

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kahdeksas jaosto)

16 päivänä kesäkuuta 2011 \*

Asiassa T-199/08,

**Ziegler SA**, kotipaikka Bryssel (Belgia), edustajinaan asianajajat J.-L. Lodomez ja J. Lodomez,

kantajana,

vastaan

**Euroopan komissio**, asiamiehinään aluksi A. Bouquet ja O. Beynet, sittemmin Bouquet ja N. von Lingen,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii [EY] 81 artiklan ja ETA-sopimuksen 53 artiklan mukaisesta menettelystä 11.3.2008 tehdyn komission päätöksen K(2008) 926 lopullinen (asia COMP/38.543 – Kansainväliset muuttopalvelut) kumoamista sekä toissijaisesti sille määrätyn sakon kumoamista tai alentamista,

\* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (kahdeksas jaosto),

toimien kokoonpanossa: S. Papasavvas, joka hoitaa jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit N. Wahl ja A. Dittrich (esittelevä tuomari),

kirjaaja: hallintovirkamies T. Weiler,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 27.4.2010 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

**tuomion**

**Tosiseikat**

*A Riidan kohde*

[EY] 81 artiklan ja ETA-sopimuksen 53 artiklan mukaisesta menettelystä 11.3.2008 tehdyssä komission päätöksessä K(2008) 926 lopullinen (asia COMP/38.543 – Kansainväliset muuttopalvelut) (jäljempänä päätös), josta on julkaistu 11.8.2009 tiivistelmä Euroopan unionin virallisessa lehdessä (EUVL C 188, s. 16), todetaan, että kantaja Ziegler SA on osallistunut Belgiassa kansainvälisten muuttopalvelujen markkinoilla

muodostettuun kartelliin, joka koskee hintojen suoraa ja välillistä vahvistamista, markkinoiden jakamista ja tarjousten jättämismenettelyn manipulointia. Euroopan komissio toteaa kartellin toimineen lähes 19 vuoden ajan (lokakuusta 1984 syyskuuhun 2003). Sen jäsenet olivat vahvistaneet hintoja, antaneet fiktiivisiä hinta-arvioita (ns. peitetarjouksia) asiakkaille ja maksaneet toisilleen korvauksia hylätyistä tarjouksista korvausjärjestelmän avulla (jäljempänä provisiot).

### *B Kantaja*

- 2 Kantaja perustettiin vuonna 1908 toiminimellä *Transports internationaux, Ziegler et Cie*. Vuodesta 1981 sen toiminimenä on ollut *Ziegler*, ja vuonna 1983 se muuttui osakeyhtiömuotoiseksi. Vuoden 2003 joulukuuhun asti muuttotoiminta muodosti kantajan yhden osaston. *Zieglerin* muutto-osaston liiketoiminta luovutettiin 11.12.2003 *Euro Time* -nimiselle yhtiölle, joka kuuluu *Ziegler*-yritysryhmään ja jonka toimimeksi on muutettu *Ziegler Relocation SA*.
- 3 *Ziegler* on perheyritys, ja se kuuluu luonnollisille henkilöille, jotka ovat kaikki yrityksen perustajien jälkeläisiä, sekä kahdelle niin ikään *Zieglerin* perheeseen kytköksissä olevalle holdingyhtiölle.
- 4 *Zieglerillä* oli 31.12.2006 päättyneeltä tilikaudelta 124 miljoonan euron liikevaihto ja tytäryhtiöineen 244 420 326 euron konsolidoitu liikevaihto. Verkkosivuillaan se ilmoittaa olevansa holdingyhtiö, joka johtaa suurta eurooppalaista logistiikkaverkostoa (jota kutsutaan yritysryhmäksi), jonka liikevaihto on lähes 1,5 miljardia euroa ja joka työllistää yli 4000 henkilöä.

*C Hallinnollinen menettely*

- 5 Päätöksen mukaan komissio aloitti menettelyn omasta aloitteestaan, sillä sen käytävissä olleiden tietojen mukaan tietyt kansainvälisten muuttopalvelujen alalla toimivat belgialaiset yhtiöt osallistuivat sopimuksiin, jotka saattoivat kuulua EY 81 artiklassa tarkoitetun kiellon piiriin.
- 6 Siten Allied Arthur Pierre NV:n, Interdean NV:n, Transworld International NV:n ja Zieglerin tiloissa tehtiin syyskuussa 2003 yllätystarkastuksia 6.2.1962 annetun neuvoston asetuksen N:o 17 ([EY 81] ja [EY 81] artiklan ensimmäinen täytäntöönpanoasetus) (EYVL 1962, 13, s. 204) 14 artiklan 3 kohdan nojalla. Näiden tarkastusten seurauksena Allied Arthur Pierre teki hakemuksen sakkoimmunitetin saamiseksi tai sakon lieventämiseksi sakoista vapauttamisesta ja sakkojen lieventämisestä kartelleja koskevista asioista annetun komission tiedonannon (EYVL 2002, C 45, s. 3; jäljempänä vuoden 2002 yhteistyötiedonanto) perusteella. Allied Arthur Pierre myönsi osallistuneensa provisio- ja peitetarjous sopimuksiin, luetteli mukana olleet kilpailijat, muun muassa komission virkamiehille aikaisemmin tuntemattoman kilpailijan, ja toimitti suullisia lausumiaan tukevia asiakirjoja.

[EY] 81 ja [EY] 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta 16.12.2002 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1/2003 (EYVL 2003, L 1, s. 1) 18 artiklan mukaisesti kilpailunvastaisissa sopimuksissa mukana oleville yrityksille, kilpailijoille sekä ammatilliselle järjestölle osoitettiin useita kirjallisia tietojensaanti-pyyntöjä. Väitetiedoksianto hyväksyttiin ja annettiin tiedoksi 18.10.2006 useille yhtiöille. Kaikki, joille se oli osoitettu, vastasivat siihen. Heidän edustajansa Amertranseuro International Holdings Ltd:n, Stichting Administratiekantoor Portieljen, Team Relocations Ltd:n ja Trans Euro Ltd:n edustajia lukuun ottamatta vetosivat oikeuteensa saada tutustua komission asiakirja-aineistoon sisältyviin asiakirjoihin, joihin oli mahdollisuus tutustua ainoastaan komission tiloissa. Heille annettiin oikeus tutustua näihin asiakirjoihin 6.11. ja 29.11.2006 välisenä aikana. Kuulemistilaisuus pidettiin 22.3.2007.

- 8 Allied Arthur Pierre esitti 6.7.2007 lisätodisteita peitetarjouksia ja provisioita koskevista sopimuksista, jotka koskivat Allied Arthur Pierrea, Interdeaniä ja Ziegleriä vuodesta 1988. Kaikille osapuolille lähetettiin 23.8.2007 tosiseikkakuvaus, jossa todettiin, että komissio aikoi käyttää näitä todisteita Allied Arthur Pierrea, Interdeaniä ja Ziegleriä vastaan. Tosiseikkakuvauksen liitteenä komissio lähetti kaikille osapuolille jäljennöksen näistä todisteista. Osapuolilla oli mahdollisuus ottaa niihin kantaa.
- 9 Komissio teki päätöksen 11.3.2008.

#### *D Päätös*

- 10 Komissio väittää, että päätöksen adressaatit, joihin kantaja kuuluu, ovat osallistuneet kansainvälisten muuttopalvelujen alan kartelliin Belgiassa tai niiden katsotaan olevan siitä vastuussa. Kartellin osallistajat ovat komission mukaan vahvistaneet hintoja, jakaneeet asiakkaita ja manipuloineet antamia tarjouksia ainakin vuosina 1984–2003. Tästä syystä ne ovat syyllistyneet yhtenä kokonaisuutena pidettävään jatkettuun EY 81 artiklan rikkomiseen.
- 11 Komission mukaan nämä palvelut kattavat sekä luonnollisten henkilöiden, jotka ovat yksityishenkilöitä taikka yritysten tai julkisten laitosten työntekijöitä, tavaroiden muutot että yritysten tai julkisten laitosten tavaroiden muutot. Näissä muutoissa Belgia on lähtö- tai kohdepaikkana. Kun otetaan lisäksi huomioon, että kaikki kyseiset kansainvälisiä muuttopalveluja tarjoavat yritykset ovat sijoittautuneet Belgiaan ja että kartelli toimii Belgiassa, komissio katsoo Belgian olleen kartellin maantieteellisenä keskuksena.

- 12 Kartellin osallistujien yhteenlaskettu liikevaihto kansainvälisistä muuttopalveluista Belgiassa oli komission arvion mukaan 41 miljoonaa euroa vuonna 2002. Koska se arvioi alan liikevaihdon suuruudeksi noin 83 miljoonaa euroa, kartellissa mukana olleiden yritysten yhteenlasketuksi markkinaosuudeksi vahvistettiin noin 50 prosenttia.
- 13 Komissio toteaa, että kartellin tarkoituksena oli erityisesti vahvistaa ja pitää voimassa korkeita hintoja ja jakaa markkinat samanaikaisesti tai peräkkäin usein eri tavoin: hintasopimuksin, sopimuksin markkinoiden jakamisesta turvautumalla fiktiivisten hinta-arvioiden (peitetarjousten) järjestelmään ja sopimuksin korvausjärjestelmästä tarjousten hylkäämisen tai tarjouksista pidättäytymisen tapauksissa (provisiot).
- 14 Komissio katsoo, että vuoden 1984 ja 1990-luvun alun välillä kartelli toimi erityisesti hintojen vahvistamista koskevien kirjallisten sopimusten perusteella. Samanaikaisesti otettiin käyttöön provisiot ja peitetarjoukset. Provisiot piilotettiin lopulliseen hintaan, joka tuli kuluttajan maksettavaksi ilman, että tämä olisi saanut vastaavaa suoritusta. Kyseessä oli rahasumma, joka kansainvälistä muuttoa koskevan sopimuksen saaneen muuttoyhtiön oli maksettava kilpailijoille, jotka eivät olleet saaneet sopimusta, riippumatta siitä, olivatko nämä kilpailijat myös esittäneet tarjouksen vai pidättyneet tarjouksen tekemisestä. Kyseessä oli siis eräänlainen korvaus niille muuttoyhtiöille, jotka eivät olleet saaneet sopimusta. Kartellin jäsenet laskuttivat toisiltaan provisiot hylätyistä tarjouksista tai tarjouksista, joiden tekemisestä ne olivat pidättyneet, vetoamalla fiktiivisiin palveluihin, ja näiden provisioiden summa laskutettiin asiakkailta. Komissio väittää, että tätä käytäntöä on pidettävä Belgian kansainvälisten muuttopalvelujen välillisenä hintojen vahvistamisena.
- 15 Kartellin jäsenet tekivät lisäksi yhteistyötä esittääkseen peitetarjouksia, jotka saivat asiakkaat eli muuton maksavat työnantajat virheellisesti uskomaan, että he voivat

tehdä valintansa kilpailuun perustuvien kriteerien mukaisesti. Peitetarjous on keinotekoinen tarjous, jonka asiakas tai muuttava henkilö saa muuttoyhtiöltä, jolla ei ole aikomusta suorittaa muuttoa. Peitetarjouksen toimittamisella muuttoyhtiö, joka haluaa saada sopimuksen (jäljempänä saajayhtiö), toimii siten, että laitos tai yritys saa useita tarjouksia joko suoraan tai välillisesti sen henkilön välityksellä, joka aikoo muuttaa. Tässä tarkoituksessa saajayhtiö ilmoittaa kilpailijoilleen hinnan, vakuutettavan määrän ja varastointikulut, jotka niiden pitäisi tästä palvelusta laskuttaa. Tämä hinta, joka on korkeampi kuin saajayhtiön esittämä hinta, ilmoitetaan tämän jälkeen peitetarjouksissa. Komissio katsoo, että koska työnantaja valitsee yleensä alhaisimman hinnan tarjoavan muuttoyhtiön, saman kansainvälisen muuton tarjouskilpailuun osallistuneet yhtiöt tiesivät lähtökohtaisesti etukäteen, mikä niistä voisi saada tämän muuttosopimuksen.

16 Lisäksi komissio tuo esille, että saajayhtiön pyytämä hinta saattoi olla korkeampi kuin se muutoin olisi ollut, koska muut saman muuton tarjouskilpailuun osallistuneet yhtiöt antoivat peitetarjouksia, joissa oli saajayhtiön ilmoittama hinta. Esimerkkinä komissio mainitsee päätöksen 233 perustelukappaleessa 11.7.1997 päivätyn Allied Arthur Pierren sisäisen sähköpostin, jossa todetaan seuraavaa: ”asiakas on pyytänyt kahta [peitetarjousta], joten voimme pyytää korkeaa hintaa.” Näin ollen komissio väittää, että peitetarjousten esittäminen asiakkaille merkitsi tarjousten jättämismenetelyn manipulointia siten, että kaikissa tarjouksissa mainitut hinnat olivat tarkoituksella saajayhtiön hintaa korkeammat ja joka tapauksessa korkeammat kuin ne olisivat olleet kilpailutilanteessa.

17 Komissio väittää, että näistä järjestelyistä oli sovittu vuoteen 2003 asti. Sen mukaan näiden monimutkaisten toimien yhteisenä tarkoituksena oli hintojen vahvistaminen, markkinoiden jakaminen ja siten kilpailun vääristäminen.

