



# Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS  
JULIANE KOKOTT  
8 päivänä syyskuuta 2011<sup>1</sup>

**Asia C-17/10**

**Toshiba Corporation ym.**

(Krajský soud v Brněn (Tšekki) esittämä ennakkoratkaisupyyntö)

Kilpailu — Kansainvälinen kartelli, joka vaikuttaa EU:n, ETA:n ja 1.5.2004 Euroopan unioniin liittyneiden jäsenvaltioiden alueella — EY 81 artikla ja ETA-sopimuksen 53 artikla — Kilpailusääntöjen rikkomista koskeviin toimenpiteisiin ryhtyminen ja seuraamuksen määrääminen rikkomisesta liittymispäivää edeltävältä ja sen jälkeiseltä ajanjaksolta — Sakot — Komission ja kansallisten kilpailuviranomaisten välinen toimivallan jako — Ne bis in idem -periaate — Asetuksen (EY) N:o 1/2003 3 artiklan 1 kohta ja 11 artiklan 6 kohta — Seuraukset uuden jäsenvaltion liittymisestä Euroopan unioniin

## I Johdanto

1. Kuinka moni Euroopan kilpailuviranomainen saa käsitellä samaa kartellia ja määrätä siihen osallistuneille yrityksille seuraamuksia? Tämä on unionin tuomioistuimen ratkaistavaksi tässä ennakkoratkaisumenettelyssä saatetun kysymyksen keskeinen sisältö. Kysymyksessä ei tuoda esiin ainoastaan perustavanlaatuisia ongelmia, jotka koskevat toimivallan jakoa Euroopan kilpailuviranomaisten välillä, vaan myös vaikeita seikkoja, jotka liittyvät perusoikeuksien suojaan Euroopan unionissa erityisesti ne bis in idem -periaate (kaksinkertaisen rangaistuksen kielto) huomioon ottaen. Näillä näkökohdilla on huomattava merkitys kartellilainsäädännön uuden täytäntöönpanojärjestelmän toiminnalle, sellaisena kuin tämä järjestelmä on otettu 1.5.2004 lukien käyttöön asetuksella (EY) N:o 1/2003.<sup>2</sup> Unionin tuomioistuin saa niiden johdosta lisäksi tilaisuuden kehittää yli 40 vuotta vanhaa oikeuskäytäntöään, joka perustuu asiassa Walt Wilhem ym. annettuun tuomioon.<sup>3</sup>

2. Asian taustalla on 2004 paljastunut kansainvälinen kartelli, johon osallistui joukko nimekkäitä eurooppalaisia ja japanilaisia elektroniikka-alan yrityksiä. Useat kilpailuviranomaiset aloittivat kartelliin kohdistuvia menettelyjä ja määräsivät siitä miljooniin nousevia sakkoja, ja näihin viranomaisiin kuuluivat unionin tasolla Euroopan komissio Euroopan talousalueen (jäljempänä ETA) kilpailuviranomaisena ja kansallisella tasolla muun muassa Tšekin kilpailuviranomainen.<sup>4</sup>

3. Tšekin kilpailuviranomainen sovelsi vain kansallista kartellilainsäädäntöä ja määräsi seuraamuksen vain kartellin vaikutuksista Tšekin tasavallan alueella ajalta, joka edelsi 1.5.2004 tapahtunutta Tšekin tasavallan liittymistä Euroopan unioniin. Kartellimenettely pantiin vireille kuitenkin vasta paljon 1.5.2004 jälkeen, kun komissio oli jo aloittanut asetuksen N:o 1/2003 mukaisen menettelyn. Myös Tšekin kilpailuviranomaisen päätös sakkojen määräämisestä tehtiin komission vastaavan päätöksen jälkeen.

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.

2 — Perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta 16.12.2002 annettu neuvoston asetukset (EY) N:o 1/2003 (EYVL 2003, L 1, s. 1). Asetusta sovelletaan sen 45 artiklan toisen kohdan mukaan 1.5.2004 alkaen.

3 — Asia 14/68, Walt Wilhem ym., tuomio 13.2.1969 (Kok., s. 1, Kok. Ep. I, s. 377).

4 — Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.

4. Nyt tuomioistuimessa kiistellään siitä, oliko Tšekin kilpailuviranomaisen menettely laillinen. Toshiba ja useat muut kartelliin osallistuneet yritykset väittävät, että asetuksen N:o 1/2003 11 artiklan 6 kohdan mukaan Tšekin kilpailuviranomaisella ei ollut toimivaltaa määrätä seuraamusta kartellista, koska komissio oli jo aloittanut menettelyn Euroopan tasolla. Yritykset vetoavat lisäksi ne bis in idem -periaatteeseen.

