on kilpailusääntöjen rikkomisesta johtuvia sakkoja määrätessään toimivaltaa sille asetuksessa N:o 17 myönnetyn harkintavallan rajoissa. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan taloudelliset toimijat eivät voi perustellusti luottaa siihen, että olemassa oleva tilanne, jota toimielimet voivat muuttaa harkintavaltansa rajoissa tekemillään päätöksillä, säilyy ennallaan. Komissiolla on päinvastoin oikeus nostaa sakkojen yleistä suuruusluokkaa asetuksen N:o 17 mukaisissa rajoissa, jos tämä on tarpeen yhteisön kilpailupolitiikan toteuttamiseksi. Sellaisen hallinnollisen menettelyn kohteena ovat yritykset, jonka seurauksena saatetaan määrätä sakko, eivät näin ollen voi perustellusti luottaa siihen, ettei komissio

ylittäisi aiemmin noudattamaansa sakkojen suuruusluokkaa”.¹⁹

41. d) Valittajina olevien yritysten puolustautumisoikeuksien väitetystä loukkaamisesta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinin totesi, että ”komissio on [väitetiedoksiannossaan] esittänyt syyt, joiden vuoksi se katsoo nyt tarkasteltavana olevan rikkomisen olevan hyvin vakava, sekä raskauttavat seikat, joita ovat olleet ensinnäkin tarjousmenettelyn ohjaileminen ja toiseksi aggressiiviset kartellitoimet sen varmistamiseksi, että kaikki sopimuspuolet noudattaisivat sopimuksia, ja siksi, että suljettaisiin ulkopuolelle ainoa merkittävä kilpailija, joka ei osallistunut kartelliin, sekä kolmanneksi rikkomisen jatkaminen tarkastusten jälkeen. Komissio on samassa yhteydessä myös täsmentänyt ottavansa kullekin yksittäiselle yritykselle määrättävän sakon arvioimisessa huomioon muun muassa kunkin yksittäisen yrityksen merkityksen kilpailuvastaisten toimien yhteydessä, kaikki huomattavat erot osallistumisen kestossa, yrityksen aseman kaukolämmitysteollisuudessa, yrityksen kaukolämmitysalan liikevaihdon sekä tarvittaessa yrityksen liikevaihdon kokonaisuudessaan, jotta huomioon otetaan tarvittaessa kyseisen yrityksen koko ja taloudelliset vaikutusmahdollisuudet ja jotta taataan riittävä pelotusvaikutus, sekä lisäksi kaikki lieventävät seikat. — — Komissio on ilmoittanut — — tosiseikat ja oikeudelliset seikat, joiden

perusteella se aikoi laskea [kantajille] määräämänsä sakon, mistä syystä on katsottava, että [niiden] oikeutta tulla kuulluksi on kunnioitettu asianmukaisella tavalla. On huomattava, että sen jälkeen kun komissio oli ilmoittanut tosiseikat ja oikeudelliset seikat, joiden perusteella se aikoi laskea [kantajille] määräämänsä sakon suuruuden, komissiolla ei ollut enää velvollisuutta täsmentää tapaa, miten se käyttäisi kutakin tällaista tekijää sakon suuruutta määrittäessään. Komission päätöstä ennakoitaisiin epäasianmukaisella tavalla, jos suunniteltujen sakkojen määrästä annettaisiin tietoja ennen kuin yrityksellä on ollut tilaisuus esittää näkemyksensä sitä vastaan esitetystä väitteistä. Komission velvollisuutena ei myöskään ollut enää hallinnollisen menettelyn aikana ilmoittaa asianomaisille yrityksille aikomuksestaan noudattaa uutta sakonlaskutapaa”.²⁰

42. e) Lopuksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi joidenkin valittajina olevien yritysten perusteet, joiden mukaan komissio ei olisi perustellut riidanalaisessa päätöksessä riittäväällä tavalla menetelmää, jota se oli soveltanut sakkojen suuruutta määrittäessään.

43. Suurin osa valittajista näet katsoi, että komissio ei ole selittänyt sitä, miksi sakot

19 — Valituksenalaisen tuomion 241–243 kohta.

20 — Valituksenalaisen tuomion 202–207 kohta.

vahvistettiin absoluuttisina lukuina ilmaistujen [perusmäärien] perusteella yritysten liikevaihdosta riippumatta ja laissa sallittua suuremmiksi.

nettiin Sigma Technologie di rivestimennolle²⁴ ja ABB Asea Brown Boverille²⁵ määrättyä sakkoa ja d) vahvistettiin riidanalainainen päätös muilta osin.

D Oikeudenkäynti yhteisöjen tuomioistuimessa

44. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi tämän väitteen hylätessään, että riidanalaiseen päätökseen sisältyi ”riittävä ja asiassa merkityksellinen selvitys [kantajien] osalta kilpailusääntöjen rikkomisen vakavuuden ja keston määrittämisessä huomioon otetuista arviointiperusteista”²¹ ja että näin ollen ”komissiota ei voida arvostella siitä, ettei se ole perustellut täsmällisemmin [kantajille] määrättyä sakon perusmäärää ja lopullista määrää”.²²

45. Tämän selvityksen ja yksittäisten kantajien tilanteen tutkimisen jälkeen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen valituksenalaisissa tuomioissa a) olennaisilta osin vahvistettiin komission riidanalaisissa päätöksissä esitetty kilpailusääntöjen rikkomista koskeva arviointi; b) kumottiin riidanalainainen päätös siltä osin kuin se koski HFB Holding KG:tä ja HFB Holding GmbH:tä;²³ c) alen-

46. Yhtiöt Dansk Rørindustri A/S, Isoplus Fernwärmetechnik Vertriebsgesellschaft mbH, KE KELIT Kunststoffwerk GmbH, LR AF 1998 A/S, Brugg Rohrsysteme GmbH, LR AF 1998 GmbH ja ABB Asea Brown Boveri Ltd (jäljempänä yhdessä valittajat) vaativat yhteisöjen tuomioistuinta lähinnä kumoamaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomiot ja päättämään oikeudenkäynnin tai toissijaisesti kumoamaan tuomiot ja palauttamaan asiat ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen käsiteltäviksi tai viimesijaisesti alentamaan niille määrättyjä sakkoja sekä velvoittamaan komission korvaamaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa ja yhteisöjen tuomioistuimessa aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

47. Komissio vaatii yhteisöjen tuomioistuinta hylkäämään valitukset ja velvoittamaan valittajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

21 – Valituksenalaisen tuomion 383 kohta.

22 – Valituksenalaisen tuomion 384 kohta.

23 – Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi, että HFB Holding für Fernwärmetechnik Beteiligungsgesellschaft mbH & CO. KG ja HFB Holding für Fernwärmetechnik Beteiligungsgesellschaft mbH Verwaltungsgesellschaft eivät olleet vielä olleet olemassa silloin, kun kilpailusääntöjen rikkominen oli aloitettu.

24 – Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin alensi Sigmalle määrätyn sakon 300 000 euroon sillä perusteella, että Sigma toimi yksinomaan Italian markkinoilla eikä koko yhteis-markkinoilla.

25 – Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin alensi ABB Asea Brown Boverille määrätyn sakon 65 000 000 euroon, koska ABB ei enää kiistänyt osallistumistaan sopimukseen ja teki väitetiedokstammon saatuaan yhteistyötä komission kanssa toimittaan sille todisteita järjestelystä.

III Oikeudellinen tarkastelu

48. Aloitan valitusten käsittelemisen siten, että tutkin ensin yleiset valitusperusteet, joita kaikki valittajat tai osa niistä ovat esittäneet komission sakon suuruutta laskiessaan noudattamasta menetelmästä A), ja tutkin sen jälkeen perusteet, jotka koskevat yksittäisten valittajien erityistilannetta B).

A Sakkojen laskentamenetelmään ja sakon suuruuteen liittyvät valitusperusteet

49. Tutkin nämä perusteet samassa järjestyksessä kuin ne on edellä esitetty.

1) Suuntaviivojen lainvastaisuutta koskeva väite

50. Kaikki valittajat ovat esittäneet erilaisia perusteita, joilla ne arvostelevat ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen päätelmiä, joiden mukaan komission noudattama sakkojen laskentamenetelmä ei ole ollut suhteellisuusperiaatteen eikä yhdenvertaisen kohtelun periaatteen vastainen eikä myöskään ristiriidassa asetuksen N:o 17 15 artiklan 2 kohdan kanssa.

51. Osa niistä katsoo erityisesti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tehneen virheen katsoessaan, että komissio ei olisi suuntaviivoja antaessaan poikennut asetuksen N:o 17 15 artiklassa määritellystä oikeudellisesta kehyksestä, sellaisena kuin sitä on tulkittu yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä, eikä näin menetellessään olisi ylittänyt harkintavaltansa rajoja.

52. Niiden mielestä suuntaviivoilla on päinvastoin olennaisesti muutettu voimassa olevaa oikeutta ilman että neuvosto olisi antanut komissiolle valtuudet antaa uusia sääntöjä.

53. Tästä seuraa, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on niiden mielestä tehnyt oikeudellisen virheen hylätessään nyt käsiteltävissä asioissa sakkojen laskennan perustana olleiden suuntaviivojen lainvastaisuutta koskevan väitteen.

a) Väitteen tutkittavaksi ottaminen

54. Ennen kuin ryhdyn käsittelemään tähän väitteeseen sisältyvää asiakysymystä eli pohdimaan sitä, voiko toimi, joka ei ole virallisesti sitova, kuten suuntaviivat, olla EY 241 artiklassa tarkoitettun lainvastaisuusväitteen kohteena.

55. Kuten tunnettua, kyseisessä määräyksessä annetaan mahdollisuus vedota oikeudenkäynnin jo alettua toimen lainvastaisuuteen ainoastaan ”riidassa, joka koskee Euroopan parlamentin ja neuvoston yhdessä antamaa *asetusta* taikka neuvoston, komission tai EKP:n *asetusta*”.

58. Suuntaviivat täyttävät mielestäni nämä edellytykset.

56. Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin asiassa *Simmenthal* annetusta tuomiosta²⁶ lähtien laajentanut väitteen soveltamisalaa kaikkiin ”toimielinten toimiin, jotka eivät ole asetuksen muodossa mutta joilla on vastaavia vaikutuksia”, eli yleisesti sovellettaviin toimiin, joita yksityiset juuri tästä syystä eivät kykene riitauttamaan suoraan EY 230 artiklan nojalla.

59. On näet kiistatonta, että suuntaviivat ovat yleisesti sovellettavia, koska niitä sovelletaan objektiivisesti määritettyihin tilanteisiin ja niihin sisältyy oikeusvaikutuksia sellaisiin henkilöryhmiin nähden, jotka on määritelty yleisesti ja abstraktisti.²⁹ Vaikka ne eivät toisaalta ole virallisesti sitovia, niissä vahvistetaan periaatteita ja sääntöjä, joita komissio on sitoutunut noudattamaan laskiessaan sakkojen määrää asetuksen N:o 17 15 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on selvennetty, että näissä tapauksissa komissio ei voi poiketa mielensä mukaan itselleen asettamistaan säännöistä.³⁰ Tällaisilla säännöillä, joilla pyritään täsmentämään perusteita, joita toimielin aikoo soveltaa omaa harkintavaltaansa käyttäessään, voi siten olla oikeusvaikutuksia.

57. Se on kuitenkin täsmentänyt, että riidanalaisen toimen ja toimen, jonka lainvastaisuuteen oikeudenkäynnin jo alettua vedotaan, välillä on oltava läheinen yhteys. Viimeksi mainittua toimea on ”voitava soveltaa joko välittömästi tai välillisesti kanteen kohteena olevaan asiaan”²⁷ ja riidanalaisen yksittäispäätöksen ja yleisluonteisen toimen välillä on oltava ”välitön oikeudellinen yhteys”.²⁸

60. Tätä vastaan ei voida myöskään vedota siihen, että suuntaviivoilla olisi yksinomaan komission sisäistä arvoa ja että niillä ei tästä syystä voisi olla ulkopuolisiin vaikuttavia oikeusvaikutuksia.

26 — Asia 92/78, *Simmenthal v. komissio*, tuomio 6.3.1979 (Kok. 1979, s. 777, 40 kohta).

27 — Asia 32/65, *Italia v. neuvosto ja komissio*, tuomio 13.7.1966 (Kok. 1966, s. 295, erityisesti s. 323, Kok. Ep. I, s. 299).

28 — Asia 21/64, *Macchiorlatti Dalmas e Figli v. korkean viranomaisen*, tuomio 31.3.1965 (Kok. 1965, s. 221, erityisesti s. 238) ja yhdistetyt asiat 81/85 ja 119/85, *Usinor v. komissio*, tuomio 10.6.1986 (Kok. 1986, s. 1777, 13 kohta).

29 — Yhdistetyt asiat 44/74, 46/74 ja 49/74, *Acton ym. v. komissio*, tuomio 18.3.1975 (Kok. 1975, s. 383, 7 kohta) ja asia 206/87, *Lefebvre Frère et Soeur v. komissio*, tuomio 14.2.1989 (Kok. 1989, s. 275, 13 kohta).

30 — Asia 148/73, *Louwage v. komissio*, tuomio 30.1.1974 (Kok. 1974, s. 81, 12 kohta).