18 Johtopäätöksensä komissio antoi päätöksen päätösoosan, jonka 1 artikla kuuluu seuraavasti:

”Seuraavat yritykset ovat rikkoneet [EY] 81 artiklan 1 kohtaa vahvistamalla kansainvälisten muuttojen hintoja Belgiassa suoraan ja välillisesti, jakamalla osan markkinoista ja manipuloimalla tarjousten jättämismenettelyä seuraavassa ilmoitettuna aikoina:

--

j) [Ziegler] 4. lokakuuta 1984–8. syyskuuta 2003.”

19 Tämän vuoksi komissio määräsi päätöksen 2 artiklan 1 alakohdassa kantajalle 9,2 miljoonan euron sakon.

20 Sakon määrän laskemiseksi komissio sovelsi päätöksessä laskentamenetelmää, joka on esitetty sen asetuksen N:o 1/2003 23 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisesti määrättävien sakkojen laskennasta antamissa suuntaviivoissa (EUVL 2006, C 210, s. 2; jäljempänä vuoden 2006 suuntaviivat).

21 Komissio teki 24.7.2009 päätöksen K(2009) 5810 lopullinen, jolla muutettiin esillä olevaa päätöstä sen kahden muun adressaatin toteuttaman myynnin arvon osalta.



## Oikeudenkäyntimenettely ja asianosaisten vaatimukset

- 22 Kantaja nosti nyt käsiteltävän kanteen unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 3.6.2008 toimittamallaan kannekirjelmällä.
- 23 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen presidentti hylkäsi asiassa T-199/08 R, Ziegler vastaan komissio, 15.1.2009 antamallaan määräyksellä (ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa) kantajan väli-toimihakemuksen, jossa vaadittiin päätöksen 2 artiklan I alakohdan täytäntöönpanon lykkäämistä. Yhteisöjen tuomioistuimen presidentti hylkäsi kantajan tästä määräyksestä tekemän valituksen asiassa C-113/09 P(R), Ziegler vastaan komissio, 30.4.2010 antamallaan määräyksellä (ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa).
- 24 Unionin yleinen tuomioistuin (kahdeksas jaosto) päätti esittelevän tuomarin kertomuksen perusteella aloittaa suullisen käsittelyn ja esittää komissiolle joitakin kysymyksiä ja pyytää sitä toimittamaan tiettyjä asiakirjoja, minkä se teki asetetussa määräajassa. Lisäksi tuomioistuin velvoitti 9.3.2010 antamallaan määräyksellä komission esittämään päätöksen luottamuksellisen version. Kyseistä asiakirjaa ei ole toimitettu kantajalle. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi luottamukselliset kohdat tutkittuaan, ettei asiakirja sisällä asian käsittelyn kannalta tarpeellisia tietoja, ja päätti olla liittämättä sitä asiakirja-aineistoon ja palautti sen komissiolle.
- 25 Asianosaisten lausumat ja vastaukset unionin yleisen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin kuultiin 27.4.2010 pidetyssä istunnossa.

26 Kantaja vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

- kumoaa päätöksen
  
- toissijaisesti kumoaa määrätyn sakon
  
- tai ainakin alentaa tuntuvasti tämän sakon määrää
  
- velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

27 Lisäksi kantaja kehottaa unionin yleistä tuomioistuinta ennen asian ratkaisemista määräämään, että hallinnollinen asiakirja-aineisto toimitetaan kokonaisuudessaan unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon.

28 Komissio vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

- hylkää kanteen
  
- velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

## Oikeudellinen arviointi

- 29 Kantaja esittää viisi kanneperustetta päätöksen kumoamiseksi ja neljä toissijaista kanneperustetta sakon kumoamiseksi tai sen määrän alentamiseksi.

### *A Kanneperusteet päätöksen kumoamiseksi*

1. *Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee ilmeisiä arviointivirheitä ja oikeudellisia virheitä EY 81 artiklan 1 kohdan soveltamisedellytysten täyttymistä arvioitaessa*

#### a) Asianosaisten lausumat

- 30 Kantaja vetoaa ensinnäkin siihen, että komissio on määritellyt markkinat liian suppeasti. Se katsoo, että ”kansainväliset muuttopalvelut Belgiasta ja Belgiaan” eivät ole kysynnän puolella vaihdettavissa ”kansainvälisiin muuttopalveluihin”, vaan vaihdettavuutta on tarjonnan puolella. Komissio ei voi siten rajata markkinoita pelkästään yhtiöihin, jotka tarjoavat ”kansainvälisiä muuttopalveluja Belgiasta ja Belgiaan”, vaan sen olisi pitänyt ottaa huomioon kaikki ”kansainvälisiä muuttopalveluja” tarjoavat yhtiöt niiden sijoittautumispaikasta riippumatta. Kantaja täsmentää, että ulkomaisten yhtiöiden vahva asema Belgian markkinoilla osoittaa, ettei maantieteellisiä markkinoita voida rajata pelkästään Belgiaan.

- 31 Toiseksi kantaja arvostelee komissiota siitä, että se on arvioinut markkinoilla toimivien yhtiöiden liikevaihdon ja siten markkinoiden koon liian suuriksi. Kantaja väittää, että kansainvälisten muuttopalvelujen alalla toimivien yhtiöiden liikevaihtoa koskeva oikea lähestymistapa edellyttää eron tekemistä kansainvälisen muuton alihankkijana saadun liikevaihdon ja kansainvälisen muuton osalta määräysvaltaa käyttävänä yhtiönä saadun liikevaihdon välillä. Kantajan mukaan ainoastaan kansainvälisten muuttosten liikevaihto, jonka yhtiö on saanut toimiessaan ”määräysvaltaa käyttävänä yhtiönä”, on otettava huomioon määrittettäessä kyseisten yhtiöiden liikevaihtoa, markkinoiden kokonaisvolyyymiä ja näiden yritysten markkinaosuuksia. Kantaja toteaa, että komissio on ottanut huomioon tämän väitteen ja poistanut tämän osan liikevaihdosta sakkoa laskiessaan. Näistä syistä kantaja arvioi, että sen liikevaihto vuonna 2002 oli 2 897 000 euroa 4 114 500 euron sijaan.
- 32 Kolmanneksi kantaja väittää, ettei komissio näin ollen ole esittänyt näyttöä tuntuvas- ta vaikutuksesta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, sillä de minimis -tiedonantoon sisältyvää 40 miljoonan euron raja-arvoa ei ollut saavutettu. Se väittää, että useat yhtiöt olivat ilmoittaneet niiden arvioiden olleen suuntaa-antavia ja että ilmoitetusta liikevaihdosta oli tärkeää poistaa alihankkijana toteutunut osa, jotta arvioon ei sisällytetäisi samaa lukua kahteen kertaan. Vastauksessaan se lisää, että viiden prosentin raja-arvoa kyseisten yritysten markkinaosuuksien summan osalta ei liiolla ollut saavutettu. Joka tapauksessa kantaja katsoo, että tiedonantoon sisältyvät oletamat eivät riitä näytöksi tuntuvas- ta vaikutuksesta kauppaan.
- 33 Komissio toteaa, että kartellin tarkoituksena oli kilpailun rajoittaminen. Näin ollen relevanttien markkinoiden määrittelyä – jota se ei ollut tehnyt – ei edellytetä, ja kantajan väitteet tästä ovat tehottomia. Lisäksi väite markkinoiden määrittelystä on tehoton, koska vaikka markkinoiden määrittelyä olisi edellytetty ja vaikka se olisi ollut

laajempi, tämä ei voisi johtaa päätöksen kumoamiseen, sillä kantaja ei ole riitauttanut kartellin olemassaoloa.

- 34 Ylimääräisenä huomautuksena komissio toteaa, että kantajan väitteet ovat perusteettomia. Se, että ulkomaiset toimijat voivat kilpailla belgialaisten yhtiöiden kanssa Belgiasta tai Belgiaan tehtävistä muutoista ja että ulkomaisia yhtiöitä on näillä markkinoilla paljon, ei ole ristiriidassa sen komission toteaman tosiseikan kanssa, jonka mukaan kartellin maantieteellisenä keskuksena oli Belgia.
- 35 Markkinoiden koosta komissio toteaa, että mikäli kantajan väitteissä viitataan komission tiedonantoon vähämerkityksisistä sopimuksista, jotka eivät [EY] 81 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla rajoita tuntuvasti kilpailua (de minimis -sopimukset) (EYVL 2001, C 368, s. 13), nämä väitteet ovat tehotomia, koska vakavimmat rajoitukset, eli erityisesti hintojen vahvistaminen ja markkinoiden jakaminen, ovat aina kiellettyjä kyseisten yritysten markkinaosuuksista riippumatta.
- 36 Mikäli kantaja viittaa komission tiedonantoon [EY] 81 ja [EY] 82 artiklassa tarkoitettua kauppiaan kohdistuvan vaikutuksen käsitettä koskevista suuntaviivoista (EUVL 2004, C 101, s. 81; jäljempänä vuoden 2004 suuntaviivat), sen väitteet ovat myös perusteettomia ja jopa tehotomia. Komissio toteaa, että vuoden 2004 suuntaviivojen 52 kohdan negatiivisessa olettamuksessa viitataan kahteen kumulatiiviseen edellytykseen eli enintään 40 miljoonan euron liikevaihtoon ja alle viiden prosentin markkinaosuuteen. Komissio on katsonut, ettei kumpikaan näistä edellytyksistä ollut täyttynyt. Lisäksi vuoden 2004 suuntaviivojen 53 kohdassa tarkoitetun positiivisen olettamuksen mukaan riittää, että toinen kahdesta vaihtoehdoisesta edellytyksestä täyttyy, kun kyseessä on sopimus, joka on luonteensa vuoksi omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppiaan.

- 37 Vastaajan vastauksessa komissio lisää, että se on perustanut jäsenvaltioiden väliseen kauppaan kohdistuvan vaikutuksen myös muuttojen rajat ylittävään luonteeseen, ja katsoo, ettei asiassa voida tutkia kantajan vastauksessa esitettyä väitettä, jonka mukaan viiden prosentin raja-arvoa ei ollut saavutettu käsiteltävässä tapauksessa.
- 38 Komissio väittää lisäksi, että arvioinneissa alan taloudellisesta arvosta on otettu huomioon liikevaihto alihankkijana. Se korostaa käyttäneensä kahta menetelmää kyseisen alan koon arvioimiseksi, ja molempien perusteella on saatu arvoksi 83 miljoonaa euroa ja siten yhteenlasketuksi markkinaosuudeksi 50 prosenttia. Sitä vastoin sakkojen laskennassa huomioon otettavan myynnin arvon laskennassa komissio on kaikilta osapuolilta jättänyt ulkopuolelle myynnin alihankkijana.

#### b) Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 39 Ensimmäinen kanneperuste jakautuu kolmeen osaan, joita on paikallaan käsitellä yhdessä, sillä ne liittyvät läheisesti toisiinsa. Ensimmäinen osa koskee markkinoiden määrittelyä ja toinen relevanttien markkinoiden kokoa sekä kyseisten yritysten markkinaosuuksia. Niiden perusteella kantaja riitauttaa kanneperusteen kolmannessa osassa komission toteamuksen tuntuvasta vaikutuksesta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.
- 40 Aluksi on syytä tutkia komission väite, jonka mukaan väitteet relevanttien markkinoiden virheellisestä määrittelystä, markkinoiden koon virheellisestä arvioinnista sekä kyseisten yritysten markkinaosuuksista ovat tehottomia.

## Alustavat toteamukset

- 41 Komissio väittää, että oikeuskäytännön mukaan relevanttien markkinoiden määrittelyä ei edellytetä tapauksissa, joissa kilpailua on selvästi rajoitettu. Koska käsiteltävässä asiassa kartellin tarkoituksena olivat ilmeiset kilpailunrajoitukset, komissio katsoo, ettei relevanttien markkinoiden määrittelyä edellytetty ja että kantajan väitteet ovat näin ollen tehottomia.
- 42 Näitä väitteitä ei voida hyväksyä.
- 43 EY 81 artiklan 1 kohtaa sovellettaessa komission ei tarvitse näyttää toteen sellaisten sopimusten tai menettelytapojen todellisia kilpailunvastaisia vaikutuksia, joilla on tarkoitus estää, rajoittaa tai vääristää kilpailua (yhdistetyt asiat 56/64 ja 58/64, Consten ja Grundig v. komissio, tuomio 13.7.1966, Kok., s. 429, 496, Kok. Ep. I, s. 275 ja asia T-143/89, Ferriere Nord v. komissio, tuomio 6.4.1995, Kok., s. II-917, 30 kohta, pysytetty asiassa C-219/95 P, Ferriere Nord v. komissio, 17.7.1997 annetulla tuomiolla, Kok., s. I-4411, 12–15 kohta).
- 44 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 81 artiklan 1 kohta ei kuitenkaan ole sovellettavissa, jos kartellin vaikutus yhteisön sisäiseen kauppaan tai kilpailuun ei ole ”tuntuva”. Sopimus ei kuulu EY 81 artiklan 1 kohdassa asetetun kiellon piiriin, jos se rajoittaa kilpailua tai vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ainoastaan merkityksettömällä tavalla (asia 56/65, LTM, tuomio 30.6.1966, Kok., s. 337, 360, Kok. Ep. I, s. 251; asia 5/69, Völk, tuomio 9.7.1969, Kok., s. 295, Kok. Ep. I, s. 407, 7 kohta; asia C-306/96, Javico, tuomio 28.4.1998, Kok., s. I-1983, 12 ja 17 kohta ja asia T-213/00, CMA CGM ym. v. komissio, tuomio 19.3.2003, Kok., s. II-913, 207 kohta).