## II Asiaa koskevat oikeussäännöt

### A Unionin oikeus

5. Asiaa koskevat unionin oikeussäännöt sisältyvät vuoden 2003 liittymisasiakirjan<sup>5</sup> lisäksi yhtäältä EY 81 artiklaan (josta on tullut SEUT 101 artikla), ETA-sopimuksen 53 artiklaan<sup>6</sup> ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan<sup>7</sup> 49 ja 50 artiklaan sekä toisaalta asetukseen N:o 1/2003. Näiden lisäksi on viitattava komission tiedonantoon yhteistyöstä kilpailuviranomaisten verkostossa<sup>8</sup> (jäljempänä verkostotiedonanto).

#### 1. Primaarioikeuden määräykset

6. Tšekin tasavalta liittyi Euroopan unioniin 1.5.2004.<sup>9</sup> Liittymisasiakirjan 2 artiklassa määrätään seuraavaa unionin oikeuden ajallisesta sovellettavuudesta Tšekin tasavallassa ja yhdeksässä muussa uudessa jäsenvaltiossa:

”Alkuperäisten sopimusten määräykset sekä toimielinten ja Euroopan keskuspankin ennen liittymistä antamien säädösten säännökset ja määräykset sitovat uusia jäsenvaltioita liittymispäivästä alkaen, ja niitä sovelletaan näissä valtioissa kyseisissä sopimuksissa ja tässä asiakirjassa määrättyin edellytyksin.”

7. EY 81 artiklan mukaan yhteismarkkinoille soveltumattomia ja kiellettyjä ovat muun muassa sellaiset yritysten väliset sopimukset, 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.

8. ETA-sopimuksen 53 artiklassa on EY 81 artiklaa vastaava kartellikielto, jonka soveltamisalaan kuuluu koko Euroopan talousalue.

9. Nullum crimen, nulla poena sine lege -periaate (rikosten ja rangaistusten lakisidonnaisuuden periaate) asetetaan perusoikeuskirjan 49 artiklan 1 kohdassa seuraavasti:

”Ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen sellaisen teon tai laiminlyönnin perusteella, joka ei ollut tekohetkellä rikos kansallisen lainsäädännön tai kansainvälisen oikeuden mukaan. Rikoksesta ei saa määrätä sen tekohetkellä sovellettavissa ollutta rangaistusta ankarampaa rangaistusta. Jos rikoksen teon jälkeen laissa säädetään lievemmästä rangaistuksesta, sitä on sovellettava.”

5 — Asiakirja Tšekin tasavallan, Viron tasavallan, Kyproksen tasavallan, Latvian tasavallan, Liettuan tasavallan, Unkarin tasavallan, Maltaan tasavallan, Puolan tasavallan, Slovenian tasavallan ja Slovakian tasavallan liittymisiedoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu (EUVL 2003, L 236, s. 33).

6 — Sopimus Euroopan talousalueesta (jäljempänä ETA-sopimus; EYVL 1994, L 1, s. 3).

7 — Euroopan unionin perusoikeuskirja julistettiin juhlallisesti ensin Nizzassa 7.12.2000 (EYVL 2000, C 364, s. 1) ja toistamiseen 12.12.2007 Strasbourgissa (EUVL 2007, C 303, s. 1 ja EUVL 2010, C 83, s. 389).

8 — EUVL 2004, C 101, s. 43.

9 — Liittymissopimuksen (sopimus Belgian kuningaskunnan, Tanskan kuningaskunnan, Saksan liittotasavallan, Helleenien tasavallan, Espanjan kuningaskunnan, Ranskan tasavallan, Irlannin, Italian tasavallan, Luxemburgin suurherttuakunnan, Alankomaiden kuningaskunnan, Itävallan tasavallan, Portugalin tasavallan, Suomen tasavallan, Ruotsin kuningaskunnan, Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan (Euroopan unionin jäsenvaltiot) ja Tšekin tasavallan, Viron tasavallan, Kyproksen tasavallan, Latvian tasavallan, Liettuan tasavallan, Unkarin tasavallan, Maltaan tasavallan, Puolan tasavallan, Slovenian tasavallan [ja] Slovakian tasavallan välillä Tšekin tasavallan, Viron tasavallan, Kyproksen tasavallan, Latvian tasavallan, Liettuan tasavallan, Unkarin tasavallan, Maltaan tasavallan, Puolan tasavallan, Slovenian tasavallan ja Slovakian tasavallan liittymisestä Euroopan unioniin (EUVL 2003, L 236, s. 17)) 2 artiklan 2 kohta.

10. Ne bis in idem -periaate ilmaistaan perusoikeusoikeuskirjan 50 artiklassa seuraavasti:

”Ketään ei saa tutkia uudelleen tai rangaista oikeudenkäynnissä rikoksesta, josta hänet on jo unionissa lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi lain mukaisesti.”