61. Kyseisistä suuntaviivoista näet ilmenee, että komissiolla on velvollisuus noudattaa tiettyjä vaiheita sakkojen määrää laskiessaan ja sen on erityisesti otettava yritysten osalta huomioon tietyt lieventävät ja raskauttavat olosuhteet; tähän velvollisuuteen on pakko liittyä myös asianomaisten yritysten oikeus vaatia, että komissio menettelee todellisuudessa ja käytännössä suuntaviivojen mukaisesti.

Tästä seuraa, että vaikka suuntaviivat eivät virallisesti ole riidanalaiisten päätösten oikeudellisena perustana (vaan asetuksen N:o 173 ja 15 artikla), riidanalaiisten päätösten ja oikeudenkäynnin jo alettua riitautetun yleisluonteisen toimen välillä on suora yhteys.

64. Katson siis että lainvastaisuusväite on tutkittava.

62. Tämä päätelmä on täysin yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön linjan mukainen, sillä siinä on todettu, että vain toimilla, joilla on yksinomaan toimielimen sisäistä arvoa, voi olla ulkopuolisiin kohdistuvia oikeusvaikutuksia. Tämä ei kuitenkaan päde komission toimiin, kuten ”käytännösääntöihin”³¹ tai ”sisäisiin ohjeisiin”,³² joiden osalta nimenomaan komission yksiköiden ja virkamiesten veloitteita vastaavat jäsenvaltioiden tai taloudellisten toimijoiden oikeudet.

b) Väitteeseen sisältyvä asiakysymys

63. Lisäksi on todettava, että on täysin kiistatonta, kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on perustellusti huomauttanut, että komissio on määrittänyt sakon suuruuden noudattaen tunnollisesti suuntaviivoissa vahvistettua laskentamenetelmää.

65. Käsittelen seuraavaksi väitteeseen sisältyvän asiakysymyksen ja muistutan jälleen siitä, että muutamien valittajien mielestä suuntaviivoilla käyttöön otettu uusi laskentamenetelmä ei mahdollista seuraamuksen asianmukaista ”yksilöllistämistä”, jossa otettaisiin huomioon kaikki asiaan kuuluvat tekijät ja olosuhteet, koska se perustuu kiinteisiin määriin, jotka on määritetty ottamatta huomioon asianomaisten yritysten liikevaihtoa, ja koska komissio voi sen perusteella ylittää 10 prosentin ylärajan sakon suuruutta laskiessaan. Komissio ei etenään voi enää ottaa asianmukaisesti huomioon yritysten kokoa ja niiden kunkin asemaa järjestelyssä.

31 — Asia C-303/90, Ranska v. komissio, tuomio 13.11.1991 (Kok. 1991, s. I-5315).

32 — Asia C-366/88, Ranska v. komissio, tuomio 9.10.1990 (Kok. 1990, s. I-3571).

66. Tältä osin on aluksi todettava, että asetuksen N:o 17 15 artiklassa sen enempää kuin yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössäkään ei velvoiteta komissiota soveltamaan mitään tiettyä laskentamenetelmää sakkojen suuruutta vahvistaessaan. Kuten olen edellä todennut, asetuksen N:o 17 15 artiklassa vahvistetaan ainoastaan enimmäismäärä, jota sakon määrää mitattaessa ei saa ylittää, sekä muutamia kilpailusääntöjen rikkomisen arvioinnissa käytettäviä perusteita.

67. On siis ratkaistava, pysyvätkö suuntaviivat näissä rajoissa, kun niillä pyritään rajamaan komissiolla tällä alalla olevaa seuraamusten määräämistä koskevaa laajaa harkintavaltaa.

68. Olen tältä osin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kanssa samaa mieltä siitä, että myös suuntaviivojen antamisen jälkeen sakko lasketaan edelleen nimenomaisesti yksinomaan asetuksen N:o 17 15 artiklassa mainittujen kahden perusteen eli rikkomisen vakavuuden ja keston perusteella, ja siihen sovelletaan edelleen sakon lopullisen määrän osalta kyseisessä säännöksessä (5 kohdan a alakohta) vahvistettua 10:tä prosenttia koko maailmasta kertyvästä liikevaihdosta koskevaa enimmäismäärää.

69. Ensin mainitun seikan osalta olen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kanssa samaa mieltä myös siitä, että vakiintuneen

oikeuskäytännön mukaan komissiolla on erityisen laaja harkintavaltia silloin, kun se valitsee tekijöitä, jotka se ottaa huomioon edellä mainittuja perusteita soveltaessaan. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut, "kilpailusääntöjen rikkomisen vakavuus on määritettävä useiden seikkojen perusteella, joihin kuuluvat erityisesti asiaan liittyvät erityisolosuhteet, asiayhteys ja sakkojen ennaltaehkäisevä vaikutus, *mutta niistä perusteista, jotka on välttämättä otettava huomioon, ei kuitenkaan ole vahvistettu sitovaa tai tyhjää luetteloa*".³³ Näihin lukuisiin kilpailusääntöjen rikkomista koskevan arvioinnin yhteydessä huomioon otettavaan tekijöihin voivat kuulua niiden tuotteiden määrä ja arvo, joiden osalta kilpailusääntöjä on rikottu, kilpailusääntöjä rikkoneiden yritysten koko ja taloudellinen painoarvo sekä vaikutusvalta, jota ne kykenevät käyttämään markkinoilla, kunkin yrityksen käyttäytyminen, asema, joka kullakin niistä on ollut kilpailusääntöjen rikkomisessa, voitto, jota ne ovat saaneet kyseisistä kilpailuvastaisista menettelytavoista, taloudellinen ja oikeudellinen asiayhteys, johon kilpailusääntöjen rikkominen liittyy ja niin edelleen.³⁴

70. Erityisesti yrityksen liikevaihdon huomioon ottamisen osalta yhteisöjen tuomioistuin on täsmentänyt asiassa *Musique Diffusion française* antamassaan merkittävässä tuomiossa, jota sekä valittajat että komissio ovat laajasti siteeranneet, että sakon määräämiseksi on "sallittua ottaa huomioon yhtä hyvin yrityksen kokonaisliikevaihto — — sekä se

33 — Asia C-219/95 P, *Ferriere Nord v. komissio*, tuomio 17.7.1997 (Kok. 1997, s. I-4411, 33 kohta). Kursivointi tässä.

34 — Ks. erityisesti yhdistetyt asiat 100/80–103/80, *Musique Diffusion française v. komissio*, tuomio 7.6.1983 (Kok. 1983, s. 1825, Kok. Ep. VII, s. 133) ja asia 322/81, *Michelin v. komissio*, tuomio 9.11.1983 (Kok. 1983, s. 3461, Kok. Ep. VII, s. 339).

osa liikevaihdosta, joka tulee kilpailusääntöjen rikkomisen kohteena olevista tavaroista”, mutta *”kummallekaan näistä luvuista [ei] pidä antaa sellaista merkitystä, joka olisi suhteeton muihin arviointiperusteisiin nähden”*.³⁵

71. Vaikka liikevaihto on hyödyllinen ja asianmukainen indisio yrityksen taloudellisesta painoarvosta (kokonaisliikevaihto) sekä sen toteuttamien menettelytapojen vaikutuksesta kilpailuun (liikevaihto merkityksellisillä markkinoilla), se on siis ”vain” yksi monista arviointiperusteista, jotka komissiolla on käytettävissään.

72. Kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ja komissio ovat perustellusti korostaneet, suuntaviivat eivät missään tapauksessa estä sitä, että sakon laskentamenettelyn eri vaiheissa otetaan huomioon myös kokonaisliikevaihto ja/tai relevanteilta markkinoilta saatu liikevaihto. Suuntaviivoissa määrätään erityisesti, että jos kilpailusääntöjen rikkomiseen syyllistyy useita yrityksiä, ”voi tietyissä tapauksissa olla tarpeen vaihdella — — määriä, jotta voitaisiin ottaa huomioon rikkomusten tapauskohtainen painoarvo ja siten kunkin yrityksen rikkomisen todellinen vaikutus kilpailuun

erityisesti, kun samanlaisiin rikkomuksiin syyllistyneet yritykset ovat huomattavan erikokoisia” (1 kohdan A alakohdan kuudes kappale).

73. Vaikka suuntaviivoissa ei toisin sanoen määrätä asianomaisten yritysten liikevaihdon järjestelmällisestä huomioon ottamisesta sakon perusmäärää laskettaessa tai sakon laskennan myöhemmässä vaiheessa,³⁶ tätä osatekijää ei ole missään tapauksessa ensi arviolta poissuljettu laskelmasta. Tämän osoittaa myös nyt käsiteltävien valitusten kohteena oleva komission päätös, jossa on jaettu valittajat neljään ryhmään niiden koon perusteella, ja sakon perusmäärät ovat sen perusteella huomattavan erilaisia.

74. Ei siis voida sanoa, kuten valittajat väittävät, että sakkojen laskeminen suuntaviivoissa vahvistetun menetelmän mukaisesti merkitsisi pelkkää edeltä määrättyä aritmeettista toimenpidettä. Sen lisäksi, mitä edellä totesin liikevaihdosta ja erityisesti mahdollisuudesta arvioida sakon suuruutta asianomaisten yritysten koon mukaan, on todettava, että kun suuntaviivojen mukaan on

35 — Em. yhdistetyissä asioissa *Musique Diffusion française* annettun tuomion 121 kohta.

36 — Esimerkiksi siinä vaiheessa, kun otetaan huomioon se, että ”suurilla yrityksillä on useimmiten oikeudellista ja taloudellista tietoa sekä infrastruktuureja, jotka antavat niille mahdollisuuden arvioida paremmin toimintaansa mahdollisesti liittyviä rikkomuksia ja niistä aiheutuvia kilpailuoikeudellisia seurauksia” (1 kohdan A alakohta, viides kappale), tai siinä vaiheessa, kun otetaan mahdollisesti huomioon ”rikkomiseen syyllistyneiden mahdollisesti saamat taloudelliset tai rahoituskelliset edut” sekä ”kyseessä olevien yritysten ominaispiirteet” (5 kohdan b alakohta).

mahdollista ottaa huomioon useita raskauttavia ja lieventäviä olosuhteita sekä ”tiettyjä objektiivisia tietoja, kuten erityistä taloudellista ympäristöä, rikkomiseen syyllystyneiden mahdollisesti saamia taloudellisia tai rahoituksellisia etuja — —, kyseessä olevien yritysten ominaispiirteitä — —” (5 kohdan b alakohta), niissä määrätään nimenomaisesti siitä, että sakon suuruus vahvistetaan vakiintuneessa oikeuskäytännössä edellytetyin tavoin siten, että sekä tapaukseen liittyvät erityisolosuhteet että asiayhteys, johon kilpailusääntöjen rikkominen sijoittuu, otetaan huomioon.³⁷

75. Suuntaviivoihin sisältyy siten useita joustavia osatekijöitä, joiden perusteella komissiolla on mahdollisuus käyttää omaa harkintavaltaansa asetuksen N:o 17 15 artiklan mukaisesti, sellaisena kuin sitä on oikeuskäytännössä tulkittu.

76. Todettakoon tämän jälkeen 10 prosentin enimmäismäärän ylittämisestä välilaskutoimituksissa ja siitä aiheutuvista lainvastaisiksi väitetyistä seurauksista, että mielestäni tällainen mahdollisuus ei perustu nimenomaisesti eikä implisiittisesti suuntaviivojen sanamuotoon. Suuntaviivoissa näet ainoastaan muistutetaan asetuksessa N:o 17 vahvistetusta enimmäismäärästä, kun niiden 5 kohdan a alakohdassa täsmennetään, että ”on

selvää, että lopullinen tämän kaavan mukaan laskettu sakkosumma (perusmäärä, jota korotetaan tai alennetaan prosenttiosuudella), ei saa missään tapauksessa ylittää 10 prosenttia yrityksen koko maailmasta kertyvästä liikevaihdosta”.³⁸ Suuntaviivoissa ei toisin sanoen lisätä mitään siihen, mitä asetuksessa N:o 17 on jo säädetty kyseisen enimmäismäärän ylittämisestä, eikä myöskään vähennetä siitä mitään.

77. Tältä kannalta en siis näe mitään syytä poiketa arvioinneista, joita ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on esittänyt suuntaviivojen laillisuudesta, vaikka tätä asiaa ei voida vielä pitää loppuun käsiteltynä, kuten jäljempänä todetaan, kun käsittelen suhteellisuusperiaatteen ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamista koskevia valitusperusteita.

c) Väitteeseen liittyviä erityisiä näkökohtia

78. Ensin on kuitenkin mainittava Isoplus-konsernin esittämät kaksi muuta väitettä, jotka koskevat suuntaviivojen yksittäisiä määräyksiä.

37 — Ks. esim. em. yhdistetyissä asioissa *Musique Diffusion française* annetun tuomion 106 kohta.

38 — Kursivointi tässä.

79. i) Valittajat vetoavat ensinnäkin siihen, että kun suuntaviivoissa määrätään mahdollisuudesta "korottaa sakkojen määrää, jotta se ylittäisi rikkomisen avulla kertyneiden laittomien voittojen määrän" (2 kohta, viides luetelmakohta), niillä otetaan asetuksen N:o 17 15 artiklan vastaisesti käyttöön uusia raskauttavia olosuhteita. Samalla kyseinen määräys saattaa johtaa siihen, että samat olosuhteet otetaan kahteen kertaan huomioon, koska suuntaviivoissa määritellyn mallin mukaan kilpailuoikeuden rikkomisesta saadut edut on jo otettu huomioon kilpailusääntöjen rikkomisen vakavuutta arvioitaessa.

80. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tältä osin esittämään arviointiin voidaan täysin yhtyä.³⁹ Kuten sen siteeraamasta oikeuskäytännöstä näet ilmenee, edut, joita yritykset saavat kilpailuoikeuden rikkomisesta, kuuluvat tekijöihin, jotka komissio voi ottaa huomioon paitsi arvioidessaan kilpailusääntöjen rikkomisen vakavuutta myös varmistakseen sen, että seuraamus on riittävän varoittava erityisesti siltä osin kuin kyseessä ovat yhteismarkkinoiden toiminnan kannalta erityisen vahingolliset menettelytavat, kuten nyt käsiteltävässä asiassa. Sen välttäminen, että kilpailusääntöjen rikkojat saavat etua menettelystään, on mielestäni lisäksi yksi minkä tahansa seuraamusjärjestelmän tärkeimmistä tavoitteista.

81. Vaikuttaa siis siltä, että asetuksen N:o 17 sanamuoto sen enempää kuin yhteisön oikeuskäytäntökään eivät ole esteenä sille, että komissio pitää käyttäessään laajaa harkintavaltansa, jonka myös yhteisöjen tuomioistuin on tunnustanut, asianmukaisena korottaa sakon perusmäärää, jotta siinä otettaisiin paremmin huomioon kilpailuvastaisista menettelytavoista aiheutunut hyöty (ja siis silloin kun laskelman perusmäärä ei riittävällä tavalla vastaa kyseistä hyötyä) sillä edellytyksellä, kuten suuntaviivoissa perustellusti täsmennetään, että "voittojen objektiivinen arviointi on mahdollista".⁴⁰

82. ii) Samat valittajat vetoavat toiseksi siihen, että suuntaviivat ovat lainvastaiset siltä osin kuin 2 kohdan toisessa luetelmakohtassa veloitetaan yritys yhteistyöhön komission kanssa ja jopa todistamaan itseään vasten sakon korottamisen uhalla.

83. Tämä merkitsee niiden mielestä puolustautumisoikeuksien loukkaamista ja erityisesti sitä, että yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Orkem antamassa tunnetussa tuomiossa⁴¹ kilpailuasioissa tunnustamaa oikeutta olla todistamatta itseään vastaan loukataan.

40 — Suuntaviivojen 2 kohdan viides luetelmakohta.

41 — Asia 374/87, Orkem v. komissio, tuomio 18.10.1989 (Kok. 1989, s. 3283, Kok. Ep. X, s. 231).

39 — Vrt. valituksenalaisen tuomion 454–458 kohta.

84. Tältä osin on kuitenkin ennen kaikkea muistutettava siitä, että suuntaviivojen 2 kohdassa täsmennetään, että komissio voi määrätä sakon perusmäärän korottamisesta raskauttavien olosuhteiden perusteella, ja niihin kuuluu ”— — kieltäytyminen kaikesta yhteistyöstä tai jopa pyrkimys estää tutkimukset”.

85. Lisäksi asetuksessa N:o 17 annetaan komissiolle laajat tutkintavaltuudet menettelyssä, jossa pyritään varmistamaan, onko perustamissopimuksen kilpailusääntöjä rikottu. Sen 11 artiklassa annetaan näet komissiolle toimivalta velvoittaa yritys antamaan sille kaikki tarvittavat tiedot, jotka koskevat tosiseikkoja, jotka ovat yrityksen tiedossa, sekä toimittamaan tarvittaessa hallussaan olevat asiakirjat, mikäli niistä on hyötyä sen varmistamiseksi, että yritys itse tai toinen yritys on noudattanut kilpailunvastaista menettelytapaa.

86. Pitää paikkansa, että yhteisöjen tuomioistuin on edellä mainitussa asiassa Orkem antamassaan tuomiossa todennut, että kyseisiä tutkinta- ja valvontavaltuuksia ei voida tulkita siten, että niillä loukattaisiin yrityksille annettuja puolustautumisoikeuksia. Erityisesti ”komissio ei voi — — vaatia yritystä antamaan sellaisia vastauksia, joiden seurauksena sen olisi myönnettävä sellainen kilpailusääntöjen rikkominen, josta komission on hankittava selvitys”.⁴²

87. Suuntaviivojen 2 kohdassa ei ole mielestäni kuitenkaan kysymys tästä. Vaikuttaa päinvastoin siltä, että sen sanamuoto sopii täydellisesti yhteen sekä asetuksen N:o 17 säännösten kanssa että asiaan Orkem liittyvän oikeuskäytännön tulkinnan ja ulottuvuuden kanssa.

88. Suuntaviivoissa ei näet millään tavoin velvoiteta yritystä todistamaan itseään vastaan tai toimittamaan todisteita omasta syyllisyydestään; niissä täsmennetään yksinomaan, että sakkoa korotetaan siinä tapauksessa, että yritys kieltäytyy ”kaikesta yhteistyöstä” komission yksiköiden kanssa tai pyrkii estämään tutkimukset.

89. Tämä on lisäksi näkemys, jonka yhteisöjen tuomioistuin on omaksunut myös asiassa Metsä-Serla Sales Oy vuonna 2000 antamassaan tuomiossa,⁴³ johon ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on perustellusti viitannut ja jossa täsmennetään, että ”yritykselle, joka kiistää komission kannan oikeellisuuden ja joka ei tee muuta yhteistyötä kuin sen, mihin se on velvollinen asetuksen N:o 17 mukaan, ei — — määrätä tästä syystä korotettua sakkoa”.⁴⁴

90. Mielestäni siis myös nämä perusteet on hylättävä.

43 — Asia C-298/98 P. Finaboard v. komissio, tuomio 16.11.2000 (Kok. 2000, s. I-10157).

44 — Saman tuomion 58 kohta.

42 — Em. asiassa Orkem v. komissio annetun tuomion 35 kohta.

2) Valitusperusteet, jotka koskevat suhteellisuusperiaatteen ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamista

91. Suurin osa valittajista on kehitellyt suuntaviivoja koskevaa edellä mainittua yleisluonteista perustetta ja arvostelee ensimmäisen oikeusasteen tuomiota myös siitä, että siinä ei ole selvitetty, onko kyseessä suhteellisuusperiaatteen ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaaminen.

92. Tämän perusteella ne kiistävät sen laskutavan automaattisuuden oikeellisuuden, jota komissio on noudattanut nyt käsiteltävissä asioissa ja joka on estänyt sitä ottamasta tehokkaasti huomioon yksilöllisiä tekijöitä ja seikkoja, jotka liittyvät kunkin järjestelyyn osallistuneen yrityksen tilanteeseen.

93. Kun kyseisessä menetelmässä on nojautettu kiinteisiin määriin, se on erityisesti estänyt komissiota ottamasta riittävästi huomioon yritysten liikevaihtoa ja nimenomaan niiden liikevaihtoa merkityksellisillä markkinoilla, vaikka sen arvioimiselle on annettu aina erityinen merkitys yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä, kuten myös komission päätöksentekokäytännössä, jotta varmistettaisiin suhteellisuusperiaatteen noudattaminen.

94. Kyseisestä oikeuskäytännöstä ilmenee näet, että sakon perusmäärä on laskettava

yksittäisen yrityksen liikevaihdon perusteella, jotta sen koko ja taloudellinen vaikutusvalta ja siten vaikutukset, joita sillä on voinut olla markkinoilla, kyettäisiin ottamaan huomioon. Kyseessä on siten laskelma, jolla pyritään "yksilöllistämään" yksittäisten yritysten sakko ja "suhteuttamaan" se muille järjestelyyn osallistuneille yrityksille määrättyihin sakkoihin.

95. Valittajat sitä vastoin katsovat, että seuraamuksen asianmukainen "yksilöllistäminen" ei ole ollut mahdollista komission noudattaman menetelmän avulla. Erityisesti aina kun komission laskutavalla on saavutettu tai ylitetty 10:tä prosenttia liikevaihdosta koskeva yläraja, tämän kynnyksen yläpuolella suoritettujen laskutoimitukset (kilpailusääntöjen rikkomisen keston, lieventävien seikkojen jne. perusteella) ovat olleet täysin teoreettisia; niillä ei näet ole ollut mitään vaikutusta sakon lopulliseen määrään, koska lopullista määrää on lopuksi joka tapauksessa täytynyt alentaa tämän kynnyksen alapuolelle. Tämä on ristiriidassa yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön (erityisesti asiassa *Musique Diffusion française* annetun tuomion⁴⁵) kanssa, sillä sen mukaan sakon suuruutta määrittäessä on otettava huomioon kaikki asiaan vaikuttavat tekijät.

96. Jotkin kyseisistä valittajista vetoavat lopuksi siihen, että kun komissio on ottanut perusmääräksi kiinteämääräisen summan,

45 — Em. yhdistetyissä asioissa *Musique Diffusion française* ym. v. komissio annettu tuomio.

joka on määritetty asianomaisten yritysten liikevaihdosta riippumatta ja vahvistettu joissain tapauksissa jo laskelman aluksi tasolle, joka on ollut yli 10 prosenttia liikevaihdosta, se on syrjinyt pieniä ja keski-suuria yrityksiä määräämällä niille niiden taloudelliseen painoarvoon nähden liian suuria sakkoja. Ne vetoavat näet myös siihen, että niille määrättyt sakot ovat suhteellisesti ankarammat kuin suuremmalle ja järjestelyn johtajana toimineelle ABB:lle määrätty, minkä vuoksi kohtelu on ollut perusteettomasti syrjivää.

97. Tässä yhteydessä on mielestäni asianmukaista täsmentää heti alustavasti, että sen arvioiminen, onko sakko asianmukainen kilpailusääntöjen rikkomisen vakavuuteen ja keston nähden, kuuluu ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimelle asetuksen N:o 17/17 artiklassa annettun myös asiakysymystä koskevan valvontavallan piiriin. Ainoastaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on siten toimivaltainen valvomaan sitä, miten komissio on yksittäistapauksessa arvioinut lainvastaisten menettelytapojen vakavuutta ja kestoja.⁴⁶

98. Muutoksenhaun yhteydessä yhteisöjen tuomioistuin voi valvoa vain sitä, onko ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

ottanut oikeudellisesti asianmukaisella tavalla huomioon kaikki ne tekijät, jotka ovat olennaisia arvioitaessa kilpailusääntöjen rikkomista, ja onko valittajien esittämiä kysymyksiä käsiteltäessä tehty oikeudellisia virheitä.⁴⁷

99. Erityisesti sakkojen väitetyn suhteettomuuden ja syrjivyyden osalta on huomautettava, että yhteisöjen tuomioistuimen asiana ei ole korvata kohtuullisuussyistä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen harkintaa omallaan, kun se käyttää yhteisön oikeutta rikkoneille yrityksille määrättyjen sakkojen suuruutta koskevaa toimivaltaansa.⁴⁸

100. Nyt käsiteltävien valitusten yhteydessä yhteisöjen tuomioistuimen arviointi rajoittuu siis ainoastaan siihen, onko ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin komission sakkojen vahvistamiseksi käyttämät perusteet vahvistaessaan ja niiden soveltamista valvoessaan tai jopa tätä soveltamista korjatessaan tehnyt ilmeisen virheen tai loukannut sakkojen asettamista säänteleviä suhteellisuusperiaatetta ja yhdenvertaisen kohtelun periaatetta.⁴⁹

47 — Em. asiassa *Ferriere Nord* annetun tuomion 31 kohta ja asiassa *Baustahlgewebe* annetun tuomion 128 kohta.

48 — Em. asiassa *Baustahlgewebe* annetun tuomion ja asiassa *British Sugar* annetun tuomion 48 kohta.

49 — Yhdistetyt asiat 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, *Aalborg Portland ym. v. komissio*, tuomio 7.1.2004, (Kok. 2004, s. I-123, 365 kohta).

46 — Asia C-185/95 P, *Baustahlgewebe v. komissio*, tuomio 17.12.1998 (Kok. 1998, s. I-8417, 128 kohta) ja asia C-359/01 P, *British Sugar v. komissio*, tuomio 29.4.2004 (Kok. 2004, s. I-4933, 47 kohta).

101. Nämä yhteisöjen tuomioistuimen harjoittamalle valvonnalle asetetut rajat huomioon ottaen tutkin seuraavaksi esitetyt valitusperusteet.

102. Aluksi on huomautettava, että on kiistatonta, että komission on noudatettava suhteellisuusperiaatetta, kun se vahvistaa kilpailusääntöjen rikkomisesta määräämiensä sakkojen suuruuden.

103. Nyt käsiteltävällä alalla tämä periaate pätee ennen kaikkea ikään kuin "ehdotomana" ja ilmenee asetuksen N:o 17 15 artiklan 2 kohdassa vahvistetun 10:tä prosenttia kokonaisliikevaihdosta koskevan rajan noudattamisena. Tällä enimmäismäärällä pyritään näet nimenomaan välttämään se, että sakot ovat seuraamuksen kohteena olevan yrityksen kokoon nähden suhteettomia.⁵⁰

104. Tältä kannalta väite, jonka jotkin valittajat ovat esittäneet siitä, että komissio ei olisi ottanut huomioon niiden liikevaihtoa merkityksellisillä markkinoilla soveltaessaan 10 prosentin rajaa, vaikuttaa mielestäni

perusteettomalta. Olen näet ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kanssa yhtä mieltä siitä, että vakiintuneesta oikeuskäytännöstä seuraa, että tämän rajan on katsottava koskevan asianomaisten yrityksen *koko maailmasta kertyvää liikevaihtoa* — joka yksin kykenee antamaan likimääräisen viitteen asianomaisten yritysten merkityksestä ja vaikutusvallasta —, ja että komissiolla on laaja harkintavalta päättää, missä määrin se ottaa huomioon koko maailmasta kertyvän liikevaihdon ja/tai merkityksellisiltä markkinoilta kertyvän liikevaihdon, kunhan se noudattaa kyseistä ylärajaa.