- 45 Komissiolla on näin ollen velvollisuus rajata markkinat EY 81 artiklan mukaisesti tehtävässä päätöksessä, jos ilman tällaista rajausta ei ole mahdollista päätellä, onko kyseinen sopimus tai yhdenmukaistettu menettelytapa omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja onko sen tarkoituksena kilpailun estäminen, rajoittaminen tai vääristäminen tai onko sillä tällainen vaikutus (asia T-62/98, Volkswagen v. komissio, tuomio 6.7.2000, Kok., s. II-2707, 230 kohta).
- 46 Kantaja on ensimmäisessä kanneperusteessa kyseenalaistanut juuri komission arvioinnin näistä EY 81 artiklan soveltamisedellytyksistä, sillä markkinoiden määrittely ja koko sekä saadut markkinaosuudet ovat tosiasiaissa vain ennakoedellytyksiä (ks. vastaavasti asia T-29/92, SPO ym. v. komissio, tuomio 21.2.1995, Kok., s. II-289, 75 kohta).
- 47 Tarkasteltaessa kilpailunrajoituksen tuntuuutta kannekirjelmästä ei kuitenkaan selvästi käy ilmi, että kantaja aikoo esittää sitä koskevan väitteen, sillä lukuun ottamatta ensimmäisen toissijaisen kanneperusteen yhteydessä esitettyä pelkkää viittausta edellä 44 kohdassa mainitussa asiassa Völk annettuun tuomioon kantaja ei näytä tekevän eroa kilpailunrajoituksen tuntuuuden ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan kohdistuvan vaikutuksen tuntuuuden välillä. Näin ollen de minimis -säännön rikkomista koskeva väite, jos sellainen oletetaan esitetyn, olisi jätettävä tutkimatta unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 44 artiklan 1 kohdan c alakohdan nojalla, jossa edellytetään perusteltua riitauttamista.
- 48 Tarkasteltaessa tuntuva vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan kantaja näyttää välillä sekoittavan toisiinsa de minimis -tiedonannon ja vuoden 2004 suuntaviivat. On kuitenkin selvää, että se viittaa ensimmäisessä kanneperusteessaan todellisuudessa vuoden 2004 suuntaviivoihin, vaikka se puhuukin ”de minimis -tiedonannosta”. Kantaja on nimittäin nimenomaisesti kyseenalaistanut sen, että komissio on esittänyt näyttöä tuntuva vaikutuksesta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (edellä 32 kohta). Tästä syystä on hylättävä komission väite, jonka mukaan kantaja olisi esittänyt uuden



väitteen vastauksessaan, sillä kantajan vastauksessa oleva maininta viiden prosentin raja-arvosta on vain jo esitetyn perusteen laajennus eikä uusi peruste.

- 49 Osoittaakseen tuntevan vaikutuksen jäsenvaltioiden väliseen kauppaan komissio tukeutuu päätöksessä vuoden 2004 suuntaviivoihinsa, joissa esitetään raja-arvot kyseisten yritysten markkinaosuuksille ja konsolidoiduille liikevaihoille. Näiden suuntaviivojen 55 kohdan mukaan suuntaviivojen 52 ja 53 kohdassa tarkoitetun markkinaosuuksia koskevan viiden prosentin raja-arvon soveltaminen merkitsee relevanttien markkinoiden määrittelyä etukäteen.
- 50 Relevanttien markkinoiden virheellistä määrittelyä ja markkinoiden koon sekä kyseisten yritysten markkinaosuuksien virheellistä arviointia koskevat väitteet eivät näin ollen ole tehottomia siltä osin kuin niissä viitataan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan kohdistuvan tuntevan vaikutuksen arviointiin ja erityisesti viiden prosentin raja-arvoon. Tätä johtopäätöstä ei kyseenalaista se, että kantaja ei ole riitauttanut kartellin olemassaoloa, sillä tämä myöntäminen ei merkitse sitä, että kartellilla myönnettäisiin olleen tuntuva vaikutus kauppaan. Toisin kuin komissio väittää, tällaisen EY 81 artiklan 1 kohdan soveltamisedellytyksenä olevan vaikutuksen puuttuminen johtaisi lisäksi päätöksen kumoamiseen komission toimivallan puuttumisen vuoksi.

#### Tuntuva vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan

- 51 Komissio katsoo päätöksen 373 perustelukappaleessa, että sen vuoden 2004 suuntaviivojen mukaan voidaan olettaa, että sopimusten vaikutus on tuntuva, sillä kyseisten muuttoyhtiöiden markkinaosuuksien summa on yli viisi prosenttia kansainvälisten muuttopalvelujen markkinoista Belgiassa ja osapuolten liikevaihto kyseisistä palveluista on yli 40 miljoonaa euroa. Käsiteltävässä tapauksessa kyseisillä muuttoyhtiöillä

on ollut yli 41 miljoonan euron liikevaihto vuonna 2002, ja niiden markkinaosuuk-sien summa on noin 50 prosenttia. Lisäksi komissio vetoaa vastauskirjelmässään siihen, että se on päätöksen 372 perustelukappaleessa tukeutunut myös muuttojen rajat ylittävään luonteeseen osoittaakseen vaikutuksen kauppaan. On siis tutkittava, onko komissio näyttänyt päätöksessä tuntevan vaikutuksen jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

– Rajat ylittävä luonne

- 52 Tarkasteltaessa ensin kyseisten muuttojen rajat ylittävää luonnetta on todettava, että tämä luonne, jota ei ole riitautettu, ei ole sama kuin kysymys jäsenvaltioiden väliseen kauppaan kohdistuvan vaikutuksen ”tuntuudesta”.
- 53 Jos kaikki rajat ylittävät liiketoimet olisivat automaattisesti omiaan vaikuttamaan tuntuvasti jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, tuntuuden käsite, joka on kuitenkin oikeuskäytännössä vahvistettu EY 81 artiklan 1 kohdan soveltamisedellytys, menettäisi täysin merkityksensä. Komissio on tältä osin myöntänyt istunnossa, että jopa silloin, kun tarkoituksena on kilpailusääntöjen rikkominen, on tarpeen, että rikkominen on omiaan vaikuttamaan tuntuvasti jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tämä ilmenee myös vuoden 2004 suuntaviivoista, sillä suuntaviivojen 53 kohdassa tarkoitettua positiivista olettamusta sovelletaan ainoastaan sopimuksiin tai menettelytapoihin, jotka ovat luonteensa vuoksi omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.
- 54 Istunnossa komissio vetosi kuitenkin asiassa 311/85, Vereniging van Vlaamse Reisbureaus, 1.10.1987 annettuun tuomioon (Kok., s. 3801, Kok. Ep. IX, s. 189) tukeakseen väitettään, jonka mukaan muuttojen rajat ylittävä luonne olisi itsessään riittävä peruste sen toimivallalle. On kuitenkin todettava, ettei kyseisessä tuomiossa, etenään

sen 18 kohdassa, käsitellä kysymystä tuntuvasta vaikutuksesta kauppaan. Tätä käsitettä ei edes mainita kyseisessä tuomiossa.

- 55 Joka tapauksessa on todettava, ettei päätöksessä ole yhtään perustelua, joka perustuisi yksinomaan kyseisten muuttojen rajat ylittävään luonteeseen. Sekä päätöksen 372 perustelukappaleen, jossa ei mainita edellä 54 kohdassa mainitussa asiassa Vereniging van Vlaamse Reisbureaus annettua tuomiota, sanamuodosta että sen asiayhteydestä ilmenee, että sillä ei ole tarkoitus osoittaa kauppaan kohdistuvan vaikutuksen tuntuuutta.

– 40 miljoonan euron raja-arvo

- 56 Tarkastellessaan 40 miljoonan euron raja-arvoa kantaja väittää komission arvioineen kartellin osallistujien yhteenlasketun liikevaihdon liian suureksi.
- 57 Unionin yleinen tuomioistuin on hyväksynyt kantajan pyynnön ja kehottanut komissiota toimittamaan tiettyjä asiakirjoja, jotta kantajalla olisi täysi mahdollisuus riitauttaa tämä luku. Komissio on siten toimittanut päätöksen muiden adressaattien väitetiedoksiintoon antamien vastausten versiot, jotka eivät ole luottamuksellisia, sekä niiden vastaukset tietojensaantipyyntöihin. Istunnossa kantaja kuitenkin ilmoitti, ettei se vetoa komission toimittamiin asiakirjoihin. Näin ollen oletettaessa, että alihankintaa koskeva komission lähestymistapa on oikea, myynnin summa jäisi siis alle 40 miljoonan euron raja-arvon silloinkin, jos huomioon otetaan päätös K(2009) 5810 (edellä 21 kohta), joka johtaa konsolidoidun liikevaihdon alentamiseen yli 600 000 eurolla.

- 58 Kantajan väitteitä, jotka perustuvat tarpeeseen tehdä ero alihankkijana toteutetun liikevaihdon ja kansainvälisessä muutossa määräysvaltaa käyttävänä yhtiönä toteutetun liikevaihdon välillä, on kuitenkin pidettävä perusteltuina. Jotta samaa lukua ei sisällytettäisi kahteen kertaan kyseisiä myyntejä koskevaan arvioon, on tarpeen vähentää kyseisistä palveluista toteutetusta liikevaihdosta liikevaihto alihankkijana. Päinvastaisessa tapauksessa yhden ainoan muuton osalta tämä viimeksi mainittu luku sisällytettäisiin ensimmäisen kerran palvelun osalta määräysvaltaa käyttävän yhtiön liikevaihtoon ja toisen kerran alihankkijan liikevaihtoon. Lisäksi alihankkijan liikevaihto ei ole toteutunut loppukuluttajalle kohdistettujen muuttopalvelujen markkinoilla.
- 59 Komission päätöksen 530 perustelukappaleessa esittämä selitys sille, miksi se on jättänyt tämän myynnin ulkopuolelle sakon määrää laskiessaan, on vakuuttava. Se ei kuitenkaan selitä sitä, miksi sama luku olisi syytä sisällyttää kahteen kertaan arvioon markkinoiden koosta sen määrittämiseksi, onko kyseessä tuntuva vaikutus kauppaan. Tähän arviointiin ja kartellin osallistujien yhteenlasketun liikevaihdon arviointiin liittyy siten ilmeinen arviointivirhe.
- 60 Tätä johtopäätöstä tukevat komission vastaukset unionin yleisen tuomioistuimen kirjallisiin ja suullisiin kysymyksiin.
- 61 Komissio on ensinnäkin pyrkinyt vetoamaan vuoden 2004 suuntaviivojen 54 kohtaan. Tässä kohdassa ainoastaan jätetään ulkopuolelle saman konsernin yhtiöiden välinen myynti, eikä siinä käsitellä lainkaan kysymystä alihankinnasta. Siitä ei etenkään saada tukea komission vastakkaispäätelmälle, johon se näyttäisi vetoavan.
- 62 Toiseksi komissio väittää kirjallisessa vastauksessaan, että sen lähestymistapa ei ”välttämättä” johda saman muuton kirjaamiseen kahteen kertaan, sillä useat belgialaiset muuttoyritykset eivät kuuluneet kartelliin, ja alihankinta toteutui tietyissä tapauksissa

ulkomaisten muuttoyritysten lukuun. Komissio myöntää siten implisiittisesti, että muissa tapauksissa tämä lähestymistapa johti alihankkijana toteutetun liikevaihdon sisällyttämiseen kahteen kertaan. Komissio myönsi lisäksi istunnossa, että liikevaihto kirjattiin kahteen kertaan, kun alihankinta toteutui kahden kartellin osallistujan välillä. Se myönsi niin ikään, että jos sen laskentamenetelmää olisi korjattu tältä osin, 40 miljoonan euron raja-arvoa ei olisi saavutettu.

- 63 Edellä esitetyn perusteella komissio ei ole näyttänyt, että 40 miljoonan euron raja-arvo olisi saavutettu käsiteltävässä tapauksessa.

– Viiden prosentin raja-arvo

- 64 Viiden prosentin raja-arvoa tarkastellessaan kantaja väittää, että komission olisi pitänyt määritellä markkinat ja että sen olisi pitänyt sisällyttää niihin kaikki ”kansainväliset muuttopalvelut”.

- 65 Tätä toista väitettä tutkittaessa on hylättävä näkemys, jonka mukaan komissio olisi lähtenyt liikkeelle liian suppeista markkinoista. Komissio on perustellusti tuonut esille, että kartellin tarkoituksena oli rajoittaa kilpailua Belgiasta tai Belgiaan tapahtuvien kansainvälisten muuttojen alalla. Kyseisille muutoille oli ominaista, että niiden lähtö- tai kohdepaikkana oli Belgia ja että kartellin toimintaa harjoitettiin Belgiassa. Lisäksi komissio on ottanut markkinoiden kokoa arvioidessaan huomioon näillä markkinoilla toimineiden ulkomaisten yhtiöiden liikevaihdon. Näin ollen komissio on perustellusti todennut, että kyseiset palvelut olivat kansainvälisiä muuttopalveluja Belgiassa.