2. Asetukseen N:o 1/2003 sisältyvät johdetun oikeuden säännökset

11. ”[EY] 81 – – artiklan ja kansallisen kilpailuoikeuden väli[stä] suhde[tta]” säännellään asetuksen N:o 1/2003 3 artiklassa seuraavasti:

”1. Jos jäsenvaltioiden kilpailuviranomaiset tai kansalliset tuomioistuimet soveltavat kansallista kilpailulainsäädäntöä [EY] 81 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin sopimuksiin, yritysten yhteenliittymien päätöksiin tai yhdenmukaistettuihin menettelytapoihin, jotka saattavat vaikuttaa kyseisessä säännöksessä tarkoitettuun jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, niiden on myös sovellettava [EY] 81 artiklaa mainitunlaisiin sopimuksiin, päätöksiin tai yhdenmukaistettuihin menettelytapoihin. – –

2. Kansallisen kilpailulainsäädännön soveltaminen ei saa johtaa sellaisten sopimusten, yritysten yhteenliittymien päätösten tai yhdenmukaistettujen menettelytapojen kieltämiseen, jotka saattavat vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, mutta jotka eivät rajoita kilpailua [EY] 81 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla tai jotka täyttävät [EY] 81 artiklan 3 kohdassa määrätty edellytykset tai jotka kuuluvat [EY] 81 artiklan 3 kohdan soveltamiseksi annetun asetuksen piiriin. Jäsenvaltioita ei saa tämän asetuksen nojalla estää hyväksymästä ja soveltamasta alueellaan tiukempia kansallisia lakeja, joissa kielletään tai säädetään rangaistaviksi yritysten toteuttamat yksipuoliset toimet.

3. Edellä olevia 1 ja 2 kohtaa ei sovelleta, kun jäsenvaltioiden kilpailuviranomaiset ja kansalliset tuomioistuimet soveltavat yrityskeskittymien valvontaa koskevaa kansallista lainsäädäntöä, eivätkä ne estä sellaisten kansallisen lainsäädännön määräysten soveltamista, joiden pääasiallinen tavoite eroaa [EY] 81 ja [EY] 82 artiklassa tarkoitettusta tavoitteesta, sanotun rajoittamatta [unionin] lainsäädännön yleisten periaatteiden ja muiden säännösten soveltamista.”

12. Asetuksen N:o 1/2003 11 artiklan, jonka otsikko on ”Komission ja jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten välinen yhteistyö”, 6 kohdan ensimmäisessä virkkeessä säädetään lisäksi seuraavaa:

”Kun komissio aloittaa III luvun nojalla tehtävään päätökseen tähtäävän menettelyn, jäsenvaltioiden kilpailuviranomaiset menettävät toimivaltansa [EY] 81 ja [EY] 82 artiklan määräysten soveltamiseen.”

13. Asetuksen N:o 1/2003 ”Yhteisön kilpailuoikeuden yhtenäinen soveltaminen” -otsikoidun 16 artiklan 2 kohdassa säädetään vielä seuraavaa:

”Kun jäsenvaltioiden kilpailuviranomaiset antavat [EY] 81 tai [EY] 82 artiklan nojalla ratkaisuja sopimuksista, päätöksistä tai menettelytavoista, joista komissio on jo tehnyt päätöksen, ne eivät voi tehdä päätöksiä, jotka olisivat ristiriidassa komission tekemän päätöksen kanssa.”

14. Edellä mainittuja säännöksiä selvennetään asetuksen N:o 1/2003 8, 9, 15, 17, 18, 22 ja 34 perustelukappaleessa, joissa todetaan muun muassa seuraavaa:

”(8) ”[Unionin] kilpailusääntöjen tehokkaan täytäntöönpanon ja tähän asetukseen sisältyvän yhteistyömekanismin asianmukaisen toiminnan varmistamiseksi jäsenvaltioiden kilpailuviranomaiset ja tuomioistuimet on veloitettava soveltamaan myös [EY] 81 ja [EY] 82 artiklaa, kun ne soveltavat kansallista kilpailulainsäädäntöä sopimuksiin ja käytäntöihin, jotka voivat vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Yhdenvertaisten mahdollisuuksien luomiseksi

yhteismarkkinoille yritysten välisiä sopimuksia, yritysten yhteenliittymien päätöksiä ja yritysten yhdenmukaistettuja menettelytapoja varten on [EY] 83 artiklan 2 kohdan e alakohdan mukaisesti määriteltävä kansallisen lainsäädännön ja [unionin] kilpailulainsäädännön välinen suhde. – –