105. Mikäli lopullisen sakon määrä ei toisin sanoen ylitä 10:tä prosenttia valittajille kilpailusääntöjen rikkomisen viimeisenä vuonna koko maailmasta kertyvästä liikevaihdosta, sakon ei voida katsoa olevan suhteeton pelkästään sen vuoksi, että se ylittää merkityksellisiltä markkinoilta kertyneen liikevaihdon.

106. Toisaalta ei voida myöskään väittää joidenkin valittajien tavoin, että sakot olisivat syrjiviä pelkästään sen vuoksi, että kun joidenkin kyseisten yritysten sakkoja on jouduttu alentamaan 10 prosentin ylärajan noudattamiseksi, näin ei ole tehty sellaisten yritysten osalta, joille määrättäviä sakkoja koskevien laskutoimitusten yhteydessä tätä ylärajaa ei ole missään vaiheessa ylitetty. Kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomiois-

50 — Ks. esim. em. yhdistetyissä asioissa *Musique Diffusion française v. komissio* annetun tuomion 119 kohta.

tuin on korostanut,⁵¹ tämä alennus on näet suora ja väistämätön seuraus asetuksessa N:o 17 tyhjentävästi vahvistetusta rajasta. Tässä tilanteessa se, että sakkoa ei ole alennettu, ei mielestäni tällä yksinomaisella perusteella ole asianmukainen syy katsoa, että muutoin lainmukaisesti vahvistetun sakon määrä olisi syrjivä.⁵²

rikkoneet kilpailusääntöjä, koska mikäli useat yritykset ovat syllistyneet rikkomisiin, suhteellisuusperiaate edellyttää sitä, että sakkoa vahvistettaessa tutkitaan ”niistä kunkin osallistumisen suhteellinen painoarvo”.⁵³

107. Tämä ei kuitenkaan vaikuta siihen, että tällainen automatiikka voisi vaikuttaa myös suhteellisuusperiaatteen, kun sitä ei arvioida absoluuttisessa merkityksessä vaan ”suhteellisesti” eli varmistamaan se, että seuraamus on ”yksilöllistetty” ja siten oikeassa suhteessa kilpailusääntöjen rikkomisen vakavuuteen ja kuhunkin tapaukseen liittyviin subjektiivisiin ja objektiivisiin seikkoihin. Tästä näkökulmasta määrän oikeasuhteisuus ja syrjimättömyys ei perustu yksinomaan aritmeettiseen suhteeseen edellisen tilivuoden liikevaihtoon nähden vaan edellä lueteltujen (ks. edellä 69 kohta) tekijöiden kokonaisuuteen.

109. Tätä edellyttää myös yhdenvertaisen kohtelun periaate, jota vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan loukataan silloin, kun samankaltaisia tilanteita käsitellään eri tavoin tai kun erilaisia tilanteita kohdellaan samalla tavoin, ellei tällainen kohtelu ole objektiivisesti perusteltavissa.⁵⁴ Tästä seuraa nyt käsiteltävien asioiden kannalta, että sakon on oltava sama kaikille samassa tilanteessa oleville yrityksille ja että eri menettelytavoista ei voida määrätä samaa seuraamusta.

108. Tällaisella suhteellisuusperiaatteen ”oikeasuhteisella” soveltamisella on erityinen merkitys silloin kun useat yritykset ovat

110. Tarkastelen seuraavaksi nyt käsiteltäviä asioita ja palaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tältä osin tekemään selvitykseen.

51 — Em. asiassa Brugg Rohrsysteme GmbH annetun tuomion 155 kohta.

52 — Eri kysymys, jota käsittelemme jäljempänä (ks. 113 kohdasta alkaen), koskee niitä seurauksia, joita 10 prosentin ylärajan ylittämällä voi olla sellaisten sakkojen laillisuuden kannalta, joiden osalta komission on täytynyt soveltaa alennusta, jotta se ei olisi ylittänyt tätä rajaa.

53 — Asia C-51/92 P, Hercules Chemicals v. komissio, tuomio 8.7.1999 (Kok. 1999, s. I-4235, 110 kohta). Ks. myös yhdistetyt asiat 40/73–48/73, 50/73, 54/73–56/73, 111/73, 113/73 ja 114/73, Suiker Unie ym. v. komissio, tuomio 16.12.1975 (Kok. 1975, 623 kohta) ja em. yhdistetyissä asioissa Aalborg Portland annetun tuomion 92 kohta.

54 — Asia 106/83, Sermide, tuomio 13.12.1984 (Kok. 1984, s. 4209, 28 kohta) ja asia C-174/89, Hoche, tuomio 28.6.1990 (Kok. 1990, s. I-2681, 25 kohta).

111. Valituksenalaisissa tuomioistuissa on todettu, että perusteet, joita komissio oli käyttänyt vahvistaessaan sakkojen määrää, perustuivat kilpailusääntöjen rikkomisen erityistä vakavuutta ja sen kestoa koskeneeseen huolelliseen ja yksityiskohtaiseen tutkimukseen⁵⁵ sekä asianomaisten yritysten tilannetta, asemaa ja käyttäytymistä koskeneeseen tutkimukseen; että komissio otti sakon perusmäärää vahvistaessaan asianmukaisesti huomioon kartellin osallistujien taloudellisten painoarvojen eroavaisuuden jakaessaan ne neljään ryhmään ”sen mukaan, mikä oli niiden merkitys yhteisön merkityksellisillä markkinoilla” (päätöksen 166 perustelukappale) ja määrätessään kullekin ryhmälle eri perusmäärät; että näitä ryhmiä määrittäessään ”komissio on ottanut huomioon kyseisillä markkinoilla kertyneen liikevaihdon lisäksi sen, minkä suhteellisen merkityksen kartellin jäsenet ovat katsoneet toisillaan olevan, sellaisena kuin tämä ilmenee kartellin yhteydessä sovitusta kiintiöistä — — sekä saavutetuista ja asetetuista tuloksista vuonna 1995”,⁵⁶ sillä seurauksella, että yritysten jakaminen neljään ryhmään ja niiden perusmäärien vahvistaminen oli tapahtunut objektiivisesti perustellulla ja sisäisesti johdonmukaisella tavalla.⁵⁷

112. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on todennut, että tällä tavoin menetellessään komissio on soveltanut suuntaviivoja asianmukaisesti siltä osin kuin niissä määrätään, että jos kilpailusääntöjen rikkomiseen osallistuu useita yrityksiä, perusmääriä voidaan vaihdella, ”jotta voitaisiin ottaa huomioon rikkomusten tapauskohtainen painoarvo ja siten kunkin yrityksen rikkomisen todellinen vaikutus kilpailuun” (vrt. suuntaviivojen 1 A kohta, kuudes ja seitsemäs alakohta).

113. Komission määräämät ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen vahvistamat sakot perustuvat kaiken kaikkiaan kilpailusääntöjen rikkomisen erityistä vakavuutta ja sen kestoa sekä kunkin seuraamusten kohteena olleen yrityksen tilannetta, asemaa ja käyttäytymistä koskevaan huolelliseen ja yksityiskohtaiseen tutkimukseen.

114. On kuitenkin huomautettava, että vaikka sakkojen määräämiselle asetetut edellytykset on otettu huomioon, pelkästään tämän perusteella ei voida todeta, että kaikki suhteellisuusperiaatteen ja syrjintäkiellon periaatteen noudattamiseen liittyvät kysymykset olisi ratkaistu.

115. Kuten komissiokin on myöntänyt, suuri osa riidanalaisen päätöksen laskutoimituksista on suoritettu asetuksen N:o 17 15 artiklan 2 kohdassa vahvistetun 10 prosentin

55 — Paitsi Dansk Rørindustrin tapauksessa, jonka osalta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi komission tehneen arviointivirheen katsoessaan, että kyseinen valittaja ei ollut osallistunut järjestelyyn huhtikuun ja elokuun 1994 välisenä aikana. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin pysytti kuitenkin komission määräämän sakon.

56 — Em. asiassa LR AF 1998 v. komissio annetun tuomion 296 kohta.

57 — Ks. esim. em. asiassa LR AF 1998 v. komissio annetun tuomion 304 kohta, jossa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa, että ”toiseen ryhmään” kuuluvien yritysten osalta vahvistetun perusmäärän osalta ”niiden arviointiperusteiden valossa, joita komissio on noudattanut määrittäessään kunkin yrityksen merkitystä kyseisillä markkinoilla — — komissiolla on ollut oikeus soveltaa kantajaan vähintäänkin kaksi kertaa suurempaa sakon laskemisen lähtökohtaa kuin kolmanteen luokkaan kuuluvien yrityksiin”.

ylärajan yläpuolella. Komissio on ylittänyt tämän rajan kaikille muille valittajille paitsi KE KELIT Kunststoffwerkille, Brugg Rohr-systemelle ja ABB Asea Brown Broverille määräämiään sakkoja laskiessaan. Kolmessa tapauksessa (Isoplus-konserni, LR af 1998 (Saksa) ja Dansk Rørindustri) komissio on lisäksi laskenut sakot sellaisen perusmäärän pohjalta, joka jo ylitti 10 prosentin ylärajan. Vasta laskutoimitusten päätteeksi ennen yhteistyötä koskevan tiedonannon soveltamista se on alentanut näin määritettyä välisummaa kyetäkseen noudattamaan 10:tä prosenttia kokonaisliikevaihdosta koskevaa ylärajaa.

116. Toisin sanoen 15 artiklassa säädettyä 10 prosentin rajaa ei ole käytetty rajana, jota ei olisi voitu ylittää laskutoimitusten alusta alkaen, vaan se on ollut ainoastaan lopullinen raja, jonka perusteella sakkoa on alennettu siltä osin kuin se on ylittänyt tämän kynnyksen.

117. Joidenkin valittajien mielestä tällainen laskutapa on asetuksen N:o 17 15 artiklan 2 kohdan vastainen, ja sen vuoksi nyt käsiteltävissä asioissa olisi loukattu suhteellisuusperiaatetta ja yhdenvertaisen kohtelun periaatetta siltä osin kuin sakkojen määrissä on otettu vain osittain ja epätäydellisesti huomioon kuhunkin tapaukseen liittyvät

erityispiirteet sekä yksittäisten yritysten suhteellinen asema kartellissa.

118. Joka kerta kun komissio on ylittänyt 10 prosentin rajan laskutoimituksissaan, kaikki laskentaperusteet (kilpailusääntöjen rikkomisen keston, lieventävien seikkojen jne. mukaan), joita on sovellettu tämän kynnyksen yläpuolella, eivät näet ole voineet käytännössä vaikuttaa sakon lopulliseen määrään, kuten ilmenee myös valittajien esittämästä taulukosta, jossa on esitetty näiden määrien yksilöimiseen liittyvät luvut.

119. Siltä osin kuin nämä väitteet eivät ole jo perusteettomia, ne eivät ole kuitenkaan riittäviä sen perustelemiseksi, että valitus pitäisi hyväksyä näiden seikkojen perusteella.

120. Sen enempää asetuksen N:o 17 15 artiklan 2 kohdan sanamuoto kuin sen tarkoitukseen eivät ole komission noudattaman laskutavan esteenä. Kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on todennut, asetuksen N:o 17 15 artiklan 2 kohdassa ei kielletä komissiota käyttämästä laskutoimitusten aikana väliaikaista lukua, joka on suurempi kuin 10 prosenttia kyseisen yrityksen liikevaihdosta, kunhan yritykselle lopulta määrättävä sakko ei ole tätä enimmäismäärää suurempi.⁵⁸

58 — Ks. cm. asiassa LR AF 1998 v. komissio annetun tuomion 288 kohta.

121. Tässä yhteydessä on mielestäni tärkeää huomata, että 15 artiklan 2 kohdassa määritellään sakkojen suuruus kahdessa peräkkäisessä ja erillisessä kohdassa:

— ensinnäkin siinä säädetään, että komissio voi määrätä ”sakon, joka on vähintään 1 000 ja enintään 1 000 000 laskentayksikköä”, joten siinä vahvistetaan vähimmäisseuraamus ja enimmäisseuraamus

— toiseksi siinä annetaan komissiolle oikeus ylittää tällainen ”enimmäisrangaistus” sillä edellytyksellä, että sakon lopullinen määrä on ”enintään 10 prosenttia kunkin rikkomukseen osallisen yrityksen edellisen tilikauden liikevaihdosta”.

122. Tästä seuraa mielestäni kaksi merkittävää seikkaa.

123. Kuten ensinnäkin säännöksen ensimmäisestä luettelamakohdasta ilmenee, sakkojen vahvistamista kiinteän määrän perusteella koskeva järjestelmä ei ole täysin asetuksen N:o 17 logiikan vastainen.

124. Lisäksi tapauksissa, joissa komissio pitää asianmukaisena poiketa ensimmäisen luettelamakohdan seuraamusvaihtoehdoista, toisessa luettelamakohdassa vahvistetaan ainoastaan enimmäismäärä, jolloin komissio saa vapaasti valita minkä tahansa muun laskutavan.