- 66 Tarkasteltaessa väitettä markkinoiden määrittelemättä jättämisestä on todettava, että markkinaosuuden laskemisen loogisena ennakoedellytyksenä on näiden markkinoiden määrittely. Kuten unionin yleinen tuomioistuin on jo edellä 49 kohdassa todennut, vuoden 2004 suuntaviivojen 55 kohdassa todetaan nimenomaisesti, että ”markkinaosuutta koskevan raja-arvon soveltamiseksi on välttämätöntä määritellä merkitykselliset markkinat. Ne muodostuvat merkityksellisistä tuotemarkkinoista ja merkityksellisistä maantieteellisistä markkinoista”. Tämä velvollisuus ilmenee vielä selvemmin tämän kohdan muista kieliversioista (esim. englanniksi ”it is necessary” ja saksaksi ”muss”) kuin ranskankielisestä kieliversiosta (”il convient de”).
- 67 Komission antamien suuntaviivojen sitovuudesta unionin tuomioistuin on jo todennut, että kun komissio antaa tällaisia käytännesääntöjä ja ne julkaisemalla ilmoittaa, että niitä sovelletaan tuosta hetkestä lähtien niissä tarkoitettuihin tilanteisiin, se rajoittaa oman harkintavaltansa käyttämistä eikä se voi poiketa näistä säännöistä, tai muuten sen mahdollisesti katsottaisiin loukanneen yleisiä oikeusperiaatteita, kuten yhdenvertaisen kohtelun periaatetta tai luottamuksensuojan periaatetta (yhdistetyt asiat C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P-C-208/02 P ja C-213/02 P, Dansk Rørindustri ym. v. komissio, tuomio 28.6.2005, Kok., s. I-5425, 211 kohta).
- 68 On selvää, ettei komissio ole noudattanut vuoden 2004 suuntaviivojen 55 kohdassa asetettua velvollisuutta. Kirjelmissään ja istunnossa se on vedonnut paitsi siihen, ettei sillä ollut velvollisuutta määritellä relevantteja markkinoita, myös siihen, ettei se ole tehnyt sitä. Näin ollen komission toteamus, jonka mukaan viiden prosentin raja-arvo oli saavutettu, pitäisi lähtökohtaisesti hylätä.
- 69 Käsiteltävän asian olosuhteissa unionin yleinen tuomioistuin katsoo kuitenkin, että komissio on näyttänyt oikeudellisesti riittävällä tavalla toteen, että vuoden 2004 suuntaviivojen 53 kohdan olettamuksessa tarkoitettu toinen vaihtoehtoinen edellytys oli täyttynyt.

70 Komissio on päätöksen 88–94 perustelukappaleessa esittänyt kyseisestä alasta riittävän yksityiskohtaisen kuvauksen, joka käsittää tarjonnan, kysynnän ja maantieteellisen ulottuvuuden. Komissio on näin ollen kartoittanut täsmällisesti kyseiset palvelut sekä markkinat. Unionin yleinen tuomioistuin katsoo, että tällainen alan kuvaus voi olla riittävä, jos se on niin yksityiskohtainen, että unionin yleinen tuomioistuin voi tarkistaa komission perusväitteet, ja jos tällä perusteella yhteenlaskettu markkinaosuus mitä ilmeisimmin ylittää selvästi viiden prosentin raja-arvon.

71 Tässä yhteydessä on ensinnäkin huomattava, että komissio saattoi perustellusti todeta, että kyseiset palvelut olivat kansainvälisiä muuttopalveluja Belgiassa (edellä 65 kohta). Toiseksi komissio on tällä perusteella arvioinut markkinoiden kooksi 83 miljoonaa euroa ja kartellin osallistujien yhteenlasketuksi markkinaosuudeksi noin 50 prosenttia. Näitä lukuja on mukautettava, jotta huomioon voidaan ottaa päätökseen K(2009) 5810 (edellä 21 kohta) ja alihankintana toteutetun myynnin ulkopuolelle jättämiseen (edellä 59 kohta) perustuvat korjaukset, mikä johtaa komission mukaan yli 20 miljoonan euron yhteenlaskettuun liikevaihtoon ja lähes 30 prosentin yhteenlaskettuun markkinaosuuteen. Markkinaosuus on kuitenkin edelleen selvästi viiden prosentin raja-arvoa suurempi. Kolmanneksi kantaja on itse todennut istunnossa vastauksessaan unionin yleisen tuomioistuimen kysymyksiin, että jotta viiden prosentin raja-arvoa ei ylitettäisi, markkinoiden koon pitäisi olla vähintään 435 miljoonaa euroa. Ainoa mahdollisuus päästä tällaiseen markkinoiden kokoon olisi lähteä liikkeelle paljon laajemmista markkinoista kuin kansainvälisten muuttopalvelujen markkinoista Belgiassa, jotka komissio on kuitenkin perustellusti yksilöinyt relevantteiksi markkinoiksi.

72 Tässä tilanteessa unionin yleinen tuomioistuin katsoo, että poikkeuksellisesti komissio saattoi tukeutua vuoden 2004 suuntaviivojen 53 kohdan toiseen vaihtoehtoiseen edellytykseen ja olla määrittelemättä nimenomaisesti markkinoita näiden suuntaviivojen 55 kohdassa tarkoitettulla tavalla.

- 73 Kuten komissio on perustellusti tuonut esille, vuoden 2004 suuntaviivojen 53 kohdassa tarkoitetun positiivisen olettamuksen yhteydessä riittää, että toinen kahdesta vaihtoehtoisesta edellytyksestä täyttyy, jotta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan kohdistuvan vaikutuksen tuntuvuus voidaan näyttää toteen.
- 74 Tästä seuraa, että kantajan ensimmäinen kanneperuste on hylättävä.

*2. Toinen kanneperuste, joka koskee ilmeisiä arviointivirheitä ja oikeudellisia virheitä EY 81 artiklan 1 kohdan soveltamisessa*

- 75 Tämä kanneperuste jakautuu kolmeen osaan. Kaksi ensimmäistä osaa koskee sakon määrän alentamista lieventävien seikkojen perusteella. Kolmannessa osassa kantaja vaatii sakon määrän alentamista sen taloudellisten ja rahoituksellisten vaikeuksien vuoksi.

a) Asianosaisten lausumat

- 76 Kantaja väittää ensinnäkin, että komissio tiesi peitetarjousten järjestelmän olemassaolosta ja sieti sitä useiden vuosien ajan. Käytäntö oli komission virkamiesten tiedossa ja niin laajasti levinnyt sen yksiköissä, että on mahdotonta ajatella, ettei se olisi koskaan tiennyt tästä järjestelmästä. Yli 30 prosenttia todetuista peitetarjouksiin liittyvistä kilpailusääntöjen rikkomisista koski komission virkamiehiä. Väitettä, jonka mukaan komissio ei toimielimenä tiennyt tästä järjestelmästä, kantaja kuvaa ilmaisulla ”pure fiction”. Lisäksi tämä käytäntö oli pääjohtajien, johtajien, yksikönpäälliköiden ja komission jäsenten tiedossa. Komissio on kuitenkin sietänyt tätä järjestelmää antaessaan virkamiestensä hyötyä siitä.



- 77 Kantaja katsoo, että tämä komission toiminta, jossa se ei vuosiin tehnyt mitään lopet- taakseen peitetarjoja koskevaa menettelytapaa, oli omiaan aiheuttamaan tiettyä sekaannusta siitä, merkitsikö menettelytapa kilpailusääntöjen rikkomista vai ei. Tämä seikka ja komission toimenpiteiden myöhäinen ajankohta ovat kantajan mielestä pe- ruste sakon alentamiselle.
- 78 Toiseksi kantaja väittää, että peitetarjoja koskeva menettelytapa ei ollut seurausta kartellista tai yhdenmukaistetusta menettelytavasta vaan sillä vastattiin markkinoi- den kysyntään, sillä asiakkaat itse pysyivät peitetarjoja. Näin ollen kyseisten yri- tysten olisi ollut äärimmäisen vaikeaa kieltäytyä peitetarjojen antamisesta ottamat- ta riskiä siitä, että ne eivät miellytä asiakkaitaan ja menettävät ne.
- 79 Kolmanneksi kantaja vetoaa taloudellisiin ja rahoituksellisiin vaikeuksiinsa, joita sillä on ollut useiden vuosien ajan. Tältä osin komissio ei ole arvioinut oikein kantajan esittämiä olosuhteita, vaikka vuoden 2006 suuntaviivojen 35 kohdan nojalla se voisi ottaa huomioon yrityksen maksukyvyttömyyden erityisissä sosiaalisissa ja taloudelli- sissa olosuhteissa. Kantaja huomauttaa, että pelkkä viittaus siihen, että sakon määrä on ainoastaan 3,76 prosenttia sen maailmanlaajuisesta liikevaihdosta vuonna 2006, ei riitä määrittämään sen maksukykyä. Todellisuudessa se on lähellä konkurssitilaa.
- 80 Komissio kiistää nämä väitteet ja huomauttaa, että kyseessä on pikemminkin sakon määrää koskeva kanneperuste.

## b) Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 81 Toinen kanneperuste, joka on esitetty kannekirjelmän osassa ”Päätöksen kumoamis- perusteet”, perustuu kantajan mukaan ”ilmeisiin arviointivirheisiin ja oikeudellisiin virheisiin EY 81 artiklan 1 kohdan soveltamisessa”. Sillä pyritään kuitenkin vain sakon

määrän alentamiseen lieventävien seikkojen ja taloudellisten ja rahoituksellisten vaikeuksien perusteella eikä päätöksen kumoamiseen. Vaikka kantaja on istunnossa vastustanut kanneperusteen uudelleen luokittelua, on todettava, että kannekirjelmässä se väittää ainoastaan, että esille tuodut olosuhteet oikeuttavat ”sakon määrän alentamisen”. Näin ollen näitä väitteitä käsitellään siinä vaiheessa, kun unionin yleinen tuomioistuin tutkii sakon määrää koskevat kanneperusteet (jäljempänä 150 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

### *3. Kolmas kanneperuste, joka koskee perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä*

- 82 Tämän kanneperusteen yhteydessä kantaja vetoaa perustelujen puutteellisuuteen sillä osin kuin on kyse sakon perusmäärän laskemisesta (ensimmäinen osa) ja sen taloudellisia ja rahoituksellisia vaikeuksia koskevan väitteen hylkäämisestä (toinen osa).

#### a) Asianosaisten lausumat

- 83 Kantaja väittää, että komissio on kilpailusääntöjen rikkomisen vakavuutta arvioidessaan tyytynyt vahvistamaan myynnin arvosta huomioon otettavan osuuden 17 prosenttiin ilman muita selityksiä. Vastaavasti ehkäisevän vaikutuksen aikaansaamiseksi vahvistamansa lisäsumman osalta komissio on käyttänyt alhaisinta asteikkoa eli 17:ää prosenttia ilman muita selityksiä. Siten sakon määrää koskevat perustelut ovat vain puhtaasti muodollisia, eikä kantajalla ole mahdollisuutta ymmärtää komission näihin tuloksiin pääsemiseksi soveltamaa laskentamenetelmää. Komissio on katsonut kilpailusääntöjen rikkomisten kuuluvan kaikkein ”vakavimpiin kilpailusääntöjen rikkomisiin”. Vuoden 2006 suuntaviivojen 23 kohdan mukaan huomioon otettavan osuuden

olisi siis pitänyt sijoittautua ”asteikon yläpäähän”. Komissio on kuitenkin vahvistanut tämän osuuden tasolle, joka on hädin tuskin tämän asteikon puolivälin yläpuolella, selittämättä syitä tälle ratkaisulle ja vetoamalla tähän lopputulokseen johtaneisiin olosuhteisiin ja tekijöihin.

- 84 Kantaja toteaa taloudellisten ja rahoituksellisten vaikeuksiensa osalta, että komissio on hylännyt nämä väitteet toteamalla ainoastaan, että Zieglerille lasketun sakon määrä oli vain 3,76 prosenttia yrityksen maailmanlaajuisesta liikevaihdosta vuonna 2006. Vaikka komissiolla ei ole velvollisuutta ottaa kantaa kaikkiin kantajan väitteisiin, se ei kuitenkaan kantajan mielestä voi sivuuttaa täysin sen esittämiä väitteitä. Näin toimiessaan komissio on lisäksi loukannut kantajan oikeutta tulla kuulluksi.
- 85 Komissio kiistää nämä väitteet ja huomauttaa, että mahdolliset virheet sakon vahvistamista koskevissa perusteluissa, erityisesti siltä osin kuin ne koskevat kilpailusääntöjen rikkomisen vakavuutta tai maksukykyä, eivät johtaisi päätöksen kumoamiseen.

#### b) Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 86 Aluksi on todettava, että myös tämän kanneperusteen yhteydessä esitetyt väitteet koskevat vain määrättyä sakkoa eivätkä toteamusta kilpailusääntöjen rikkomisesta. Kuten komissio on perustellusti tuonut esiin, perusteluvelvollisuuden laiminlyönti sakon vahvistamisen osalta ei johtaisi päätöksen kumoamiseen kokonaisuudessaan. Tällainen olennaisten menettelymääräysten rikkominen vaikuttaisi vain päätöksen 2 artiklaan, jossa sakot on määrätty.