- (9) [EY] 81 ja [EY] 82 artiklan tavoitteena on suojata kilpailua markkinoilla. Tämä asetus on annettu näiden perustamissopimuksen määräysten täytäntöönpanemiseksi eikä siinä estetä jäsenvaltioita panemasta alueellaan täytäntöön kansallista lainsäädäntöä, jolla suojataan muita oikeutettuja etuja edellyttäen, että tämä lainsäädäntö on [unionin] oikeuden yleisten periaatteiden ja muiden säännösten mukaista. Jos tämän kansallisen lainsäädännön pääasiallisena tavoitteena on muu kuin kilpailun suojaaminen markkinoilla, jäsenvaltioiden kilpailuviranomaiset ja tuomioistuimet voivat soveltaa kyseistä lainsäädäntöä alueellaan. – –

--

- (15) Komission ja jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten on muodostettava yhdessä viranomaisten välinen verkosto, joka soveltaa [unionin] kilpailusääntöjä tiiviissä yhteistyössä. – –

--

- (17) Sekä kilpailusääntöjen johdonmukaisen soveltamisen takaamiseksi että verkoston parhaan mahdollisen hallinnon varmistamiseksi on välttämätöntä säilyttää sääntö, jonka mukaan jäsenvaltioiden kilpailuviranomaiset lopettavat ilman eri toimenpiteitä asian käsittelyn, jos komissio aloittaa oman menettelynsä. – –

- (18) Jotta käsiteltävät asiat voitaisiin kohdentaa verkostossa parhaalla mahdollisella tavalla, on annettava yleinen säännös, jonka mukaan kilpailuviranomainen voi keskeyttää tai lopettaa asian käsittelyn, jos toinen viranomainen käsittelee tai on käsitellyt kyseistä asiaa, sillä tavoitteena on, että kutakin asiaa käsittelee ainoastaan yksi viranomainen. – –

--

- (22) Oikeusvarmuuden ja [unionin] kilpailusääntöjen yhtenäisen soveltamisen takaamiseksi rinnakkaisen toimivallan järjestelmässä on ristiriitaisten päätösten tekemistä vältettävä. Tämän vuoksi on tärkeää selvittää [unionin] tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti, millaiset vaikutukset komission päätöksillä ja menettelyillä on tuomioistuimiin ja jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisiin. – –

--

- (34) Asetuksella N:o 17 täytäntöönpannut, [EY] 81 ja [EY] 82 artiklan periaatteet antavat [unionin] toimielimille keskeisen aseman. Tämä keskeinen asema on tarpeen säilyttää, samalla kuitenkin lisäten jäsenvaltioiden osallistumista [unionin] kilpailusääntöjen soveltamiseen. [EY] 5 artiklassa tarkoitettujen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukaisesti tässä asetuksessa ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen asetuksen tavoitteen saavuttamiseksi eli [unionin] kilpailusääntöjen tehokkaan soveltamisen mahdollistamiseksi.”

15. Lopuksi on viitattava perusoikeuksien suojaan koskevaan asetuksen N:o 1/2003 37 perustelukappaleeseen, jossa todetaan seuraavaa:

”Tässä asetuksessa otetaan huomioon erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustetut perusoikeudet ja periaatteet. Tätä asetusta on näin ollen tulkittava ja sovellettava kyseiset oikeudet ja periaatteet huomioon ottaen.”

### 3. Komission verkostotiedonanto

16. Yhteistyöstä kilpailuviranomaisten verkostossa annetussa komission tiedonannossa todetaan otsikon ”3.2 Neuvoston asetuksen 11 artiklan 6 kohdan mukaisen komission menettelyn aloittaminen” alla muun muassa seuraavaa:

” – –

51. [Asetuksen N:o 1/2003] 11 artiklan 6 kohdassa säädetään, että kun komissio aloittaa [tämän] asetuksen nojalla tehtävään päätökseen tähtävään menettelyyn, jäsenvaltioiden kilpailuviranomaiset menettävät toimivaltansa [EY] 81 ja [EY] 82 artiklan määräysten soveltamiseen. Tämä tarkoittaa, että kun komissio on aloittanut menettelyn, jäsenvaltioiden kilpailuviranomaiset eivät voi toimia saman oikeusperustan nojalla saman yrityksen samoja maantieteellisiä markkinoita tai tuotemarkkinoita koskevaa samaa sopimusta tai menettelytapaa vastaan.

– –

53. – – Ensimmäisessä tilanteessa jäsenvaltioiden kilpailuviranomaiset eivät voi enää käsitellä asiaa, jos komissio on ensimmäinen kilpailuviranomainen, joka aloittaa asiassa menettelyn päätöksen tekemiseksi neuvoston asetuksen nojalla. Neuvoston asetuksen 11 artiklan 6 kohdassa säädetään, että sen jälkeen, kun komissio on aloittanut menettelyn, jäsenvaltioiden kilpailuviranomaiset eivät voi aloittaa omia menettelyjä [EY] 81 ja [EY] 82 artiklan soveltamiseksi saman yrityksen samoja merkityksellisiä maantieteellisiä ja tuotemarkkinoita koskevaan samaan sopimukseen tai menettelytapaan.