125. Kyseiseen järjestelmään sisältyy väistämättä valittajien ilmoittamien kaltaisia tasojärjestelyjä, koska enimmäismäärä on jo lähtökohtaisesti ehdoton yläraja, jota sovelletaan automaattisesti, kun tietty kynnys saavutetaan, ja kaikista muista arviointiteki-joistä riippumatta. Kuten komissio on huomauttanut, valittajille, joihin tätä rajaa on sovellettu, on näet määrätty alempi sakko kuin niille olisi määrätty ilman ylärajaa kilpailusääntöjen rikkomiseen liittyvien kaikkien olosuhteiden ja erityisesti sen vakavuuden ja keston perusteella.

126. Tämä kaikki kuuluu kuitenkin asetuksella N:o 17 käyttöön otettuun järjestelmään, kuten olen todennut. Ne, mitä valittajat pitävät suhteettomina ja/tai syrjivinä komission noudattaman laskutavan tuloksina, ovat näet todellisuudessa vain 10 prosentin rajan soveltamisen väistämätöntä seurausta.

127. Tästä näkökulmasta komissiota ei siis voida arvostella, kunhan on varmistettu, että

se on nyt käsiteltävän kaltaisissa tilanteissa i) arvioinut asianmukaisesti kilpailusääntöjen rikkomisen vakavuutta, kestoja sekä muita siihen liittyviä seikkoja ja ii) pitänyt sakkojen loppusumman 10:tä prosenttia yksittäisten yritysten liikevaihdosta koskevan kynnyksen alapuolella.

128. Näin ollen on pääteltävä, että voimassa oleva lainsäädäntöjärjestelmä ei tue nyt käsiteltäviä perusteita.

129. En voi kuitenkaan olla huomauttamatta, että tämä tutkimus osoittaa, että komission soveltamaan laskutapaan liittyvät tietyt järjestelmän oikeudenmukaisuutta koskevia riskejä.

130. Se, että nyt käsiteltävien kaltaisissa tapauksissa osa laskutoimituksista on lähinnä muodollisia ja abstrakteja eivätkä siten käytännössä vaikuta sakon lopulliseen määrään, ei näet mielestäni täysin vastaa ”rangaistusten” yksilöllistämistä ja mukauttamista koskevia vaatimuksia — ja nämä ovat kaksi johtavaa periaatetta kaikissa seuraamusjärjestelmissä sekä rikosoikeuden että hallinto-oikeuden alalla. Ei voida myöskään jättää huomiotta sitä, että samasta syystä saattaa

käydä niin, että suuntaviivoilla tavoiteltu suurempi avoimuus ei täysin toteudu.

131. Lisättäköön, että mainitut tilanteet eivät ole missään tapauksessa poikkeuksellisia ja ne saattavat jopa yleistyä. Kilpailusääntöjen rikkomisesta määrättäviä sakkoja koskeva komission politiikka on näet edennyt vuoden 1998 suuntaviivojen antamisella uuteen vaiheeseen, joka, syistä, joiden arvoileminen ei ole minun tehtävänäni, on varmasti ankarampi ja on johtanut sakkojen tason nousuun erityisesti vakavimpien kilpailusääntöjen rikkomisten osalta. Koska tällainen ankaroittaminen perustuu lisäksi kiinteisiin määriin pohjautuvaan laskutapaan, se saattaa vaikuttaa enemmän pieniin ja keskisuuriin yrityksiin.⁵⁹

132. Tilanne on kaiken kaikkiaan uusi ja ongelmallisempi verrattuna vaiheeseen,

59 — Tältä osin on huomautettava, että juuri näistä syistä Nederlandse Mededingingsautoriteit (Alankomaiden kilpailuviranomainen) on sakkojen suuruuden määrittämisestä antamissaan suuntaviivoissa nimenomaisesti poikennut komission noudattamasta linjasta:

”With regard to fines for infringements of the Competition Act, the Director-General of NMA is of the opinion that the Guidelines drawn up by the European Commission cannot be taken as the point of departure without adaptation. The European Commission uses categories of infringements, in accordance with the aforementioned Guidelines, to which fixed fines apply. A disadvantage of a system of fixed fines is that small undertakings are affected relatively more harshly than larger undertakings (which often operate internationally). The policy of the Director-General of NMA with regard to fines must be applicable both to (very) large undertakings and to small and medium-sized undertakings, without losing the intended preventive effect, on the one hand, and generating disproportionate results, on the other.” (Richtsnoeren boetetoemeting — met betrekking tot het opleggen van boetes ingevolge artikel 57 van de Mededingingswet, 19.12.2001, 5 kohta)

jonka aikana komission noudattama menetelmä ei lähtökohtaisesti johtanut laskelmassa 10:tä prosenttia kokonaisliikevaihdosta koskevan rajan ylittymiseen, jolloin kaikki tapaukseen liittyvät seikat oli helpompi ottaa välittömästi huomioon sakon määrässä.

siten, että valittajien perusteltua luottamusta siihen, että sakkojen laskemiseen sovellettaisiin aikaisemman käytännön mukaista menetelmää, joka perustui yritykselle merkityksellisiltä markkinoilta kertyneeseen liikevaihtoon, on loukattu.

133. Seuraavaksi on pohdittava, olisiko mainittujen sakkopolitiikan uuden suuntauksen seurausten vuoksi asianmukaista tehdä joi-tain suunnanmuutoksia, joilla voidaan varmistaa, että tulokset ovat kaikissa tapauksissa yleisten järkevyyden ja kohtuuden vaatimusten mukaisia.

135. Valittajat katsovat, että mikäli katsot-taisiin, että komissio olisi saanut poiketa kyseisestä käytännöstä, sen olisi joka tapauk-sessa pitänyt ilmoittaa yrityksille aikeistaan ja esittää riittävät perustelut sille, miksi sen oli tehtävä tällainen muutos.

3) Luottamuksensuojan ja taannehtivuus-kiellon periaatteiden loukkaamista koskevat perusteet

136. Tässä tapauksessa luottamuksensuojan periaatetta on loukattu erityisen vakavalla tavalla sen vuoksi, että valittajat olivat päättäneet tehdä yhteistyötä komission kanssa ja että tähän ratkaisuun olivat vaikuttaneet nimenomaan hyödyt, joita ne odottivat saavansa mainitun yhteistyötä koskevan tiedonannon soveltamisesta myös aikaisempaan sakkojen laskentakäytäntöön.

a) Perustellun luottamuksen loukkaaminen

134. Suurin osa valittajista arvostelee sitä, että riidanalaisessa päätöksessä on sovellettu niihin suuntaviivoja, vaikka kilpailusääntöjen rikkominen aloitettiin huomattavasti suunta-viivojen laatimista aiemmin. Tästä seuraa

137. Totean heti, että minulla on huomatta-via epäilyjä yhteydestä, jonka valittajat kehittä-vät yhteistyötä koskevan tiedonannon ja komission tässä tapauksessa määräämien sakkojen tason välille.

138. Pitää paikkansa, että komissio toteaa kyseisen tiedonannon E.3 kohdassa olevansa "tietoinen siitä, että — — ilmoitus johtaa oikeutettuihin odotuksiin, joihin yritykset voivat turvautua paljastaessaan kartellin komissiolle". Minusta on kuitenkin ilmeistä, että oikeutetut odotukset, joita valittajilla saattoi olla tiedonannon perusteella, koskivat ainoastaan niiden yhteistyöpanoksen perusteella myönnettävien alennusten *laskutapaa* eikä "niille muussa tapauksessa määrätty[en] sakkoj[en]"⁶⁰ määrää tai niiden määrittämiseksi sovellettavaa laskutapaa.

139. Kuten komissio on perustellusti korostanut myös istunnossa, yhteistyötä koskevaan tiedonantoon ei sisälly mitään viittausta niiden sakkojen tasoon, jotka määrättäisiin ilman yhteistyötä. Tiedonantoon ei myöskään sisälly viittausta menettelyyn, jota komission pitäisi noudattaa määrittäessään sellaisten yritysten sakkoja, jotka ovat rikkoneet EY 81 artiklaa.

140. Tiedonannon A.5 kohdassa täsmennetään tarkemmin, että yrityksen yhteistyö komission yksiköiden kanssa on vain yksi tekijöistä, joita komissio voi ottaa huomioon sakon määrää vahvistaessaan.

141. Ratkaisevalta vaikuttaa tässä esitetyn näkemyksen kannalta lisäksi tiedonannon A.3 kohta, jossa määrätään, että sen tarkoituksena on "määritellä ne edellytykset, joilla komission kanssa kartelleja koskevissa tutkimuksissa yhteistyössä olevat yritykset voidaan vapauttaa sakoista tai niille muussa tapauksessa määrättyjä sakkoja lievennetään".

142. Näin ollen on pohdittava, onko komissio loukannut valittajina olevien yritysten perusteltua luottamusta, kun se on soveltanut suuntaviivoihin sisältyvää uutta sakkojen laskutapaa.

143. Valittajat korostavat perustellusti, että se, että yhteisön toimielin pitää ajan kuluessa voimassa tietyn käytännön, saattaa lähtökohteisesti herättää oikeutettuja odotuksia, joita yhteisön oikeudessa on suojeltava.

144. Ne viittaavat tässä yhteydessä asiassa Ferriere San Carlo vuonna 1987 annettuun tuomioon,⁶¹ jossa yhteisöjen tuomioistuintimen oli annettava ratkaisu sellaisen komission päätöksen laillisuudesta, jossa tämä oli

60 — Yhteistyötä koskevan tiedonannon A kohdan 1-3 alakohta.

61 — Asia 344/85, Ferriere San Carlo v. komissio, tuomio 12.11.1987 (Kok. 1987, s. 4435).

väittänyt Ferriere San Carlo -nimisen yrityksen ylittäneen sen osuuden sementtikiintiöstä, joka voitiin tuoda yhteisön markkinoille komission aikaisemman päätöksen perusteella, ja jossa se hyväksyi kanteen todeten, että komission menettelytapa oli kyseisen toimielimen kahtena edellisenä vuonna noudattaman käytännön vastainen, koska sen mukaan yhteisön vahvistamia määriä suuremmat sementtitoimitukset sallittiin.

145. Kyseisen ennakkotapauksen perusteella valittajat väittävät, että myös tässä tapauksessa on suojeltava niiden perusteltua luottamusta siihen, että sakkojen laskemista koskenut komission käytäntö olisi pidetty voimassa. Tässä tapauksessa komissio ei ole näet missään vaiheessa ilmoittanut yrityksille oikeastaan soveltaa suuntaviivoihin sisältyvää uutta sakkojen laskutapaa ja jättävänsä siten aikaisemman käytännön soveltamatta.

146. Tähän on kuitenkin vastattava, että valittajat unohtavat, että yhteisöjen tuomioistuimien lisäksi täsmennyksiä, että luottamussuojan periaatteeseen voidaan vedota vain silloin, kun hallinnollisen käytännön muutos ei ole ollut ”huoollisen ja valistuneen taloudellisen toimijan”⁶² ennakoitavissa.

62 — Asia C-22/94, Irish Farmers Association ym., tuomio 15.4.1997 (Kok. 1997, s. I-1809, 2 kohta); ks. lisäksi asia 265/85, Van den Bergh en Jurgens v. komissio, tuomio 11.3.1987 (Kok. 1987, s. 1155, 44 kohta).

147. On siis selvitettävä, onko sakkojen suuruuden laskutavan muutos, jonka komissio on toteuttanut suuntaviivoilla, ollut ”huoollisten ja valistuneiden” taloudellisten toimijoiden ennakoitavissa.

148. Tähän kysymykseen annettava ratkaisu liittyy mielestäni siihen, mitä olen edellä todennut suuntaviivojen laillisuudesta.

149. Vaikuttaa siis siltä, että komission ei voida väittää loukanneen valittajien perusteltua luottamusta pelkästään sen perusteella, että se on valinnut ankaramman linjan sakkojen vahvistamisessa tai omaksunut uuden sakkojen laskutavan, joka on kuitenkin edelleen ollut asetuksen N:o 17 sääntelyn mukainen.

150. Uskon näet, että huoollinen ja valistunut toimija olisi kyennyt järkevällä tavalla ennakoimaan sakkojen yleisen tason ankaroitumisen tai vaihtoehtoisesti sen, että komissio saattaisi ottaa asetuksen 15 artiklassa sille annetun harkintavallan mukaisesti käyttöön johdetun yhteisön oikeuden sääntönsä vastaavan sakkojen laskutavan.