- 87 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 253 artiklan mukainen perusteluvelvollisuus, jossa on kyse EY 230 artiklassa tarkoitetusta olennaisesta menettelymääräyksestä, määräytyy kyseisen säädöksen, päätöksen tai muun toimen luonteen mukaan, ja perusteluista on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmettävä toimen tehneen yhteisön toimielimen päättely siten, että niille, joita toimi koskee, selviävät sen syyt ja että toimivaltainen tuomioistuin voi tutkia toimen laillisuuden. Perusteluissa ei tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevia yksityiskohtia, sillä tutkittaessa sitä, ovatko toimen perustelut EY 253 artiklan mukaisia, on otettava huomioon toimen sanamuodon lisäksi myös asiayhteys ja kaikki asiaa koskevat oikeussäännöt (yhdistetyt asiat C-121/91 ja C-122/91, CT Control (Rotterdam) ja JCT Benelux v. komissio, tuomio 6.7.1993, Kok., s. I-3873, 31 kohta; asia C-367/95 P, komissio v. Sytraval ja Brink's France, tuomio 2.4.1998, Kok., s. I-1719, 63 kohta ja asia T-82/00, Bic ym. v. neuvosto, tuomio 5.4.2001, Kok., s. II-1241, 24 kohta).
- 88 Kanneperusteen ensimmäistä osaa tarkasteltaessa on todettava, että perustelut sakon perusmäärän vahvistamisesta, mukaan lukien ehkäisevän vaikutuksen aikaansaamiseksi lisätty lisäsomma, eivät tosiasiansa ole kovin yksityiskohtaiset. Unionin tuomioistuin on kuitenkin katsonut, että komissio täyttää perusteluvelvollisuuden silloin, kun se ilmoittaa päätöksessään ne arviointikriteerit, joiden nojalla se on saattanut arvioida kilpailusääntöjen rikkomisen vakavuutta, eikä sillä ole velvollisuutta sisällyttää kyseiseen päätökseen yksityiskohtaisempaa esitystä tai sakkojen laskentatapaan liittyviä numerotietoja (ks. yhdistetyt asiat T-236/01, T-239/01, T-244/01-T-246/01, T-251/01 ja T-252/01, Tokai Carbon ym. v. komissio, tuomio 29.4.2004, Kok., s. II-1181, 252 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 89 Esillä olevassa asiassa komissio on esittänyt päätöksen 542 perustelukappaleessa syyt, joiden vuoksi se on katsonut kilpailusääntöjen rikkomisen erittäin vakavaksi, eli todettujen ilmeisten kilpailunrajoitusten luonteen sinänsä. Lisäksi se on samassa perustelukappaleessa selittänyt, miksi se ei ollut tutkinut kilpailusääntöjen rikkomisen maantieteellistä ulottuvuutta ja vaikutusta, viittaamalla oikeuskäytäntöön, jonka mukaan ilmeisten kilpailunrajoitusten tapauksessa rikkomista voidaan pitää erittäin vakavana ilman, että on tarpeen, että tällaisella toiminnalla on tietty maantieteellinen laajuus tai vaikutus (asia T-241/01, Scandinavian Airlines System v. komissio, tuomio

18.7.2005, Kok., s. II-2917, 84 ja 85 kohta ja yhdistetyt asiat T-49/02-T-51/02, *Bras-serie nationale* ym. v. komissio, tuomio 27.7.2005, Kok., s. II-3033, 178 ja 179 kohta). Tästä seuraa, että tämän oikeuskäytännön valossa komissio on perustellut riittävästi kilpailusääntöjen rikkomisen luonnehdinnan ”erittäin vakavaksi”.

90 On kuitenkin ensinnäkin toivottavaa, että komissio perustelee paremmin sakkojen laskemista, jotta yritykset saisivat tietää yksityiskohtaisesti niille määrätyn sakon laskentatavan. Tämä voi yleisellä tasolla edistää hallintotoiminnan avoimuutta ja helpottaa unionin yleisen tuomioistuimen työtä, kun se toimii täyden harkintavaltansa nojalla, jolloin sen on kyettävä arvioimaan kanteen kohteena olevan päätöksen lainmukaisuuden lisäksi myös määrätyn sakon asianmukaisuutta (asia C-248/98 P, KNP BT v. komissio, tuomio 16.11.2000, Kok., s. I-9641, 46 kohta).

91 Toiseksi on todettava, että komission mainitsema oikeuskäytäntö koskee asetuksen N:o 17 15 artiklan 2 kohdan ja [HT] 65 artiklan 5 kohdan mukaisesti määrättävien sakkojen laskennassa annettuja suuntaviivoja (EYVL 1998, C 9, s. 3) ja yltyä aikaan ennen suuntaviivojen antamista. Vuoden 2006 suuntaviivoilla on kuitenkin muutettu perustavanlaatuisesti sakkojen laskentamenetelmää. Erityisesti kilpailusääntöjen rikkomisten jakaminen kolmeen luokkaan (”vakavaa vähäisemmät”, ”vakavat” ja ”erittäin vakavat”) on poistettu, ja hienosäätöisemmän erottelun mahdollistamiseksi käyttöön on otettu asteikko 0 prosentista 30 prosenttiin. Lisäksi sakon perusmäärä lasketaan vastedes osuutena myynnin arvosta, ja tämä osuus ”määritetään rikkomisen vakavuuden perusteella ja kerrotaan niiden vuosien lukumäärällä, joina rikkominen tapahtui” (vuoden 2006 suuntaviivojen 19 kohta). ”Sakon perusmäärässä huomioon otettava osuus” myynnin arvosta on ”yleensä enintään 30 prosenttia” (21 kohta). Hinnoista sopimisesta, markkinoiden jakamisesta ja tuotantorajoituksista tehtyjen horisontaalisten sopimusten osalta, jotka ”kuuluvat luonteeltaan vakavimpiin kilpailunrajoi-tuksiin”, huomioon otettava osuus myynnistä sijoittuu yleensä ”asteikon yläpäähän” (23 kohta).

- 92 Tässä tilanteessa komissio ei voi enää lähtökohtaisesti yksinomaan perustella kilpailusääntöjen rikkomisen luonnehtimista ”erittäin vakavaksi” ja olla perustelematta huomioon otetun myynnin arvon osuuden valintaa. Kuten edellä on todettu, komissiolla sakkojen osalta olevan harkintavallan välittömänä seurauksena on perusteluvollisuus, jonka avulla yksityiset saavat tietää toteutetun toimenpiteen perustelut ja unionin yleinen tuomioistuin voi tutkia sen laillisuuden.
- 93 Käsiteltävässä asiassa on todettava, että komissio on päätöksen 543 perustelukappaleessa vahvistanut tämän tason hädin tuskin tämän asteikon puolivälin yläpuolelle eli 17 prosenttiin perustelemalla ratkaisunsa pelkästään kilpailusääntöjen rikkomisen ”erittäin vakavalla” luonteella. Komissio ei kuitenkaan ole selittänyt yksityiskohtaisemmin, miten kilpailusääntöjen rikkomisen luonnehdinta ”erittäin vakavaksi” on saanut sen vahvistamaan määräksi 17 prosenttia eikä vahvistamaan sitä selvemmin ”asteikon yläpäähän”. Nämä perustelut voivat olla riittäviä vain tilanteessa, jossa komissio soveltaa prosenttia, joka on hyvin lähellä vakavimmille kilpailunrajoituksille asetetun asteikon alarajaa ja joka on lisäksi erittäin edullinen kantajalle. Tässä tapauksessa lisäperustelut, jotka esitetään suuntaviivoihin sisältyvien perustelujen lisäksi, eivät ole tarpeen. Jos komissio olisi sen sijaan halunnut soveltaa korkeampaa prosenttia, sen olisi pitänyt esittää yksityiskohtaisemmat perustelut.
- 94 Koska ehkäisevän vaikutuksen aikaansaamiseksi vahvistetun lisäsumman osalta päätöksen 556 perustelukappaleessa viitataan 542 perustelukappaleeseen ja koska asteikon alaraja on sama, edellä esitetty soveltuu myös väitteisiin, jotka koskevat tämän summan vahvistamisesta esitettyjä perusteluita. Kanneperusteen ensimmäinen osa on näin ollen hylättävä.
- 95 Kantajan taloudellisia ja rahoituksellisia vaikeuksia koskevaa kanneperusteen toista osaa tarkasteltaessa on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti pidettävä erillään väite, joka perustuu perustelujen puuttumiseen tai puutteellisuuteen, ja väite, joka perustuu päätöksen perustelujen virheellisyteen tosiseikkojen tai oikeudellisen

arvioinnin osalta tehdyn virheen johdosta. Viimeksi mainittu tekijä kuuluu päätöksen aineellisen laillisuuden tutkintaan eikä olennaisten menettelymääräysten rikkomiseen, eikä se siten voi johtaa EY 253 artiklan rikkomisen toteamiseen (edellä 87 kohdassa mainittu asia komissio v. Sytraval ja Brink's France, tuomion 67 ja 72 kohta ja asia T-84/96, Cipeke v. komissio, tuomio 7.11.1997, Kok., s. II-2081, 47 kohta).

<sup>96</sup> Käsiteltävässä asiassa komissio on vastannut kantajan väitteisiin päätöksen 632 perustelukappaleessa, jossa se on todennut sakon määrän olevan vain 3,76 prosenttia sen maailmanlaajuisesta liikevaihdosta vuonna 2006, millä voidaan katsoa täytettävän perusteluvollisuus. Jos katsottaisiin, että tämä pelkkä laskelma ei riitä kantajan maksukyvyyn määrittämiseksi, tämä seikka koskisi päätöksen aineellista laillisuutta eikä perustelujen puuttumista (ks. jäljempänä 165 kohta ja sitä seuraavat kohdat). Näin ollen tämän kanneperusteen toinen osa on hylättävä.

<sup>97</sup> Tästä seuraa, että kolmas kanneperuste on hylättävä.

#### *4. Neljäs kanneperuste, joka koskee puolustautumisoikeuksien loukkaamista*

<sup>98</sup> Neljäs ja viides kanneperuste koskevat puolustautumisoikeuksien väitettyä loukkaamista. Neljännessä kanneperusteessaan, jonka mukaan oikeutta oikeudenmukaiseen menettelyyn ja yleistä hyvän hallinnon periaatetta on loukattu, kantaja kyseenalaistaa komission puolueettomuuden.

## a) Asianosaisten lausumat

- 99 Kantaja väittää, että koska suuri osa kyseisistä peitetarjouksista oli komission virkamiesten pyytämiä, komission olisi pitänyt luopua toimivallastaan Belgian kilpailuviranomaisten hyväksi. Komissio, joka oman tunnustuksensa mukaisesti ilmoittaa olevansa riidanalaisten menettelytapojen uhri, on ollut tässä tapauksessa samalla sekä tuomarina että osapuolena. Näin ollen sen puolueettomuus on objektiivisesti vaarantunut.
- 100 Kantajan mukaan näyttöä tästä puolueellisuudesta saadaan muun muassa siitä, että komissio on tukeutunut useita kertoja samaan tapaukseen, jolloin todettujen kilpailusääntöjen rikkomisten lukumäärää on voitu paisuttaa keinotekoisesti. Lisäksi puolueettomuuden vaarantuminen on ilmennyt siinä, että päätöksessä on kokonaisuudessaan esitetty äärimmäisen ankara arviointi tilanteesta, vaikka todellisuudessa kyseiset menettelytavat ovat olleet hyvin marginaalisia.
- 101 Asiakirjassa, jonka otsikkona on ”Huomautuksia suullista käsittelyä varten laaditusta kertomuksesta”, sekä istunnon aikana kantaja on vedonnut siihen, että päätöksen tekemisen jälkeen komission eri tason virkamiehet ja jopa yksi komission lähtevä jäsen ovat edelleen pyytäneet peitetarjouksia kyseisiltä muuttoyrityksiltä.
- 102 Komission mukaan väite puolueettomuuden objektiivisesta vaarantumisesta on kanneperusteena tehoton ja perusteeton.

## b) Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 103 Kantaja väittää, että komission toiminnalla on rajoitettu vakavalla tavalla sen puolustautumisoikeuksien käyttöä ja että päätös pitäisi näin ollen kumota. Tämä väite on kuitenkin perusteeton.