– –”

### B Kansallinen lainsäädäntö

17. Asiassa merkityksellinen Tšekin lainsäädännön säännös on kilpailun suojaamisesta annetun lain 3 §:n 1 ja 2 momentti. Säännöstä sovellettiin 30.6.2001 saakka sellaisena kuin sen oli muutettuna lailla nro 63/1991 Sb.<sup>10</sup> ja 1.7.2001 lähtien sitä sovelletaan sellaisena kuin se on muutettuna lailla nro 143/2001 Sb.<sup>11</sup> Sekä aikaisemmassa että nykyisessä muodossaan säännöksessä pääasiallisesti kielletään kartellisopimukset samalla tavoin kuin unionin tasolla SEUT 101 artiklassa (aiemmin EY 81 artikla).

### III Tosiseikat, hallinnollinen menettely ja pääasia

18. Käsiteltävä asia koskee kaasueristeisten kytkinlaitteiden<sup>12</sup> markkinoilla toiminutta kansainvälistä kartellia, johon osallistui eri ajanjaksoina vuodesta 1988 vuoteen 2004 joukko nimekkäitä eurooppalaisia ja japanilaisia sähkötekniikka-alan yrityksiä. Sekä Euroopan komissio että Tšekin kilpailuviranomainen käsitelivät vuosina 2006 ja 2007 tiettyjä tämän tapauksen osia ja määräisivät asianomaisille yrityksille sakkoja,<sup>13</sup> mutta Tšekin kilpailuviranomainen toimi vain kansallisen kartellilainsäädännön nojalla ja käsiteli vain aikaa, joka edelsi 1.5.2004 tapahtunutta Tšekin tasavallan liittymistä Euroopan unioniin.

10 — Zákon č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže.

11 — Zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže.

12 — Kaasueristeisiä kytkinlaitteita käytetään ohjaaman energian virtausta sähköverkoissa. Ne ovat raskaita sähkölaitteita, joita käytetään toimintavalmiiden sähköasemien pääasiallisina komponentteina ja joiden osuus tällaisten sähköasemien kokonaiskustannuksista on 30–60 prosenttia. Kytkinlaitteiden tehtävänä on suojata muuntajaa ylijännitteeltä ja/tai eristää virtapiiri tai viallinen muuntaja. Kytkinlaitteet voivat olla kaasueristeisiä, ilmaeristeisiä tai näiden yhdistelmiä, jos niissä yhdistyvät kaksi ensin mainittua tekniikkaa.

13 — Tšekin kilpailuviranomainen ei ollut ainoa tätä tapausta käsitellyt kilpailuviranomainen. Eräät asian käsittelyyn osallistuneista ovat todenneet unionin tuomioistuimessa, että myös Slovakian kilpailuviranomaiset olivat ryhtyneet toimenpiteisiin riidanalaista kartellia kohtaan (27.12.2007 tehty päätös 2007/KH/1/1/109 ja 14.8.2009 tehty päätös 2009/KH/R/2/035), joiden johdosta asia on jo ollut Bratislavan alueoikeuden (Krajský soud) käsiteltävänä (asia 4 S 232/09).

### *Hallinnollinen menettely Euroopan tasolla*

19. Euroopan komissio aloitti 20.4.2006 sakkomenettelyn EY 81 artiklan ja ETA-sopimuksen 53 artiklan sekä asetuksen N:o 1/2003 perusteella.<sup>14</sup> Kyseinen menettely, jota ennen oli tehty leniency-hakemus<sup>15</sup> ja tehty vuonna 2004 tarkastuksia useiden kartelliin osallistuneiden yritysten toimitiloissa,<sup>16</sup> kohdistui yhteensä 20 oikeushenkilöön, joihin kuuluivat myös Toshiba Corporation ja 15 muuta pääasian kantajaa.

20. Komissio toteaa 24.1.2007 tekemässään menettelyn lopettaneessa päätöksessä<sup>17</sup> (jäljempänä komission päätös), että kyseinen kartelli merkitsi yhtenä kokonaisuutena pidettävää jatkettua EY 81 artiklan ja ETA-sopimuksen 53 artiklan rikkomista,<sup>18</sup> joka kesti 15.4.1988–11.5.2004 ja johon kartellin eri osallistujat osallistuivat eripituisia ajanjaksoja. Komission toteamusten mukaan kyseessä oli monimutkainen ja – Yhdysvaltoja ja Kanadaa lukuun ottamatta – maailmanlaajuinen kartelli, joka vaikutti Euroopan unionissa ja Euroopan talousalueella<sup>19</sup> ja jonka puitteissa asianomaiset yritykset muun muassa vaihtoivat arkaluonteisia markkinatietoja, jakoivat markkinoita,<sup>20</sup> tekivät hintasopimuksia ja lopettivat yhteistyön kartelliin kuulumattomien yritysten kanssa.