151. On näet korostettava, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä on katsottu, että "— — vaikka luottamuksensuojan periaate on yksi yhteisön perustuvanlaatuisista periaatteista, taloudelliset toimijat eivät voi hyväksyttävästi luottaa sellaisen olemassa olevan tilanteen pysymiseen, jonka muuttaminen on yhteisöjen toimielinten harkintavallassa".⁶³

152. Yhteisöjen tuomioistuin on myöntänyt nimenomaan nyt käsiteltävien asioiden kohteena olevalla alalla, että komissiolla on harkintansa mukaan oikeus korottaa yhteisön kilpailusääntöjen rikkomisesta määrättävien sakkojen yleistä tasoa, ja täsmentänyt, että "se, että komissio on aikaisemmin soveltanut tietyntasoisia sakkoja tietynlaisiin rikkomuksiin, ei voi merkitä sitä, etteikö se voisi nostaa tätä sakkojen tasoa asetuksessa N:o 17 ilmoitetuissa rajoissa, jos tämä on tarpeen yhteisön kilpailupolitiikan toteuttamiseksi. Yhteisön kilpailusääntöjen tehokas soveltaminen edellyttää päinvastoin sitä, että komissio voi milloin tahansa mukauttaa sakkojen tasoa tämän politiikan tarpeita vastaavaksi".⁶⁴

153. Yhteisöjen tuomioistuin on lisäksi samassa tuomiossa katsonut, että komissio ei ole velvollinen ilmoittamaan väitetiedok-

siannossa, että se mahdollisesti muuttaa politiikkaansa sakkojen yleisen suuruusluokan osalta, koska tällainen mahdollisuus on sidoksissa "kilpailupolitiikan yleisiin näkökohtiin, joilla ei ole suoraa yhteyttä kysymyksessä olevien asioiden erityisolosuhteisiin".⁶⁵

154. Tästä huolimatta on lisättävä, että komissio ei ollut laiminlyönyt kiinnittää taloudellisten toimijoiden huomiota siihen, että sakkojen tasoa ja seuraamusten varoitavaa vaikutusta saatettaisiin ankaroitaa.⁶⁶ Tästä seuraa, että kyseisille taloudellisille toimijoille oli ilmoitettu komission tätä koskevista aiheista.

155. Katson siis, että tässä tapauksessa valittajien perusteltua luottamusta ei ole loukattu.

b) Taannehtivuuskiellon periaatteen loukkaaminen

156. Kuten olen todennut, valittajat vetoavat myös siihen, että seuraamusten

63 — Ks. asia C-350/88, Delacre, tuomio 14.2.1990 (Kok. 1990, s. I-395, 33 kohta).

64 — Em. yhdistetyissä asioissa Musique Diffusion française v. komissio annetun tuomion 109 kohta.

65 — Em. yhdistetyissä asioissa Musique Diffusion française v. komissio annetun tuomion 22 kohta.

66 — Ks. XXI kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus, s. 120.

taannehtivuuskiellon periaatetta olisi loukattu.

157. Tältä osin ne ovat yhtä mieltä siitä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen valituksenalaisissa tuomioissa esittämästä toteamuksesta, että yritykselle kilpailusääntöjen rikkomisesta määrättävien seuraamusten on vastattava seuraamuksia, joista oli säädetty silloin, kun sääntöjä rikottiin.

158. Niiden mielestä komissio on kuitenkin loukannut tätä periaatetta, kun se ei ole noudattanut käytäntöä, jota se oli siihen saakka noudattanut sakkoja laskiessaan, sillä seurauksella, että sakkojen lopullinen määrä on osoittautunut huomattavasti suuremmaksi.

159. Minä puolestani huomautan, että seuraamusjärjestelmä, joka oli voimassa silloin, kun kilpailusääntöjen rikkominen alkoi, ei ollut komission päätöksentekokäytäntö, kuten valittajat väittävät, vaan asetuksen N:o 17 15 artiklan 2 kohta. Ainoastaan kyseisessä säännöksessä ilmoitetaan, mitkä ovat perusteet ja tekijät, jotka komission on otettava huomioon sakkoja laskiessaan.

160. Mielestäni on siis ilmeistä, että taannehtivuuskiellon periaatteen loukkaamisesta voidaan puhua siltä osin kuin ilmenee, että valittajina oleville yrityksille määrättävät seuraamukset poikkeavat edellä mainitussa 15 artiklassa kuvatusta järjestelmästä eivätkä ole sen mukaisia.

161. Tilanne ei ole kuitenkaan tässä tapauksessa sellainen.

162. Kuten olen näet edellä todennut, komission suuntaviivoissa noudatetaan kyseisessä säännöksessä vahvistettua järjestelmää ja pysytään siinä vahvistetuissa rajoissa.

163. Vaikka noudatettaisiinkin suuntaviivoissa esitettyä menetelmää, sakot lasketaan edelleen 15 artiklan 2 kohdassa mainittujen kahden perusteen eli kilpailusääntöjen rikkomisen vakavuuden ja sen keston mukaan siten, että noudatetaan 10:tä prosenttia kunkin järjestelyyn osallistuneen yrityksen liikevaihdosta koskevaa ylärajaa.

164. Ei voida myöskään katsoa, että taannehtivuuskiellon periaatetta olisi loukattu, vain sillä perusteella, että sakkojen taso on

korotettu. Tältä osin pätevät näkemykset, joita olen jo edellä esittänyt ja joiden mukaan komissiolla on tältä osin harkintavaltaa, jonka perusteella se voi kilpailupoliittisista syistä korottaa ja ankaroida sakkojen tasoa, kunhan ne pysyvät niissä yleisissä oikeudellisissa kehyksissä, jotka olivat voimassa silloin, kun kilpailusääntöjä rikottiin.

tuolloin voimassa ollutta oikeutta ja korotettiin huomattavasti sakkojen määrää. Komissio ei esittänyt väitetiedoksiannossa mitään sellaista, minkä perusteella olisi voitu ennakoita, että se ottaisi uuden sakkojen laske-
mista koskevan politiikan käyttöön. Valittajat eivät ole siis hallinnollisessa menettelyssä kyenneet esittämään huomautuksia uusista suuntaviivoista.

165. Tässä tapauksessa komission ei siten voida katsoa loukanneen taannehtivuuskiel-
lon periaatetta, koska vaikka se on soveltanut suuntaviivoihin sisältyvää laskutapaa, se on kuitenkin pysynyt asetuksen N:o 17 15 artik-
lassa säädetyissä rajoissa.

167. Komissio vetoaa näihin väitteisiin anta-
massaan vastauksessa lähinnä siihen, että sillä ei ole mitään velvollisuutta ilmoittaa täsmällisellä tavalla kilpailusääntöjen rikko-
mista koskevan tutkimuksen kohteena ole-
ville yrityksille menetelmästä, jota se aikoo soveltaa sakkoja laskiessaan, eikä antaa viitteitä sakkojen mahdollisesta määrästä.

4) Puolustautumisoikeuksien loukkaamista
koskevat valitusperusteet

168. Minunkaan mielestäni komissio ei ole
loukannut valittajien puolustautumisoikeuk-
sia eikä varsinkaan niiden oikeutta tulla
kuulluksi sakkojen määrittämisen osalta.

166. Kaikki valittajat ABB:tä lukuun otta-
matta väittävät ensimmäisen oikeusasteen
tuomioistuimen tehneen virheen väittäes-
sään, että niiden oikeus tulla kuulluksi ei
velvoittanut komissiota ilmoittamaan niille
hallinnollisen menettelyn aikana aikeestaan
soveltaa uusia suuntaviivoja sakkojen laske-
miseen. Tämä laiminlyönti on niiden mie-
lestä erityisen vakava sen vuoksi, että suun-
taviivoilla muutettiin olennaisella tavalla

169. Tässä yhteydessä on riittävää muistut-
taa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistui-
men perustellusti siteeraamasta yhteisöjen
tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, jonka
mukaan velvollisuus kuulla yrityksiä on
täytetty, kun komissio on väitetiedoksiann-
nossaan nimenomaisesti ilmoittanut, että se

aikoo tutkia, onko yrityksille määrättävä sakkoina, ja se on myös ilmoittanut ne tärkeimmät tosiseikat ja oikeudelliset seikat, jotka voivat johtaa sakon määräämiseen, kuten oletetun rikkomuksen vakavuuden ja keston sekä sen, että rikkomukseen on syyllistytty tahallaan tai tuottamuksesta.⁶⁷

170. Kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen on todennut valituksenalaisissa tuomioissa,⁶⁸ komissio on täsmentänyt väitetiedoksiannossa tosiseikat ja oikeudelliset seikat, joihin se oli nojautunut sakkoa mitatessaan: siihen, että kyseessä oli erittäin vakava kilpailusääntöjen rikkomus, siihen, minkä kestoiseksi se aikoi arvioida sen kunkin yrityksen osalta, raskauttavien seikkoihin, muihin tekijöihin, jotka se ottaisi huomioon sakkoina määrittäessään, kuten kunkin yrityksen asema kartellissa, niiden taloudellinen painoarvo merkityksellisillä markkinoilla ja niin edelleen.

171. Näin ollen se on asianmukaisesti kunnioittanut yritysten oikeutta tulla kuulluksi sakkoina määräämisestä ja jokaisesta tekijästä, jotka se aikoi ottaa huomioon niitä laskiessaan. Oikeuskäytännön mukaan tämän oikeuden kunnioittamiseen ei liity mitään muuta komissiota koskevaa velvoi-

tetta eikä varmasti ainakaan velvoitetta mainita, millä tavoin se on käyttänyt kutakin tekijää sakkoina määrää laskiessaan, tai velvoitetta antaa viitteitä niiden suuruudesta.⁶⁹

172. Muistutan toisaalta siitä, että yhteisöjen tuomioistuimen mukaan komissio ei ole velvollinen ilmoittamaan väitetiedoksiannossa, että se mahdollisesti muuttaa politiikkaansa sakkoina yleisen suuruusluokan osalta.⁷⁰

173. Edellä esitetyn perusteella ehdotan siis, että yhteisöjen tuomioistuin hylkäisi tämän valitusperusteen.

5) Valitusperusteet, jotka koskevat perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä sakon suuruuden määrittämisen yhteydessä

174. Jotkin valittajat (erityisesti KE KELIT, LR AF 1998 A/S ja LR AF GmbH) väittävät ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tehneen oikeudellisen virheen päätellessään, että

67 — Em. yhdistetyissä asioissa *Musique Diffusion française v. komissio* annetun tuomion 21 kohta. Ks. myös em. asiassa *Michelin v. komissio* annetun tuomion 19 ja 20 kohta.

68 — Ks. esim. em. asiassa *LR AF 1998 v. komissio* annetun tuomion 201–203 kohta.

69 — Em. yhdistetyissä asioissa *Musique Diffusion française v. komissio* annetun tuomion 21 kohta ja asiassa *Michelin v. komissio* annetun tuomion 19 kohta.

70 — Em. yhdistetyissä asioissa *Musique Diffusion française v. komissio* annetun tuomion 22 kohta.

komission päätöksessä olisi sakkojen suuruuden määrittämisen osalta esitetty riittävät perustelut ja että komissio ei siis olisi loukannut EY 253 artiklaa. Ne katsovat sen sijaan, että komission olisi pitänyt perustella päätöksensä poiketa aikaisemmasta käytännöstään — jonka mukaan sakkojen suuruus määritettiin merkityksellisiltä markkinoilta saadun liikevaihdon perusteella — ja soveltaa suuntaviivoja väitetyllä tavalla taannehtivasti.

175. Totean heti, että vaikka jätettäisiin huomiotta päätelmät, joita olen edellä esittänyt perusteltua luottamusta ja taannehtivuuskieltoa koskevien perusteiden osalta, pidän tätä valitusperustetta perusteettomana.

176. On riittävää todeta, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sakkojen laskutavan perusteluvollisuus täyttyy silloin, jos komissio esittää arviointiperusteet, joiden perusteella se on kyennyt arvioimaan kilpailusääntöjen rikkomisen vakavuuden ja keston,⁷¹ ja tämä vastaa siten asetuksen N:o 17 15 artiklan 2 kohdan toista alakohtaa, jonka mukaan ”on otettava huomioon rikkomuksen vakavuuden lisäksi sen kesto”. Pää-

töksen perustelut ovat siten puutteelliset ainoastaan silloin, kun nämä tekijät puuttuvat.

177. Useille yrityksille määrättäviä sakkoja koskevien päätösten osalta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on valituksenalaisissa tuomioissa⁷² perustellusti muistuttanut siitä, että sellaisessa tapauksessa perusteluvollisuuden ulottuvuutta arvioitaessa on otettava huomioon, että kilpailusääntöjen rikkomisten vakavuus on määriteltävä erittäin monien seikkojen, kuten erityisesti — mutta ei yksinomaan — asiaan liittyvien erityisolosuhteiden, asiayhteyden ja sakkojen ennaltaehkäisevän vaikutuksen perusteella.⁷³

178. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on mielestäni perustellusti katsonut, että komissio oli noudattanut näitä sääntöjä. Se on erityisesti kunkin valittajan osalta varmistanut, että komission päätökseen sisältyivät riittävät ja asiaankuuluvat tiedot arviointiperusteista, jotka oli otettu huomioon kilpailusääntöjen rikkomisen vakavuutta ja kestoja määritettäessä.⁷⁴

179. Kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on perustellusti todennut, ”vaikka

71 — Asia C-291/98 P, Sarrió v. komissio, tuomio 16.11.2000 (Kok. 2000, s. I-9991, 73 kohta); asia C-279/98 P, Cascades v. komissio, tuomio 16.11.2000 (Kok. 2000, s. I-9709, 43 kohta) ja yhdistetyt asiat 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, Limburgse Vinyl Maatschappij NV (LVM) ym. v. komissio, tuomio 15.10.2002 (Kok. 2002, s. I-8375, 463 kohta).

72 — Ks. esim. em. asiassa LR AF 1998 A/S v. komissio annetun tuomion 378 kohta.

73 — Asia C-137/95 P, SPO ym. v. komissio, määräys 25.3.1996 (Kok. 1996, s. I-1611, 54 kohta).