104 Kantaja ei ole kyseenalaistanut käsiteltävässä asiassa komission toimivaltaa tehdä päätös EY 81 artiklan mukaisesta menettelystä. Lisäksi oikeuskäytännöstä ilmenee, että komission mahdollinen objektiivisuuden puute ei merkitse puolustautumisoikeuksien loukkaamista, joka voisi aiheuttaa riidanalaisen päätöksen kumoamisen, vaan sitä olisi tutkittava todistusharkinnan tai päätöksen perustelujen valvonnan kannalta (ks. yhdistetyt asiat T-191/98, T-212/98-T-214/98, *Atlantic Container Line ym. v. komissio*, tuomio 30.9.2003, Kok., s. II-3275, 464 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

105 Näin ollen esillä oleva kanneperuste on kumoamisperusteena tehoton.

106 Ylimääräisenä huomautuksena on todettava, että tämä kanneperuste on myös perusteeton. Kantajan esiin tuomilla seikoilla ei nimittäin voida osoittaa, että komission tai sen jonkun virkamiehen väitetty ennakkokäsitys olisi ilmennyt päätöksestä (ks. vastaavasti asia T-31/99, *ABB Asea Brown Boveri v. komissio*, tuomio 20.3.2002, Kok., s. II-1881, 105 kohta). Väite, jonka mukaan komissio olisi ”paisuttanut keinotekoisesti todettujen kilpailusääntöjen rikkomisten lukumäärää”, on perusteeton. Vaikka päätöksen liitteenä olevassa taulukossa esitetään useita asiakirjoja samasta muutosta, josta on laadittu peitetarjous tai maksettu provisiota, tämä ei ”paisuta” kilpailusääntöjen rikkomista vaan osoittaa pelkästään, että useat asiakirjat koskevat samaa muuttoa. Väitteestä, jonka mukaan kyseiset menettelytavat eivät olleet laajalle levinneitä vaan ”hyvin marginaalisia”, on riittävää todeta, että kartelli oli voimassa noin 20 vuotta ja vaikutti noin 30 prosenttiin markkinoista (ks. edellä 71 kohta), ja viitata kantajan väitteisiin, joiden mukaan menettelytavalla vastattiin markkinoiden kysyntään ja se oli niin yleinen, että olisi ollut ”äärimmäisen vaikeaa kieltäytyä peitetarjousten antamisesta ottamatta riskiä siitä, että asiakkaita ei miellytetä ja että ne menetetään”. Kantajan näkemykset, jotka se on esittänyt huomautuksissaan suullista käsittelyä varten laaditusta kertomuksesta ja istunnon aikana, eivät liioin tue sen väitettä, jonka mukaan komissio oli puolueellinen asiaa tutkiessaan. Kantaja ei ole tältä osin osoittanut,

miten tiettyjen virkamiesten toiminta, olettaessa se toteen näytetyksi, olisi voinut loukata oikeutta oikeudenmukaiseen menettelyyn.

107 Näin ollen neljäs kanneperuste on hylättävä.

### *5. Viides kanneperuste, joka koskee puolustautumisoikeuksien loukkaamista*

108 Viidennen kanneperusteen mukaan oikeus tutustua asiakirjoihin on evätty ja hyvän hallinnon periaatetta loukattu.

#### a) Asianosaisten lausumat

109 Kantaja arvostelee komissiota siitä, että tämä on evännyt siltä oikeuden tutustua väitetiedoksiannon muiden adressaattien vastauksiin sekä komission tietojensaanti-pyyntöihin annettuihin vastauksiin. Tutkinta-aineisto muodostuu kantajan mukaan pääasiallisesti kirjelmistä, asiakirjoista ja lausunnoista, jotka ovat peräisin yhdeltä väitetyn kartellin osallistujalta. Komissio on määritellyt kyseisten kymmenen yhtiön markkinaosuuden pelkästään näiden yhtiöiden vuonna 2005 esitetyn tietojensaanti-pyyntöjen jälkeen ilmoittaman kokonaisliikevaihdon perusteella. Näin ollen olisi kiinnostavaa saada tietää muiden yhtiöiden liikevaihdon jakautuminen, jotta komission vahvistama markkinoiden koko ja kunkin kyseessä olevan yhtiön markkinaosuus voitaisiin kyseenalaistaa. Kantajan mukaan komission tehtävänä ei missään tapauksessa ole päättää yksin asiakirjoista ja seikoista, joista on hyötyä kantajan puolustautumisen kannalta.

- 110 Koska kantajalle ei ole annettu mahdollisuutta tutustua osapuolten vastauksiin, kantaja katsoo, että komission olisi pitänyt ainakin toteuttaa tarvittavia toimenpiteitä sille ilmoitettujen lukujen vertailun mahdollistamiseksi. Kantajan pyynnön epäämisen vuoksi se ei ole voinut tehokkaasti tutkia komission hyväksymiä lukuja. Kantaja olisi nämä luvut tuntiessaan voinut riitauttaa tehokkaasti komission oletettaman tuntuvasta vaikutuksesta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.
- 111 Komissio väittää, että numerotiedot markkinoiden koosta eivät ole puolesta tai vastaan puhuvia seikkoja. Kantajaan on vaikuttanut ainoastaan sen oma vastaus, sillä sakkaja vahvistettaessa huomioon on otettu ainoastaan sen myynnin arvo, eikä alihankintasopimuksia ole laskettu mukaan. Näin ollen kartellin muiden osallistujien toimittamilla luvuilla ei ole kantajalle merkitystä.

#### b) Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 112 Kantaja väittää, että komissio on loukannut sen puolustautumisoikeuksia evätessään siltä oikeuden tutustua väitetiedoksiannon muiden adressaattien vastauksiin sekä tietojensaantipyyntöihin annettuihin vastauksiin, koska komissio ei ole toteuttanut tarvittavia toimenpiteitä mahdollistaakseen sille ilmoitettujen lukujen vertailemisen.
- 113 Oikeuskäytännön mukaan puolustautumisoikeuksien kunnioittaminen, joka on yhteisön oikeuden peruseriaate ja jota on noudatettava etenkin kaikissa sellaisissa, myös hallinnollisissa, menettelyissä, joissa voidaan määrätä seuraamuksia, edellyttää, että yrityksellä, jota asia koskee, on ollut mahdollisuus esittää asianmukaisesti näkemyksensä komission esiin tuomien tosiseikkojen, väitteiden ja olosuhteiden todenperäisyydestä ja merkityksellisyydestä (ks. yhdistetyt asiat T-109/02, T-118/02, T-122/02,

T-125/02, T-126/02, T-128/02, T-129/02, T-132/02 ja T-136/02, Bolloré ym. v. komissio, tuomio 26.4.2007, Kok., s. II-947, 66 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 114 Erityisesti väitetiedoksiintoon annettujen vastausten osalta unionin yleinen tuomioistuim on katsonut, että jos komissio aikoo perustaa kantansa väitetiedoksiintoon annetun vastauksen otteeseen tai tällaiseen vastaukseen liitettyyn asiakirjaan näyttääkseen EY 81 artiklan 1 kohdan soveltamismenettelyssä toteen, että kilpailusääntöjä on rikottu, muille tässä menettelyssä mukana oleville osapuolille on annettava mahdollisuus ottaa kantaa tällaiseen todisteeseen (ks. asia T-43/02, Jungbunzlauer v. komissio, tuomio 27.9.2006, Kok., s. II-3435, 343 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 115 Tässä on huomattava, että lukuun ottamatta todisteita, jotka sisältyvät kantajalle 23.8.2007 toimitettuun tosiseikkakuvaukseen, päätös ei perustu yhteenkään tosiseikkaan, väitteeseen tai olosuhteeseen, joka ei olisi sisällynyt jo väitetiedoksiintoon. Kun tarkastellaan tosiseikkakuvausta, kantaja ei kiistä komission väitteitä, joiden mukaan kyseisessä asiakirjassa ei ole esitetty yhtään uutta väitettä, vaan siinä ainoastaan viitataan lisätodisteisiin, joista kantaja on voinut lausua.
- 116 Tarkasteltaessa liikevaihtoja ja markkinaosuuksia, joiden jakautuminen olisi kantajan mielestä ollut tarpeen tietää markkinoiden koon ja kunkin kyseessä olevan yhtiön markkinaosuuden kyseenalaistamiseksi, on todettava, että päätöksen 89 ja 373 perustelukappaleessa esitetyt numerotiedot, joilla on pyritty osoittamaan tuntuva vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, oli esitetty jo väitetiedoksiannossa.
- 117 Näin ollen komissio ei ole tukeutunut väitetiedoksiintoon annettuihin vastauksiin osoittaakseen kilpailusääntöjen rikkomisen, vaan se on perustanut päätöksensä kantajan tiedossa jo olleisiin lukuihin.

- 118 On kuitenkin todettava, ettei kantaja ole voinut pelkän väitetiedoksiannon perusteella riitauttaa lukuja, joita komissio on käyttänyt osoittaakseen tuntevan vaikutuksen kauppaan. Kyseessä olevalla yksittäisellä yrityksellä ei ole mahdollisuutta tarkistaa, ylittävätkö kaikkien kartellin jäsenten konsolidoidut liikevaihdot ja markkinaosuudet 40 miljoonan euron tai viiden prosentin raja-arvot. Kukin yritys voi riitauttaa vain omat lukunsa varmasti. Näin ollen markkinoiden koon ja muiden kyseessä olevien yhtiöiden markkinaosuuksien riitauttamiseksi ja näitä lukuja koskevien omien väitteiden esittämiseksi on välttämätöntä tuntea muiden yhtiöiden liikevaihdon jakautuminen, sillä ilman tätä tietoa kantajalla ei ollut mahdollisuutta esittää asianmukaisesti näkemystään komission esiin tuomien tosiseikkojen, väitteiden ja olosuhteiden todenperäisyydestä ja merkityksellisyydestä.
- 119 Unionin yleinen tuomioistuin on näin ollen prosessinjohtotoimenpiteenä pyytänyt komissiota toimittamaan sille asian kannalta merkitykselliset otteet päätöksen muiden adressaattien väitetiedoksiantoon antamien vastausten versioista, jotka eivät ole luottamuksellisia, sekä otteet tietojensaantipyyntöihin annetuista vastauksista siltä osin kuin nämä vastaukset koskivat komission väitetiedoksiannossa käyttämiä lukuja. Nämä asiakirjat on liitetty asiakirja-aineistoon, joten kantajalla on ollut mahdollisuus tutustua niihin. Kuten edellä 57 kohdassa on todettu, kantaja vahvasti istunnossa, ettei se vetoa komission esittämiin asiakirjoihin.
- 120 Tässä tilanteessa on katsottava, että kantajan puolustautumisoikeuksia ei ole loukattu.
- 121 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan hallinnollisessa menettelyssä tapahtunutta puolustautumisoikeuksien loukkaamista ei voida korjata pelkästään niin, että tutustumisoikeus on annettu myöhemmässä vaiheessa, kuten riidanalaisen päätöksen kumoamiseksi mahdollisesti nostettua kannetta koskevan oikeudenkäynnin aikana (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., s. I-123, 104 kohta).

- 122 Kuitenkin arvioitaessa, onko asiakirjan tiedoksi antamatta jättäminen voinut heikentää asianomaisen yrityksen puolustautumista hallinnollisen menettelyn aikana, on erotettava toisistaan oikeus tutustua asiakirjoihin, jotka saattavat osoittaa yrityksen syyttömäksi, ja oikeus tutustua asiakirjoihin, jotka osoittavat todetun kilpailusääntöjen rikkomisen olemassaolon (edellä 121 kohdassa mainitut yhdistetyt asiat Aalborg Portland ym. v. komissio, tuomion 130 kohta).
- 123 Näiden viimeksi mainittujen asiakirjojen osalta unionin tuomioistuin on todennut, että asianomaisen yrityksen on osoitettava, että lopputulos, johon komissio on päätöksessään päätenyt, olisi ollut erilainen, mikäli asianomaista vastaan puhuva asiakirja, jota ei ole annettu tiedoksi ja johon komissio on nojautunut määrätessään seuraamuksia kyseiselle yritykselle, olisi pitänyt poistaa todisteiden joukosta (edellä 121 kohdassa mainitut yhdistetyt asiat Aalborg Portland ym. v. komissio, tuomion 73 kohta). Tämä johtopäätös on tehtävä sitäkin suuremmalla syyllä, jos kyse ei ole asiakirjoista, joihin komissio on tukeutunut näyttääkseen kilpailusääntöjen rikkomisen toteen, vaan asiakirjoista, jotka voisivat kyseenalaistaa EY 81 artiklan 1 kohdan rikkomisen sen vuoksi, ettei kauppaan ole kohdistunut tuntuva vaikutusta. Kantaja ei kuitenkaan ole edes yrittänyt esittää tällaista näyttöä (ks. edellä 119 kohta).
- 124 Näillä perusteilla tämä kanneperuste on hylättävä.
- 125 Tarkasteltaessa kantajan pyyntöä hallinnollisen asiakirja-aineiston toimittamisesta kokonaisuudessaan unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon on todettava, että siltä osin kuin se koski asian kannalta merkityksellisiä otteita päätöksen muiden adressaattien väitetiedoksiantoon antamista vastauksista sekä vastauksia komission tietojensaantipyyntöihin, unionin yleinen tuomioistuin on hyväksynyt pyynnön. Muilta osin kantaja ei ole selittänyt pyydettyjen asiakirjojen merkityksellisyyttä, ja sen pyyntö on näin ollen evättävä.

*B Sakon kumoamiseksi tai sen määrän alentamiseksi esitetyt kanneperusteet*

- 126 Kantaja esittää neljä toissijaista kanneperustetta, joista ensimmäinen koskee sakon kumoamista ja seuraavat perusteet, jotka on esitetty edelliseen nähden toissijaisesti, sakon määrän tuntuva alentamista.