21. Lukuun ottamatta yhtä yritystä,<sup>21</sup> johon sovellettiin komission yhteistyötiedonantoa, kaikille menettelyn asianosaisille ja näiden joukossa myös kaikille pääasian kantajille määrättiin sakkoja yhteensä yli 750 miljoonaa euroa.<sup>22</sup> Suurin yksittäinen sakko, joka oli runsaat 396 miljoonaa euroa, määrättiin saksalaiselle Siemens AG:lle.

22. Siltä osin kuin sillä on merkitystä käsiteltävässä asiassa, on todettava, että Euroopan unionin yleinen tuomioistuin on äskettäin pysyttänyt 24.1.2007 tehdyn komission päätöksen olennaisilta osin.<sup>23</sup>

### *Kansallinen hallinnollinen menettely*

23. Tšekin kilpailuviranomainen aloitti saman kartellin perusteella samoja osallisia kohtaan 2.8.2006 kilpailun suojaamisesta annetun Tšekin lain rikkomista koskevan menettelyn. Se teki 9.2.2007

14 — Ks. komission päätöksen neljäs viittauskappale.

15 — Leniency-hakemuksen teki 3.3.2004 sveitsiläinen yritys ABB.

16 — Komission ilmoituksen mukaan 11. ja 12.5.2004 suoritettujen tarkastusten kohteina olivat AREVA, Siemens, VA Tech ja Hitachi (ks. komission päätöksen 90 perustelukappale).

17 — Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 81 artiklan ja ETA-sopimuksen 53 artiklan mukaisesta menettelystä (Asia COMP/38.899 – Kaasueneristiset kojeistot) 24.1.2007 tehty päätös, tiedoksiannettu numerolla K(2006) 6762 lopullinen, julkaistu tiivistelmänä EUVL:ssä 2008, C 5, s. 7; päätöksen koko teksti on julkaistu vain englanniksi internetosoitteessa <<http://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/index.html>> toisintona, josta on poistettu luottamukselliset tiedot.

18 — Komissio käyttää ilmaisua ”single and continuous infringement” (komission päätöksen 270 ja 299 perustelukappale); todettu ETA-sopimuksen 53 artiklan rikkomisen koski vain ETA-sopimuksen voimaantulopäivästä 1.1.1994 alkanutta aikaa (ks. komission päätöksen 2 ja 322 perustelukappale).

19 — Komission päätöksen 3, 218 ja 248 perustelukappale.

20 — Komissio on päätöksessään paljastanut, että yritysten välillä vallitsi yhteisymmärrys siitä, että japanilaiset yritykset eivät myisi tuotteitaan Euroopassa eivätkä eurooppalaiset yritykset Japanissa.

21 — Kyseessä on ABB Ltd.

22 — Tältä osin ks. myös komission 24.1.2007 julkaisema lehdistötiedote IP/07/80.

23 — Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi saksalaisen Siemens AG:n komission päätöksestä nostaman kumoamiskanteen kokonaisuudessaan asiassa T-110/07, Siemens v. komissio, 3.3.2011 antamallaan tuomiolla (Kok., s. II-477). Siemens AG Österreich ym:iden nostamat kumoamiskanteet menestyivät vähäisissä määrin todetun rikkomisen keston ja sakkojen määrän osalta; ks. yhdistetyt asiat T-122/07-T-124/07, Siemens ym. v. komissio, tuomio 3.3.2011 (Kok., s. II-793). AREVA ym:iden nostamat kumoamiskanteet hyväksyttiin samaten vain osittain, ja niiden johdosta sakkoja alennettiin tietyissä määrin; ks. yhdistetyt asiat T-117/07 ja T-121/07, AREVA ym. v. komissio, tuomio 3.3.2011 (Kok., s. II-633). Kaikista edellä mainituista tuomioista on nyt valitettu unionin tuomioistuimeen; ks. asia C-231/11 P, komissio v. Siemens ym.; asia C-232/11 P, Siemens Transmission & Distribution v. komissio; asia C-233/11 P, Siemens Transmission & Distribution v. komissio; asia C-239/11 P, Siemens v. komissio; asia C-247/11 P) Areva v. komissio ym. ja asia C-253/11 P, Alstom ym. v. komissio. Muut kumoamiskanteet, jotka olivat edelleen vireillä, kun tässä ennakkoratkaisumenettelyssä pidettiin istunto unionin tuomioistuimessa, on osittain hylätty ja osittain hyväksytty; ks. asia T-112/07, Hitachi ym. v. komissio, tuomio 12.7.2011 (Kok., s. II-3871); asia T-113/07, Toshiba v. komissio, tuomio 12.7.2011 (Kok., s. II-3989); asia T-132/07, Fuji Electric v. komissio, tuomio 12.7.2011 (Kok., s. II-4091) ja asia T-133/07, Mitsubishi Electric v. komissio, tuomio 12.7.2011 (Kok., s. II-4219).