74 — Ks. em. asiassa Lögstör Rör GmbH v. komissio annetun tuomion 372 kohta; asiassa KE KELIT v. komissio annetun tuomion 203 kohta ja asiassa LR AF 1998 A/S v. komissio annetun tuomion 383 kohta.

päätöksessä olisikin määrätty huomattavasti suurempi sakko kuin aiemmissa päätöksissä, komissio on perustellut *nimenomaisesti*, miten se on päätenyt määräämään kyseisen suuruisen sakon kantajalle”,⁷⁵ viitaten kilpailusääntöjen rikkomisen erityiseen vakavuuteen, sen kestoon, raskauttavien ja/tai lieventävien seikkojen olemassaoloon, yritysten kokoon, kunkin yrityksen asemaan kartellissa sekä yhteistyötä koskevan tiedonannon soveltamiseen.

180. Komission päätökseen sisältyvät toisin sanoen kaikki arviointiperusteet, joita se on käyttänyt sakkojen määrää laskiessaan.

181. Näin ollen komission päätöksen riittä-mättömiä perusteluja koskeva valitusperuste on hylättävä.

B Yksittäisten valittajien tilannetta koskevat valitusperusteet

182. Valittajat ovat lisäksi esittäneet useita perusteita, jotka koskevat niiden kunkin

omaa tilannetta. Käsittelen seuraavilla sivuilla nämä perusteet analyttisesti syventymättä kuitenkin niihin, joiden merkitys on vähäinen ja joiden osalta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio on ehdottoman vakuuttava.

1) Valitusperusteet, jotka koskevat EY 81 artiklan 1 kohdan virheellistä soveltamista siltä osin kuin kyseessä on yrityksen osallistuminen järjestelyyn

183. i) Isoplus-konserni väittää ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen soveltaneen virheellisesti oikeuskäytäntöä, jonka mukaan yrityksen voidaan katsoa olevan vastuussa kilpailusääntöjen rikkomisesta, vaikka se ei ole soveltanut käytännössä tavoitteeltaan kilpailunvastaisten kokousten tuloksia, jos se ei ole ilmoittanut julkisesti eriävää kantansa näiden kokousten sisällöstä.

184. Valittajat kiistävät erityisesti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen sen toteamuksen oikeellisuuden, jonka mukaan EY 81 artiklan rikkomisen toteamiseksi ”merkitystä ei ole sillä, kokoontuuko kyseinen yritys määräävässä asemassa tai vähintäänkin taloudellisesti erittäin vahvassa asemassa olevien yritysten kanssa” (sitä koskevan tuomion 224 kohta). Juuri sellaisessa tilanteessa pitäisi valittajien mukaan ottaa huomioon joidenkin osallistujien vähäisempi taloudellinen painoarvo, koska niiden on vaikeampi ilmoittaa julkisesti eriävää kan-

⁷⁵ — Em. asiassa LR AF 1998 A/S v. komissio annetun tuomion 385 kohta. Kursivointi tässä.

taansa sellaisten kokousten päätöksistä, joihin ovat osallistuneet myös yritykset, joiden taloudellinen painoarvo on suurempi ja jotka kykenevät harjoittamaan voimakasta painostusta kilpailijoitaan kohtaan. Sellaisissa tilanteissa yritysten, jotka ovat taloudellisesti "heikompia", ei pitäisi katsoa olevan vastuussa EY 81 artiklan rikkomisesta silloin, kun ne ovat pidättäytyneet toimimasta tavoitteeltaan kilpailunvastaisessa kokouksessa tehtyjen päätösten mukaisesti, vaikka eivät olekaan ilmoittaneet siitä julkisesti.

185. Totean heti, että yhden ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämään selvitykseen ja katson, että toisin kuin valittajat väittävät, tässä selvityksessä vastataan tyhjentävästi väitteisiin, joita nämä ovat esittäneet jo ensimmäisessä oikeusasteessa.

186. Lisättäköön, että vaikka valittajien ehdottama tulkinta hyväksyttäisiin, tämä johtaisi siihen, että EY 81 artiklaa sovellettaisiin eri tavalla yritysten koon ja taloudellisen aseman mukaan. Tällainen "mittakaavan mukaan muuttuva" lähestymistapa olisi ristiriidassa yhteisön kilpailuoikeuden periaatteiden kanssa, sellaisina kuin niitä on tulkittu yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä, jonka mukaan EY 81 artiklan soveltamisen kannalta on merkitykseltöntä, ovatko järjestelyn osapuolet "yhdenvertaisessa asemassa, kun kyse on

niiden asemasta ja tehtävästä",⁷⁶ tai onko yrityksellä ollut "vähäinen osuus niillä [järjestelyn] osa-alueilla, joihin se on osallistunut".⁷⁷

187. Tämä ei tietenkään merkitse sitä, että komission ei tarvitsisi ottaa huomioon järjestelyn osapuolten välisiä taloudelliseen painoarvoon liittyviä eroja, eikä sitä, että näistä eroista ei saisi aiheutua mitään eroja. Se merkitsee ainoastaan sitä, että tällaiset seikat eivät kuulu vielä järjestelyn osapuolten erillisen vastuun vahvistamisen vaiheeseen vaan kilpailusääntöjen rikkomisen vakavuuden arvioimiseen ja siten sakon määrittämisen vaiheeseen.⁷⁸

188. Kuten komissio on perustellusti huomauttanut, tällaisilla seikoilla voi myös olla jonkinlainen asema kansallisen tuomioistuimen arvioidessa yksittäisten yritysten vastuun ulottuvuutta kilpailusääntöjen rikkomisen yksityisoikeudellisten seurausten kannalta.⁷⁹

76 – Yhdistetyt asiat 56/64 ja 58/64, Consten ja Grundig v. komissio, tuomio 13.7.1966 (Kok. 1966, s. 457, erityisesti s. 517, Kok. Ep. I, s. 275).

77 – Asia C-49/92 P, komissio v. Anic Participazioni, tuomio 8.7.1999 (Kok. 1999, s. I-4125, 90 kohta) ja em. yhdistetyissä asioissa Aalborg Portland ym. v. komissio annetun tuomion 86 kohta.

78 – Ks. esim. em. asiassa komissio v. Anic Participazioni annetun tuomion 90 kohta.

79 – Asia C-453/99, Courage, tuomio 20.9.2001 (Kok. 2001, s. I-6297, 35 kohta).

189. ii) Brugg Rohrsysteme GmbH (jäljempänä Brugg) sitä vastoin väittää ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen menetelleen virheellisesti katsoessaan sen osallistuneen aktiivisesti Powerpipeen kohdistettuun boikottiin sillä perusteella, että se oli läsnä 24.3.1995 pidetyssä kokouksessa, jossa boikotista päätettiin.

190. Se vetoaa tämän tueksi siihen, että se toimii ainoastaan esieristettyjen putkien jälleenmyyjänä. Tästä syystä se ei olisi mitenkään kyennyt ryhtymään boikottitoimenpiteisiin Powerpipea vastaan, sillä tähän toimenpiteeseen olisivat voineet ryhtyä ainoastaan esieristettyjen putkien valmistajat, jotka olivat Powerpipen suoria kilpailijoita.

191. Valittaja katsoo näin ollen, että komissio on erehtynyt katsoessaan, että valittajan osallistuminen mainittuun kokoukseen olisi voinut täyttää raskauttavan olosuhteen edellytykset, jolloin sille määrättävää sakkoa olisi pelkästään tämän perusteella pitänyt korottaa 20 prosenttia.

192. Tällä väitteellä pyritään mielestäni osoittamaan liikaa.

193. Mikäli sitä näet tutkitaan loppuun saakka, sen perusteella olisi pääteltävä, että EY 81 artiklan rikkomisesta ei pitäisi saattaa vastuuseen mitään sellaisia yrityksiä, jotka siitä huolimatta, että ne ovat ilmaisseet suostumuksensa kilpailunvastaisen menettelytavan toteuttamiseen, eivät myöhemmin ole onnistuneet panemaan sitä täytäntöön.

194. Yrityksen vastuu ei näin ollen liittyisi vielä sen ilmaisemaan tahtoon rikkoa kilpailusääntöjä vaan vasta aineellisiin mahdollisuuksiin toteuttaa tämä.

195. Tällaiselle näkemykselle ei ole löydettyvissä mitään tukea oikeuskäytännöstä.

196. Muistutan ainoastaan siitä, että yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa Anic Participazione antamassaan tuomiossa, että yritys rikkoo EY 81 artiklaa paitsi silloin, kun se "aikoi omalla toiminnallaan myötävaikuttaa kaikkien osallistujien yhteisten päämäärien tavoittelemiseen", myös silloin, kun se "tiesi suunnittelusta tai muiden samaan päämäärään pyrkivien yritysten toteuttamasta konkreettisesta käyttäytymisestä tai — — saattoi kohtuudella ennakoida sen ja oli valmis hyväksymään siihen sisältyvän riskin".⁸⁰

80 — Em. asiassa komissio v. Anic Participazione annetun tuomion 87 kohta.

197. Tämä oikeuskäytäntö on sittemmin äskettäin nimenomaisesti vahvistettu asiassa Aalborg Portland annetussa tuomiossa, jossa yhteisöjen tuomioistuimien totesi muun muassa seuraavaa: "riittää, että komissio osoittaa asianomaisen yrityksen osallistuneen kokouksiin, joiden aikana on tehty kilpailuvastaisia sopimuksia, ilman että se olisi selvästi vastustanut niitä, jotta kyseisen yrityksen osallistuminen yhteistoimintajärjestelyyn voidaan osoittaa riittävällä tavalla. — — kielletyn aloitteen hiljainen hyväksyminen ilman julkista irtisanoutumista sen sisällöstä tai sen ilmoittamista hallintoviranomaisille rohkaisee muita jatkamaan kilpailusääntöjen rikkomista ja vaarantaa sen paljastumisen. Tämä kumppanuus merkitsee passiivista osallistumista kilpailusääntöjen rikkomiseen ja saattaa johtaa siihen, että yritys joutuu vastuuseen, kun kyseessä on yksi sopimus".⁸¹

198. Kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimien on perustellusti katsonut, Bruggin olisi näin ollen pitänyt ilmaista avoimesti se, että se ei liittyisi kilpailuvastaiseen menettelytapaan, josta oli päätetty 24.3.1995 pidetyssä kokouksessa, jotta muille osallistujille olisi tullut selväksi, että se ei noudattaisi niiden menettelytapaa, että se esittäisi siitä eriävän kantansa ja että se ei ollut missään tapauksessa valmis hyväksymään siihen liittyviä riskejä.

199. Kuten edellä on todettu, näin ei ole tapahtunut.

200. Näin ollen katson, että Isoplus-konsernin ja Bruggin esittämät perusteet, joiden mukaan EY 81 artiklan 1 kohtaa olisi sovellettu virheellisesti, on hylättävä.

2) Valitusperusteet, jotka koskevat lieventävien ja raskauttavien olosuhteiden huomiotta jättämistä

201. i) Isoplus-konsernin yritykset arvostelevat ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimien siitä, että tämä olisi virheellisesti evännyt niiltä oikeuden siihen, että niihin sovellettaisiin sakon alennusta yhteistyötä koskevan tiedonannon D kohdan perusteella.

202. Ne muistuttavat siitä, että kyseisen määräyksen mukaan komission pitäisi aina alentaa sakkoa yhteistyötapauksessa, vaikka yhteistyö olisi vain osittaista ja rajoitettua, kuten tässä tapauksessa, mikäli yhteistyö on edistänyt kilpailusääntöjen rikkomisen olemassaolon toteamista. Lisäksi valittajat väittävät komission ottaneen laskutoimituksissaan huomioon tutkimusten estämiseen liittyneet pyrkimykset kahteen kertaan: ensimmäisen kerran raskauttavana olosuhteena, jonka perusteella sakkoa on korotettu, ja toisen kerran perusteena sille, että sakkoa ei ole alennettu yhteistyötä koskevan tiedonannon mukaisesti. Tämän näkemyksen omaksumisensa komissio on erityisesti loukannut

⁸¹ — Em. yhdistetyissä asioissa Aalborg Portland ym. v. komissio annetun tuomion 81 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

valittajien puolustautumisoikeuksia sekä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatetta.

203. Katson kuitenkin myös tässä yhteydessä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämän selvityksen olevan vakuuttavampi. Lisään ainoastaan muutamia näkemyksiä väitteestä, jonka mukaan valittajien harjoittama tutkimusten estäminen olisi otettu kahteen kertaan huomioon.

204. Aluksi on huomautettava, että komissio olisi mielestäni loukannut valittajien perusoikeuksia ainoastaan siinä tapauksessa, että se olisi ottanut valittajien osalta saman raskauttavan olosuhteen kahteen kertaan huomioon.

205. Nyt käsiteltävän kaltainen tilanne on kuitenkin täysin erilainen, sillä siinä raskauttavan olosuhteen olemassaolo ei ole sovitettavissa yhteen lieventävän olosuhteen soveltamisedellytysten kanssa. Sellaisessa tapauksessa yrityksen yhteistyötä komission kanssa tai sen puuttumista on arvioitava kokonaisuutena.