*1. Tuntuva vaikutus kauppaan ja kilpailuun*

a) Asianosaisten lausumat

- 127 Kantaja huomauttaa, että jotta kartelli kuuluisi EY 81 artiklassa asetetun kiellon piiriin, kilpailun rajoittamisen ja vaikutuksen jäsenvaltioiden väliseen kauppaan on oltava tuntuvia.

- 128 Komissio viittaa ensimmäistä kanneperustetta koskeviin lausumiinsa.

b) Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 129 Esillä oleva kanneperuste koskee todellisuudessa EY 81 artiklan 1 kohdan kahta soveltamisedellytystä. Näin ollen on viitattava ensimmäisen kanneperusteen arvioinnin yhteydessä esitettyihin toteamuksiin (edellä 47 kohta ja sitä seuraavat kohdat), joissa kantajan väitteet on tutkittu ja hylätty.

## 2. Vakavuus

### a) Asianosaisten lausumat

- 130 Kantaja väittää, että kilpailusääntöjen rikkomisten vakavuus on määritettävä hyvin monien tekijöiden, erityisesti asian erityisten olosuhteiden ja asiayhteyden perusteella. Komissio ei ole ottanut huomioon näitä periaatteita, vaan se on tukeutunut vain yhteen kriteeriin eli kilpailusääntöjen rikkomisen luonteeseen sinänsä.
- 131 Hintojen suoraa vahvistamista koskevista sopimuksista kantaja väittää, ettei yksikään osapuolista ole noudattanut vähimmäishintoja, jotka Allied Arthur Pierre olisi halunnut vahvistaa. Lisäksi menettelytavat, joista määrättiin seuraamukset, eivät ole aiheuttaneet todellista myyntihintojen nousua. Tämän vuoksi sakko on täysin väärässä suhteessa ilmoitettujen menettelytapojen tosiasialliseen laajuuteen, niiden markkinoihin ja kilpailuun kohdistuvaan todelliseen vaikutukseen sekä todettujen kilpailusääntöjen lukumäärään nähden. Komissio on loukannut myös yhdenvertaisen kohtelun periaatetta sisällyttämällä sakkolaskelmaan pelkästään kantajan osalta liikevaihdon, joka on toteutettu kilpailusääntöjen rikkomisen ulkopuolelle jäävästä liiketoiminnasta, ja suosimalla muita toimijoita, kuten Arthur Pierreä ja Interdeaniä, jotka ovat olleet merkittävämmällä tavalla mukana kartellissa. Komissio ei ole näyttänyt toteen kartellin konkreettista vaikutusta markkinoilla, vaikka tämä vaikutus olisi mitattavissa.
- 132 Komission mukaan kaikki nämä väitteet ovat tehottomia, sillä kyse on sellaisinaan vakavista rikkomisista, kuten hintojen vahvistamisesta ja markkinoiden jakamisesta.
- 133 Komissio huomauttaa lisäksi, että oikeuskäytännössä on aina korostettu sillä olevaa laajaa harkintavaltaa sakkojen vahvistamisessa. Käsiteltävässä asiassa komissio on tämän oikeuskäytännön mukaisesti vain katsonut sakon määrän määrittävää myynnin



prosenttiosuutta (17 prosenttia) vahvistaessaan kilpailusääntöjen rikkomisen ”erittäin vakavaksi” kyseisten rajoitusten luonteen vuoksi. Muiden tekijöiden huomioon ottaminen olisi johtanut korkeamman prosenttiosuuden vahvistamiseen. Sen sijaan kilpailusääntöjen rikkomisen vaikutus ei ole ollut mukana tässä arvioinnissa. Myöskään markkinaosuuksilla ei ole merkitystä sakon vahvistamisessa.

b) Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

- <sup>134</sup> Kantajan mukaan komissio on virheellisesti määrittänyt kilpailusääntöjen rikkomisen vakavuuden pelkästään sen luonteen itsensä perusteella.
- <sup>135</sup> Komissio on päätöksen 542 perustelukappaleessa todennut, että sopimuksia tai yhdenmukaistettuja menettelytapoja, jotka merkitsevät tässä tapauksessa todetun kaltaista rajoitusta, voidaan pitää ”erittäin vakavina” pelkästään niiden luonteen itsensä perusteella ilman, että on tarpeen, että tällaisella toiminnalla on tietty maantieteellinen laajuus tai vaikutus. Komissio mainitsee tämän väitteensä tueksi sekä päätöksessä että vastineessa edellä 89 kohdassa mainitussa asiassa Scandinavian Airlines System vastaan komissio annetun tuomion.
- <sup>136</sup> Kyseisessä tuomiossa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi, että kilpailusääntöjen rikkomisen vakavuutta arvioitaessa on erityisesti otettava huomioon aiheutettujen kilpailunrajoitusten luonne, että rikkomisen vakavuus voidaan näyttää toteen viittaamalla väärinkäyttöä merkitsevien menettelytapojen luonteeseen ja tarkoitukseen ja että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan menettelytavan tarkoitukseen liittyvillä seikoilla voi olla sakon määrää vahvistettaessa suurempi merkitys kuin sen vaikutuksiin liittyvillä seikoilla (ks. tuomion 83 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 137 Käsiteltävässä asiassa kilpailusääntöjen rikkomisen tarkoituksena oli hintojen vahvistaminen ja markkinoiden jakaminen. Tällainen kilpailuoikeuden ilmeinen rikkominen on luonteensa vuoksi erityisen vakavaa.
- 138 Lisäksi vuoden 2006 suuntaviivoissa ei vuoden 1998 suuntaviivoista poiketen mainita enää vakavuuden arvioimiseksi tarvetta ottaa huomioon rikkomiseen syyllistyneiden todellista taloudellista kapasiteettia aiheuttavaa merkittävää vahinkoa kilpailijoille eikä myöskään kilpailusääntöjen rikkomisen ”todellista vaikutusta markkinoihin, jos se on mitattavissa”.
- 139 Vuoden 2006 suuntaviivojen 20 kohdassa todetaan nimenomaisesti, että ”kunkin rikkomistyyppin vakavuus arvioidaan tapauskohtaisesti kaikkien tapauksessa merkityksellisten seikkojen perusteella”. Lisäksi edellä 91 kohdassa on jo todettu, että vuoden 2006 suuntaviivoilla on perustavanlaatuisesti muutettu sakkojen laskentamenetelmää. Erityisesti kilpailusääntöjen rikkomisten jakaminen kolmeen luokkaan (”vakava vähäisemmät”, ”vakavat” ja ”erittäin vakavat”) on poistettu, ja hienosäätöisemmän erottelun mahdollistamiseksi käyttöön on otettu asteikko 0 prosentista 30 prosenttiin. Vuoden 2006 suuntaviivojen 19 kohdan mukaan sakon perusmäärä lasketaan osuutena myynnin arvosta, ja tämä osuus ”määritetään rikkomisen vakavuuden perusteella”. Sakon perusmäärässä huomioon otettava osuus myynnin arvosta ”on yleensä enintään 30 prosenttia” (suuntaviivojen 21 kohta).
- 140 Komissio ei näin ollen voi käyttää sakkojen vahvistamista koskevaa harkintavaltaansa ja siten määrittää tarkkoja prosenttiosuuksia, jotka sijoittuvat 0 prosentin ja 30 prosentin väliin, ottamatta huomioon asian erityisiä olosuhteita. Vuoden 2006 suuntaviivojen 22 kohdassa todetaan, että ”päätäessään, olisiko tietystä tapauksessa otettava huomioon asteikon ala- vai yläpään sijoittuva osuus” myynnin arvosta, ”komissio ottaa huomioon tiettyjä tekijöitä, kuten rikkomisen luonne, kaikkien osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus, rikkomisen maantieteellinen ulottuvuus ja se, onko rikkominen toteutunut käytännössä”.

- 141 Täsmällisen prosenttiosuuden määrittämisen vaikeus on jossain määrin vähentynyt hintojen vahvistamista ja markkinoiden jakamista koskevien salaisten horisontaalisten sopimusten tapauksessa, jossa vuoden 2006 suuntaviivojen 23 kohdan mukaisesti huomioon otettava osuus mynnistä sijoittuu yleensä ”asteikon yläpään”. Mainitusta kohdasta ilmenee, että vakavimpien rajoitusten osalta prosenttiosuuden pitäisi olla ainakin yli 15 prosenttia.
- 142 Käsiteltävässä asiassa päätöstä ei ole syytä kumota sillä perusteella, että 17 prosentin taso on vahvistettu pelkästään kilpailusääntöjen rikkomisen sellaisenaan vakavan luonteen perusteella. Kun komissio tyytyy soveltamaan kaikkein vakavimmille kilpailunrajoituksille säädetyn vähimmäistason suuruista tai lähes sen suuruista prosenttia, muita tekijöitä tai olosuhteita ei ole tarpeen ottaa huomioon. Näin on ainoastaan silloin, jos asiassa pitäisi vahvistaa korkeampi prosenttiosuus. Kantaja ei varmasti ole esittänyt, että komission olisi pitänyt vahvistaa korkeampi prosenttiosuus, eikä komissio ole pyytänyt unionin yleistä tuomioistuinta korottamaan sakon määrää.
- 143 Näin ollen väite kilpailusääntöjen rikkomisen vakavuuden abstraktista määrittämisestä on hylättävä.
- 144 Yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamista koskevasta väitteestä on riittävää todeta, että Allied Arthur Pierren sakkoa on alennettu sen komission kanssa tekemän yhteistyön vuoksi vuoden 2002 yhteistyötiedonannon mukaisesti. Interdeanin osalta unionin yleinen tuomioistuin tutkii neljättä toissijaista kanneperustetta tarkastellessaan, miksi alennus on annettu tälle yhtiölle eikä kantajalle (jäljempänä 170 kohta ja sitä seuraavat kohdat). Väitteen, jonka mukaan komissio on ainoastaan kantajan osalta sisällyttänyt sakkolaskelmaan liikevaihdon, joka on toteutettu kilpailusääntöjen rikkomisen ulkopuolelle jäävästä liiketoiminnasta, komissio on kiistänyt tosiseikkoihin perustumattomana. Päätöksestä ilmenee, että kantajan kokonaisliikevaihto ja siten sen muu toiminta kuin kansainväliset muuttopalvelut Belgiassa on otettu huomioon yksinomaan 10 prosentin enimmäismäärää laskettaessa. Näin ollen myös tämä väite on hylättävä.

### 3. *Lieventävät seikat*

#### a) Asianosaisten lausumat

- 145 Kantaja vetoaa kolmeen lieventävään seikkaan.
- 146 Ensinnäkin kantaja tuo esiin, että lieventävänä seikkana olisi voitu pitää sitä, että se on toteuttanut viipymättä yhteisön kilpailusääntöjen noudattamiseksi tarvittavat toimenpiteet.
- 147 Toiseksi komissio ei ole ottanut huomioon sitä, että peitetarjouksia annettiin, koska niillä vastattiin markkinoiden kysyntään. Komissio ei voi väittää, että se olisi ollut näin pitkään täysin tietämätön sen yksiköissä näin laajasti levinneestä käytännöstä. Tämä seikka on siten ylläpitänyt ja vahvistanut käsitystä siitä, ettei menettelytapa ollut lainvastainen, koska sitä pyysi julkisen elimen henkilöstö.
- 148 Kolmanneksi kantaja väittää, ettei se ole koskaan kiistänyt kilpailusääntöjen rikkomisen paikkansapitävyyttä.
- 149 Komissio kiistää nämä väitteet.

#### b) Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 150 Kantaja vetoaa esillä olevan kanneperusteen sekä toisen pääasiallisen kanneperusteen ensimmäisen ja toisen osan yhteydessä kolmeen lieventävään seikkaan.

## Kilpailusääntöjen rikkomista merkitsevän menettelytavan lopettaminen

- 151 Se, että kantaja on lopettanut kilpailusääntöjen rikkomista merkitsevän menettelytavan, ei ole lieventävä seikka, joka oikeuttaisi sakon määrän alentamisen.
- 152 Kuten komissio on perustellusti huomauttanut, vuoden 2006 suuntaviivojen 29 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa todetaan, että vaikka sakon perusmäärää voidaan alentaa, kun kyseinen yritys esittää todisteet siitä, että se on lopettanut rikkomisen välittömästi sen jälkeen, kun komissio puuttui rikkomiseen, tätä lieventävää seikkaa ”ei sovelleta salaisten sopimusten tai menettelytapojen (varsinkaan kartelli- en) tapauksessa”. Lisäksi lieventävän seikan soveltaminen on rajattu tapauksiin, joissa kilpailusääntöjen rikkominen lopetetaan välittömästi sen jälkeen, kun komissio puuttui rikkomiseen. Kantaja on kuitenkin osallistunut kilpailusääntöjen rikkomiseen 8.9.2003 asti, kun taas tutkimukset suoritettiin tämän päivämäärän jälkeen eli 16.9.2003.

## Käsitys kilpailusääntöjen rikkomista merkitsevän menettelytavan laillisuudesta

- 153 Vuoden 2006 suuntaviivojen 29 kohdan viimeisen luetelmakohdan mukaan ”sakon perusmäärää voidaan alentaa, kun – – yrityksen kilpailunvastainen toiminta on viranomaisten hyväksymää tai edistämää taikka se on hyväksytty tai sitä on edistetty lainsäädännöllä”.
- 154 Kantajan mukaan se, että komissio on tiennyt kilpailusääntöjen rikkomista merkitsevistä menettelytavasta ja sietänyt sitä vuosien ajan, on saanut sen perustellusti, vaikkakin virheellisesti, uskomaan tämän menettelytavan laillisuuteen. Sillä on sitä paitsi ainoastaan vastattu markkinoiden kysyntään.