ensimmäisen päätöksen,<sup>24</sup> josta kantajat kuitenkin tekivät hallinnollisen oikaisuvaatimuksen. Oikaisuvaatimuksen seurauksena Tšekin kilpailuviranomaisen johtaja muutti alkuperäistä päätöstä 26.4.2007 tekemällään päätöksellä.<sup>25</sup>

24. Oikaisuvaatimuksesta 26.4.2007 tehdyssä päätöksessä todettiin, että asianomaiset yritykset olivat sopineet Tšekin tasavallan aluetta koskevasta kartellista. Ne olivat siten kilpailijoina rikkoneet kilpailun suojaamisesta annettua Tšekin lakia 3.3.2004 saakka.<sup>26</sup> Lukuun ottamatta yhtä yritystä,<sup>27</sup> johon sovellettiin kansallisen lainsäädännön mukaista leniency-järjestelyä, kaikille menettelyn kohteena olleille yrityksille määrättiin sakkoja.<sup>28</sup>

#### *Asian käsittely Tšekin tuomioistuimissa*

25. Pääasian kantajat nostivat Tšekin kilpailuviranomaisen päätöksestä kanteen Brnon alueellisessa tuomioistuimessa.<sup>29</sup> Ne väittivät muun muassa, että Tšekin kilpailuviranomainen oli määrittänyt kartellin keston väärin ja katsonut tarkoituksellisesti kartellin päättyneen ennen Tšekin tasavallan liittymistä Euroopan unioniin perustellen tällä kilpailun suojaamisesta annetun Tšekin lain soveltamista. Pääasian kantajat huomauttivat, että asetuksen N:o 1/2003 11 artiklan 6 kohdan mukaan Tšekin kilpailuviranomaiset olivat menettäneet toimivaltansa toteuttaa kansallisia menettelyjä, koska komissio oli jo aloittanut kyseisessä asiassa menettelyn Euroopan tasolla. Ne katsoivat, että kansallisella menettelyllä loukattiin ne bis in idem -periaatetta.

26. Brnon alueellinen tuomioistuin kumosi 25.6.2008 antamassaan tuomiossa<sup>30</sup> sekä Tšekin kilpailuviranomaisen oikaisuvaatimuksesta 26.4.2007 tekemän päätöksen että sen 9.2.2007 tekemän alkuperäisen päätöksen. Alueellinen tuomioistuin katsoi, että tutkittavana oleva kantajien menettely merkitsi jatkettua hallinnollista rikkomista, joka oli jatkunut 11.5.2004 saakka, kuten komissio oli todennut. Koska komissio oli toteuttanut EY 81 artiklan nojalla tätä ”maailmanlaajuisia” kartellia koskevan menettelyn ja tehnyt ”langettavan” päätöksen, uudella samaa asiaa koskevalla menettelyllä loukattiin ne bis in idem -periaatetta. Tšekin kilpailuviranomainen oli lisäksi asetuksen N:o 1/2003 11 artiklan 6 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan menettänyt toimivaltansa käsitellä asiaa EY 81 artiklan perusteella.

27. Brnon alueellisen tuomioistuimen mukaan olisi lisäksi yhteisön kilpailuoikeuden yhtenäiselle soveltamiselle asetetun tarkoituksen kanssa yhteensoveltumatonta, jos Tšekin kilpailuviranomainen olisi 1.5.2004 jälkeenkin edelleen toimivaltainen tätä päivämäärää edeltäneen ajan osalta ja voisi soveltaa kilpailun suojaamisesta annettua Tšekin lakia taannehtivasti. Tässä laissa kielletään kartellit aineellisesti samalla tavalla kuin EY 81 artiklassa. Kilpailun suojaamisesta annetun Tšekin lain kyseisestä säännöksestä säädettiin siinä tarkoituksessa, että kansallista lainsäädäntöä lähennettäisiin unionin oikeuteen ennen Tšekin tasavallan liittymistä Euroopan unioniin.

28. Tšekin kilpailuviranomainen teki Brnon alueellisen tuomioistuimen ensimmäisenä oikeusasteena antamasta tuomiosta kassaatiovalituksen Tšekin tasavallan ylimmän oikeusasteen hallintotuomioistuimeen.<sup>31</sup> Se katsoo olevansa yhä toimivaltainen ryhtymään toimenpiteisiin, jotka kohdistuvat pääasian kantajien menettelyyn siihen päivään saakka, jona Tšekin tasavalta liittyi Euroopan unioniin, koska komissio ei ennen tätä ajankohtaa voinut ryhtyä toimenpiteisiin minkään

24 — Nro S 222/06-3113/2007/710.

25 — Nro R 059-070, 075-078/2007/01-08115/2007/310.