206. Komission päätöksestä ilmenee kuitenkin se, että valittajien yhteistyöpanokset ovat olleet pikemminkin puutteellisia ja rajallisia

sekä keskenään melko ristiriitaisia. Vaikka ne näet ovatkin tietyissä määrin olleet yhteistyössä komission kanssa esittämällä joitakin todisteita komissiolla jo olleiden täydennyksiksi ja tunnustaneet osittain osallistumisensa järjestelyyn, ne ovat samaan aikaan tahallaan estäneet tutkimuksia toimittamalla puutteellisia ja osittain paikkansapitämättömiä tietoja, jolloin komission tutkimus on vaikeutunut. Kuten voidaan päätellä paitsi yhteistyötä koskevan tiedonannon tarkoituksesta, myös ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen siteeraamasta vakiintuneesta oikeuskäytännöstä, tämä on mielestäni hankalasti yhteensovitettavissa sellaisen ”yhteistyön” kanssa, jonka perusteella sakon alentaminen olisi perusteltavissa.

207. ii) LR AF 1998 puolestaan väittää komission perusteettomasti katsoneen, että sen osalta ei ollut olemassa lieventäviä olosuhteita, ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tehneen virheen yhtyessään tähän ratkaisuun.

208. Valittaja vetoaa erityisesti oikeuteen saada alennusta sakosta seuraavien seikkojen perusteella: a) se oli ”alisteisessa” suhteessa ABB:hen, joka on tärkein toimija ja ainoa monikansallinen konserni kaupunkilämmityksen alalla sekä järjestelyn johtajana toiminnut yritys; b) ABB oli painostanut sitä taloudellisesti pakottaakseen sen osallistumaan järjestelyyn ja ottamaan käyttöön toimenpiteitä, joista yritykset olivat päättä-

neet yhteisellä sopimuksella; c) ABB:n osalta todetut kilpailuoikeuden rikkomiset olivat huomattavasti vakavampia kuin valittajan osalta todetut.

209. Toiseksi LR AF 1998 A/S väittää komission jättäneen huomiotta ABB:n muita yhtiöitä kohtaan harjoittaman painostuksen ja arvostelee ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta siitä, että tämä on hyväksynyt komission menettelyn sen perusteella, että "ABB:lle määrätyn sakon suuruuden arvioinnin yhteydessä painostus, jota se oli harjoittanut muihin yrityksiin nähden saadakseen nämä osallistumaan kartelliin, on otettu huomioon seikkoina, jotka ovat johtaneet ABB:lle määrätyn sakon korottamiseen".⁸²

210. Valittaja näet katsoo, että komission velvollisuutta määrätä sakon suuruus asiaankuuluvien yksilökohtaisten tekijöiden perusteella ei voitaisi täyttää sillä, että toiselle yritykselle määrättyä sakkoo mukautetaan.

211. Valittaja väittää lopuksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen menetelleen virheellisesti katsoessaan, että se, että se oli ottanut käyttöön sisäisen ohjelman toimin-

nan saattamiseksi yhteisön oikeuden mukaisesti, ei ollut lieventävä olosuhde, jonka perusteella sille määrättyä sakkoo olisi pitänyt alentaa.

212. Minä puolestani katson, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on perustellusti katsonut, että LR AF 1998:lla ei voinut olla oikeutta vaatia, että komissio soveltaisi sen osalta lieventäviä olosuhteita.

213. Kumpikaan mainituista seikoista ei näet mielestäni voi merkitä taloudellista painostusta, jota ABB valittajan mukaan olisi harjoittanut sitä kohtaan.

214. Muistutan tältä osin aluksi siitä, että suuntaviivojen kohdassa 3 lueteltuihin lieventäviin olosuhteisiin ei nimenomaisesti kuulu tällainen tilanne.⁸³

215. Lisäksi komissio on mielestäni perustellusti tähän saakka tulkinut kyseistä lieventävää olosuhdetta rajoitetusti ja katsonut, että niitä voidaan soveltaa vain siinä tapauksessa, että yrityksen osallistuminen kartelliin

83 — Kyseisen tiedonannon 3 kohdassa täsmennetään näet, että lieventäviä olosuhteita, joiden perusteella sakkoo voidaan alentaa, ovat "passiivisuus tai seurailijan asema rikkomisen toteuttamisessa; yritys on jättänyt käytännössä soveltamatta rikkomusta koskevia sopimuksia tai menettelytapoja; yritys on lopettanut rikkomuksen heti komission ensimmäisen toimenpiteen jälkeen (erityisesti tarkastukset); osoitus siitä, että yritys ei ole ollut tietoinen kilpailua rajoittavan toimintansa laittomuudesta; rikkomus on tehty huolimattomuudesta tai tahattomasti; todellinen yhteistyö menettelyissä, jotka koskevat sakkojen määräämistä jättämisestä tai lieventämisestä 18 päivänä heinäkuuta 1996 annetun tiedonannon soveltamisalaaan kuulumattomia tapauksia; muut seikat".

82 — Em. asiassa LR AF 1998 A/S v. komissio annetun tuomion 339 kohta.

on erittäin vähäistä, esimerkiksi silloin, kun yritys ei ole milloinkaan osallistunut mihinkään kilpailunvastaaiseen järjestelyyn liittyvään kokoukseen.⁸⁴ Muussa tapauksessa lieventävä olosuhde olisi otettava huomioon kaikkien sellaisten yritysten osalta, jotka eivät ole toimineet järjestelyssä aloitteentekijänä ja alkuunpanijana, jolloin sen soveltamisalaa laajennettaisiin liikaa.

216. Tässä tapauksessa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimien on kyennyt varmistamaan ilman pienintäkään epäilystä sekä valittajan läsnäolon useissa Euroopan laajuisen kartellin kokouksissa että myös sen aktiivisen osallistumisen niihin. Sillä, että ABB on saattanut pakottaa sen osallistumaan, ei ole merkitystä, koska mikään ei estänyt sitä ilmoittamasta painostuksesta kilpailun suojelemisesta vastaaville kansallisille viranomaisille tai komissiolle itselleen asetuksen N:o 17 3 artiklassa tarkoitettulla tavalla.

217. Vähemmän vakuuttavalta vaikuttavat sitä vastoin päätelmät, joita ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimien on tehnyt, kun se on katsonut, että ”komissiota ei joka tapauksessa voida arvostella siitä, että se ei ole ottanut huomioon painostusta, sillä ABB:lle määrätyn sakon suuruuden arvioinnin yhteydessä painostus, jota se oli harjoittanut muihin yrityksiin nähden saadakseen

nämä osallistumaan kartelliin, on otettu huomioon seikkoina, jotka ovat johtaneet ABB:lle määrätyn sakon korottamiseen”.

218. Vaikuttaa näet siltä, että kun otetaan huomioon se, että sakko on puhtaasti yksilöllinen, sen alentamista jättäminen taloudellisen toimijan vahingoksi ei voida perustella sillä, että toiselle taloudelliselle toimijalle määrätty sakko on korotettu.

219. Tämän perusteella katson kuitenkin, että tämä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointivirhe ei heikennä päätelmää, joka on tehty riidanalaisessa päätöksessä ja jonka mukaan LR AF 1998 A/S:llä ei ollut oikeutta sakon alennukseen. Vaikuttaa näet siltä, että komissio on perustellusti katsonut, että valittajalla oli omaa asemaansa suojatakseen käytettävissään tehokkaampia laillisia keinoja kuin osallistuminen kilpailunvastaaiseen järjestelyyn.

220. Mitään merkitystä ei voida lopuksi antaa sille, että valittajalla oli käytössään sisäinen ohjelma yhteisön oikeuden noudattamiseksi. Tältä osin olen täysin samaa mieltä siitä, mitä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on todennut valituksenalaisen

84 — Ks. 7.6.2000 tehty komission päätös, Ammoniakkihappo (EYVL L 152, s. 24) ja 21.11.2001 tehty komission päätös, Vitamiinit (EYVL L 6, s. 1).

tuomion 345 kohdassa, joten mielestäni on tarpeetonta käsitellä tätä seikkaa pidempään.

esille tullessiin tosiseikkoihin tai oikeudellisiin seikkoihin”.

221. Katson siis, että myös edellä tutkitut valitusperusteet on hylättävä.

224. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan⁸⁵ ”uusina perusteina” pidetään perusteita, jotka on esitetty oikeudenkäynnin aikana ja jotka eivät liity millään tavoin sen aikana jo esitettyihin oikeudellisiin seikkoihin.

3) Menettelysääntöjen rikkomista koskevat valitusperusteet

222. ABB Asea Brown Boveri Ltd (jäljempänä ABB) väittää ensimmäisessä valitusperusteessaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen erehtyneen katsoessaan, että valittajan vastauskirjelmään liitettyä professori J. Schwarzen lausuntoa ei voitu ottaa huomioon siltä osin kuin siinä esitettiin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 48 artiklan 2 kohdan vastaisesti uusia valitusperusteita, joita ei ollut esitetty kanteessa.

225. Tästä seuraa, että sellaiset perusteet voidaan sen sijaan tutkia, jotka siitä huolimatta, että ne on esitetty oikeudenkäynnin aikana, ovat yhdistettävissä jo aikaisemmin esitettyihin perusteisiin, joita niillä on suoraan tai implisiittisesti kehitelty.

226. Tämän selvennyksen jälkeen on siis selvitettävä, merkitsevätkö professori Schwarzen lausunnossa esitetyt seikat niiden perusteiden luonnollista kehittämistä, joita

223. Muistutan täältä osin siitä, että kyseisen määräyksen mukaan ”asian käsittelyn kuluissa ei saa vedota uuteen perusteeseen, ellei se perustu kirjallisen käsittelyn aikana

85 — Asia 2/54, Italia v. korkea viranomainen, tuomio 21.12.1954 (Kok. 1954, s. 75, 6 kohta); asia 108/81, Amylum v. neuvosto, tuomio 30.9.1982 (Kok. 1982, s. 3107, 25 kohta); yhdistetyt asiat C-71/95, C-155/95 ja C-271/95, Belgia v. komissio, tuomio 4.2.1997 (Kok. 1997, s. I-6877).

ABB oli esittänyt ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa nostamassaan kanteessa.

230. Valittaja ei ole sitä vastoin koskaan vedonnut niiden muiden periaatteiden loukkaamiseen, joita professori Schwarze on käsitellyt lausunnossaan, ja varsinkaan viranomaisten itserajoituksia koskevan periaatteen, estoppel-periaatteen ja hyvän hallinnon periaatteen loukkaamiseen.

227. Professori Schwarzen lausunnossa tutkitaan lähinnä sitä, onko riidanalainen päätös joidenkin yleisten oikeusperiaatteiden eli nimenomaisesti luottamuksensuojan periaatteen, viranomaisten itserajoituksia koskevan periaatteen, estoppel-periaatteen, hyvän hallinnon periaatteen ja puolustautumisoikeuden mukainen.

231. Näin ollen suurta osaa lausunnossa kehitellyistä perusteista ei voida pitää ”uusina”.

228. ABB on kanteessaan käsitellyt ainoastaan joitain näistä periaatteista. Valittaja on erityisesti kanteen 44 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa katsonut komission loukanneen suuntaviivojen taannehtivalla soveltamisella sen perusteltua luottamusta sakkojen laskentaa koskevan käytännön voimassa pitämiseen sekä loukanneen joitakin valittajan menettelyllisiä takeita.

232. Toisaalta professori Schwarzen perustelujen tutkittavaksi ottamisen edellytysten täyttymisen puolesta ei voida vedota siihenkään, että ne on esitetty vastauskirjelmään liitetyssä oikeudellisessa lausunnossa. Katson näet, että EY 48 artikla ei estä asianosaisia, jotka aikovat esittää uusia oikeudellisia perusteita tai kehittää jo aiemmin esitettyjä perusteita (silloin kun se on sallittua) käyttämästä lausuntoa, jonka on laatinut puolustautuvan yhteisön ulkopuolinen lakimies.

229. Se on sitä vastoin kanteen ensimmäisessä osassa väittänyt komission loukanneen sen puolustautumisoikeutta ja oikeutta tulla kuulluksi riidanalaisen päätöksen taustalla olevan menettelyn aikana.

233. Vaikuttaa siis siltä, että toisin kuin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on todennut, professori Schwarzen lausunto on tutkittava siltä osin kuin siinä tarkastellaan luottamuksensuojan periaatteen ja valittajan puolustautumisoikeuksien väitettyä loukkamista.

234. Huomautan toisaalta, että vaikka ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin olisi tutkinut tällaiset lausunnon osat, niihin sisältyneet perustelut eivät olisi vaikuttaneet päätelmiin, joita ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tehnyt kyseisistä periaatteista. Professori Schwarzen kehittelemillä arvioinneilla ei näet muuteta niiden perustelujen ydinsisältöä, joilla ABB ja muut valittajat ovat jo ensimmäisessä oikeusasteessa vedonneet edellä mainittujen periaatteiden loukkaamiseen.

235. Kun otetaan huomioon se, että kuten olen edellä pyrkinyt osoittamaan, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei ole tehnyt minkäänlaista oikeudellista virhettä hylätesään näiden periaatteiden väitettyä loukkamista koskeneet kanneperusteet, tästä seuraa, että myöskään nyt käsiteltävää perustetta ei voida hyväksyä.

236. Näin ollen on katsottava, että yhtäkään valittajien esittämistä valitusperusteista ei ole todettu perustelluksi, joten niiden valituksia ei voida hyväksyä.

IV Oikeudenkäyntikulut

237. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan valossa ja niiden päätelmien perusteella, jotka olen tehnyt valitusten hylkäämisestä, katson, että valittajat on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

V Ratkaisuehdotus

238. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

— hylkää kanteet ja

— velvoittaa valittajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.