- 155 Tältä osin komissio korostaa perustellusti, että henkilö, joka on yhteydessä toimitajaan, esimerkiksi komission virkamies, ei ole muuttoyhtiöiden todellinen asiakas. Päätöksen 264 perustelukappaleessa se tuo esiin, että yrityksen tai julkisen laitoksen, joka maksaa muuton, on valittava muuttoyhtiö. Yritykset ja julkiset laitokset edellyttävät useiden tarjousten antamista juuri voidakseen tehdä valinnan. Näin ollen väitteet, joiden mukaan peitetarjouksia annettiin, koska niillä vastattiin markkinoiden kysyntään, tai joiden mukaan niitä annettiin vasta asiakkaan tehtyä valintansa, on hylättävä.
- 156 Kantaja ei siis voi vedota siihen, että toimielimen virkamiehet ovat pyytäneet peitetarjouksia, sillä kantajan olisi pitänyt tietää, ettei tällaisia pyyntöjä voitu esittää toimielinten nimissä tai niiden kehotuksesta, koska ne olivat selvästi niiden taloudellisten etujen vastaisia. Vaatimuksella kolmen tarjouksen toimittamisesta oli nimenomaan tarkoitus varmistaa kilpailun vähimmäismäärä ja välttää se, että yksi ainoa muuttoyritys voisi yksipuolisesti määrittää muuton hinnan.
- 157 Vaikka oletettaisiinkin, että komission voitaisiin katsoa olevan toimielimenä vastuussa sen palveluksessa työskentelevän henkilön tiedossa olevista seikoista, on lisäksi huomattava, ettei pelkkä tieto kilpailunvastaisesta toiminnasta merkitse sitä, että tämä menettely olisi implisiittisesti komission ”hyväksymää tai edistämää” vuoden 2006 suuntaviivojen 29 kohdan viimeisessä luetelmakohdassa tarkoitettulla tavalla. Väitettyä toimimatta jättämistä ei nimittäin voida rinnastaa hyväksymisen tai edistämisen kaltaiseen positiiviseen toimeen.
- 158 Kantaja ei liioin ole näyttänyt, että komission väitetty toimimatta jättäminen olisi todellisuudessa saanut sen uskomaan menettelytavan laillisuuteen tai aiheuttanut tältä osin sekaannusta. Useiden tarjousten toimittamista koskevan virkamiehen velvollisuuden taloudellinen merkitys on ilmeinen. Kyseessä ei ole pelkkä muodollisuus vaan

keino edullisimman tarjouksen määrittämiseksi. Näin ollen kilpailusääntöjen rikkominen on tässä asiassa niin ilmeistä, etenkin peitetarjousten osalta, ettei huolellinen toimija voi vedota hyvään uskoonsa menettelytavan laillisuudesta.

- 159 Joka tapauksessa on todettava, että kantajan väitteet koskevat ainoastaan peitetarjouksia. Peitetarjouksia koskeva menettelytapa on kuitenkin vain yksi kolmesta osatekijästä monitahoisessa, yhtenä kokonaisuutena pidettävässä jatkettussa kilpailusääntöjen rikkomisessa, joka koskee myös kirjallista sopimusta hinnoista ja sopimusta provisioiden maksamisesta.

#### Tosiseikkojen kiistämättä jättäminen

- 160 Toisin kuin sakkojen määräämättä jättämisestä tai lieventämisestä kartelleja koskevissa asioissa 18.7.1996 annetussa komission tiedonannossa (EYVL C 207, s. 4) vuoden 2002 yhteistyötiedonannossa ei määrätä sakon alentamisesta tosiseikkojen kiistämättä jättämisen perusteella. Komissiolla oli jo Allied Arthur Pierren yhteistyön vuoksi hallussaan todisteita, joiden perusteella kilpailusääntöjen rikkominen on voitu todeta, eikä kantajan kiistämättä jättäminen ole tuonut mitään lisäarvoa. Näissä olosuhteissa komissio on voinut perustellusti katsoa, ettei kantajan sakon määrää ollut syytä alentaa sen yhteistyön perusteella.

- 161 Esillä oleva kanneperuste on näin ollen hylättävä.

#### 4. Poikkeukselliset olosuhteet

##### a) Asianosaisten lausumat

- 162 Toissijaisten kanneperusteidensa yhteydessä kantaja vetoaa maksukyvyttömyyteensä – samoin kuin toisen kanneperusteen kolmannessa osassa ja kolmannen kanneperusteen toisessa osassa.
- 163 Komissio viittaa toisen ja kolmannen kanneperusteen yhteydessä esittämiinsä huomautuksiin.

##### b) Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 164 Esillä olevan kanneperusteen tutkinnassa unionin yleinen tuomioistuin ottaa huomioon myös väitteet toisen kanneperusteen kolmannessa osassa ja kolmannen kanneperusteen toisessa osassa. Kantaja vetoaa siis ennen kaikkea siihen, ettei se kykene maksamaan sakkoa, ja valittaa epäyhdenvertaisesta kohtelusta Interdeaniin nähden.
- 165 Ensinnäkin kantajan väitetystä maksukyvyttömyydestä on todettava, että poikkeuksellisen sakon alennuksen myöntämiseksi taloudellisten vaikeuksien vuoksi vuoden 2006 suuntaviivojen 35 kohdan nojalla on pyynnön esittämisen lisäksi täytettävä kaksi samanaikaista edellytystä, eli ensinnäkin sakon maksamisen on oltava ylitsepääsemättömän vaikeaa ja toiseksi kyseessä on oltava ”erityiset sosiaaliset ja taloudelliset olosuhteet”.



- 166 Ensimmäisestä edellytyksestä komissio on tyytynyt toteamaan päätöksen 632 perustelukappaleessa, että ”koska sakko – – on vain 3,76 prosenttia yrityksen maailmanlaajuisesta liikevaihdosta vuonna 2006, tämä sakko ei voi vaarantaa peruuttamattomasti [kantajan] elinkelpoisuutta”. Näin ollen komissio on katsonut, ettei ensimmäinen edellytys ollut täyttynyt.
- 167 Tämä arviointi on kuitenkin abstrakti, eikä siinä oteta lainkaan huomioon kantajan konkreettista tilannetta. Pelkkä laskelma siitä, mitä prosenttiosuutta sakko vastaa yrityksen maailmanlaajuisesta liikevaihdosta, ei voi yksinään olla peruste johtopäätökselle, jonka mukaan tämä sakko ei vaarantaisi peruuttamattomasti sen elinkelpoisuutta. Jos näin olisi, olisi mahdollista ilmoittaa konkreettiset raja-arvot vuoden 2006 suuntaviivojen 35 kohdan soveltamiseksi. Näin ollen päätöksen 632 perustelukappale ei voi olla peruste Zieglerin pyynnön epäämiselle.
- 168 Toisesta edellytyksestä komissio on todennut päätöksen 651 ja 655 perustelukappaleessa, että käsiteltävän asian sosiaaliset ja taloudelliset olosuhteet eivät olleet erityisiä vuoden 2006 suuntaviivojen 35 kohdassa tarkoitettulla tavalla ja että näin ollen kaikki pyynnöt sakon alentamiseksi tällä perusteella oli hylättävä. Koska kantaja ei ole kyseenalaistanut toteamusta, jonka mukaan tämä toinen edellytys ei ollut täyttynyt, komissio saattoi perustellusti hylätä kantajan perustelut, joilla se pyrki sakon määrän alentamiseen taloudellisten ja rahoituksellisten vaikeuksiensa vuoksi.
- 169 Tätä johtopäätöstä ei muuta se, että perustelut sisältyvät osaan, jossa on arvioitu Interdeanin eikä Zieglerin tilannetta. Päätöksen 651 ja 655 perustelukappaleen sanamuodosta ilmenee nimittäin selvästi, että siinä esitetty toteamus pätee myös kantajaan.

- 170 Tarkasteltaessa toiseksi väitettä yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamisesta Interdeaniin nähden on todettava, että komissio on hylännyt Interdeanin vuoden 2006 suuntaviivojen 35 kohdan nojalla esittämän pyynnön samasta syystä kuin se on hylännyt kantajan pyynnön, eli ”erityisten sosiaalisten ja taloudellisten olosuhteiden” puuttumisen vuoksi (ks. päätöksen 655 perustelukappale). Tältä osin ei siten ole kyse erilaisesta kohtelusta.
- 171 On totta, että komissio on alentanut Interdeanin sakkoa vuoden 2006 suuntaviivojen 37 kohdan perusteella. Päätöksestä kuitenkin ilmenee, ettei Interdeanin ja kantajan tilanteita voida rinnastaa toisiinsa. Tästä on riittävää todeta, että kantajan sakko on kaukana sen kokonaisliikevaihdosta laskettavasta 10 prosentin enimmäismäärästä, kun taas Interdeanin sakko olisi ilman alennusta selvästi ylittänyt tämän enimmäismäärän.
- 172 Kolmanneksi kantaja väittää, että sen tilanne on huonontunut päätöksen tekemisen jälkeen. Kuten kantaja on nimenomaisesti myöntänyt istunnossa, päätöksen jälkeiset tapahtumat eivät kuitenkaan voi vaikuttaa sen laillisuuteen. Näin ollen tämä kanneperuste on hylättävä.
- 173 Näin ollen kanne on kokonaisuudessaan hylättävä.

## **Oikeudenkäyntikulut**

- 174 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, on veloitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli sitä vaatii. Koska kantaja on hävinnyt asian, se on komission vaatimusten mukaisesti veloitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut, mukaan lukien unionin yleisessä tuomioistuimessa käydystä välitoimimenettelystä aiheutuneet kulut.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (kahdeksas jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) **Kanne hylätään.**
  
- 2) **Ziegler SA veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, mukaan lukien unionin yleisessä tuomioistuimessa käydystä väli-toimimenettelystä aiheutuneet kulut.**

Papasavvas

Wahl

Dittrich

Julistettiin Luxemburgissa 16 päivänä kesäkuuta 2011.

Allekirjoitukset

## Sisällys

Tosiseikat .....	II - 3515
A Riidan kohde .....	II - 3515
B Kantaja .....	II - 3516
C Hallinnollinen menettely .....	II - 3517
D Päätös .....	II - 3518
Oikeudenkäyntimenettely ja asianosaisten vaatimukset .....	II - 3522
Oikeudellinen arviointi .....	II - 3524
A Kanneperusteet päätöksen kumoamiseksi .....	II - 3524
1. Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee ilmeisiä arviointivirheitä ja oikeudellisia virheitä EY 81 artiklan 1 kohdan soveltamisedellytysten täyttymistä arvioitaessa .....	II - 3524
a) Asianosaisten lausumat .....	II - 3524
b) Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta .....	II - 3527
Alustavat toteamukset .....	II - 3528
Tuntuva vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan .....	II - 3530
– Rajat ylittävä luonne .....	II - 3531
– 40 miljoonan euron raja-arvo .....	II - 3532
– Viiden prosentin raja-arvo .....	II - 3534
	II - 3565

2.	Toinen kanneperuste, joka koskee ilmeisiä arviointivirheitä ja oikeudellisia virheitä EY 81 artiklan 1 kohdan soveltamisessa .....	II - 3537
a)	Asianosaisten lausumat .....	II - 3537
b)	Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta .....	II - 3538
3.	Kolmas kanneperuste, joka koskee perusteluvollisuuden laiminlyötiä .....	II - 3539
a)	Asianosaisten lausumat .....	II - 3539
b)	Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta .....	II - 3540
4.	Neljäs kanneperuste, joka koskee puolustautumisoikeuksien loukkaamista ...	II - 3544
a)	Asianosaisten lausumat .....	II - 3545
b)	Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta .....	II - 3545
5.	Viides kanneperuste, joka koskee puolustautumisoikeuksien loukkaamista ...	II - 3547
a)	Asianosaisten lausumat .....	II - 3547
b)	Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta .....	II - 3548
B	Sakon kumoamiseksi tai sen määrän alentamiseksi esitetyt kanneperusteet .....	II - 3552
1.	Tuntuva vaikutus kauppaan ja kilpailuun .....	II - 3552
a)	Asianosaisten lausumat .....	II - 3552
b)	Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta .....	II - 3552
2.	Vakavuus .....	II - 3553
a)	Asianosaisten lausumat .....	II - 3553
b)	Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta .....	II - 3554
3.	Lieventävät seikat .....	II - 3557

a)	Asianosaisten lausumat .....	II - 3557
b)	Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta .....	II - 3557
	Kilpailusääntöjen rikkomista merkitsevän menettelytavan lopettaminen .....	II - 3558
	Käsitys kilpailusääntöjen rikkomista merkitsevän menettelytavan laillisuudesta .....	II - 3558
	Tosiseikkojen kiistämättä jättäminen .....	II - 3560
4.	Poikkeukselliset olosuhteet .....	II - 3561
a)	Asianosaisten lausumat .....	II - 3561
b)	Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta .....	II - 3561
	Oikeudenkäyntikulut .....	II - 3563