26 — Päätöksessä todettiin, että 30.6.2001 saakka oli rikottu lain nro 63/1991 3 §:n 1 momenttia ja 1.7.2001–3.3.2004 lain nro 143/2001 3 §:n 1 momenttia.

27 — Kyseessä on jälleen ABB Ltd.

28 — Suurin sakko oli 107 248 000 Tšekin korunaa.

29 — Krajský soud v Brně.

30 — Nro 62 Ca 22/2007-489.

31 — Nejvyšší správní soud.

Tšekin tasavaltaa koskevan kilpailusääntöjen rikkomisen osalta. Tšekin kilpailuviranomaisen mukaan sillä, että kansainvälisestä kartellista määrätään seuraamuksia eri toimivaltaperusteilla, ei loukata *ne bis in idem* -periaatetta. Komissio ja Tšekin kilpailuviranomainen käsittelevät kyseisen menettelytavan alueellisesti erilaisia vaikutuksia. Lisäksi asiassa *Walt Wilhelm ym.* annettuun tuomioon<sup>32</sup> perustuvassa oikeuskäytännössä sallitaan unionin kilpailuoikeuden ja kansallisen kilpailulainsäädännön rinnakkainen soveltaminen.

29. Ylin hallintotuomioistuimien kumosi Brnon alueellisen tuomioistuimen tuomion 10.4.2009 antamallaan tuomiolla.<sup>33</sup> Ylimmän hallintotuomioistuimen käsityksen mukaan alueellinen tuomioistuin piti virheellisesti asianomaisten yritysten osallistumista kartelliin jatkettuna rikkomisena. Se katsoi, että kartellin toiminta Tšekin alueella oli siihen saakka, kun Tšekin tasavalta liittyi Euroopan unioniin, kuulunut yksinomaan kansallisen toimivallan piiriin, ja siihen voitiin kohdistaa toimenpiteitä vain kansallisen lainsäädännön perusteella. Liittymispäivä ja siihen liittynyt toimivallan siirtyminen olivat käännekohta. Vaikka kantajat eivät olleet muodollisesti lopettaneet kilpailusääntöjen rikkomista, johon ne olivat syyllistyneet Tšekin tasavallassa ennen liittymispäivää, rikkomisen on ylimmän hallintotuomioistuimen käsityksen mukaan katsottava päättyneen. Menettelytapa on liittymispäivästä lukien muodollisesti katsottuna eri rikkomisen eli unionin oikeudessa säännelty rikkomisen, joka kuuluu kansallisen kilpailuviranomaisen ja komission jaettuun toimivaltaan, jonka käyttämisessä komissiolla on lain mukaan etusija (asetuksen N:o 1/2003 11 artiklan 6 kohta).

30. Asia on jälleen käsiteltävänä Brnon alueellisessa tuomioistuimessa eli ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa, johon se palautettiin uuden ratkaisun antamista varten. Vaikka kansallisen lainsäädännön mukaan<sup>34</sup> ylimmän hallintotuomioistuimen oikeuskysymyksestä esittämä kanta sitoo alueellista tuomioistuinta, tämä katsoo, että on tarpeen selvittää eräitä unionin oikeutta koskevia seikkoja, jotka liittyvät yhtäältä 1.5.2004 toteutuneeseen Tšekin tasavallan liittymiseen Euroopan unioniin ja toisaalta asetuksen N:o 1/2003 voimaantuloon. Tällä tavalla myös alueellisen tuomioistuimen ja ylimmän hallintotuomioistuimen aineelliset näkemuserot tulevat Euroopan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi, jotta niihin saataisiin ennakkoratkaisu.

#### **IV Ennakkoratkaisupyyntö ja asian käsittely unionin tuomioistuimessa**

31. Brnon alueellinen tuomioistuin on esittänyt 11.12.2009 tekemällään välipäätöksellä,<sup>35</sup> joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 13.1.2010, unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Onko EY 81 artiklaa (josta on tullut SEUT 101 artikla) ja asetusta N:o 1/2003 tulkittava siten, että niitä on sovellettava (1.5.2004 jälkeen aloitetuissa menettelyissä) kartellin koko toiminta-aikaan, joka alkoi Tšekin tasavallassa ennen kyseisen valtion liittymistä Euroopan unioniin (eli ennen päivämäärää 1.5.2004) ja jatkui ja päättyi sen jälkeen, kun Tšekin tasavalta oli liittynyt Euroopan unioniin?
- 2) Onko asetuksen N:o 1/2003 11 artiklan 6 kohtaa, luettuna yhdessä tämän asetuksen 3 artiklan 1 kohdan ja 17 perustelukappaleen kanssa sekä yhteistyöstä kilpailuviranomaisten verkostossa annetun komission tiedonannon 51 kohdan, Euroopan unionin perusoikeuskirjan 50 artiklasta ilmenevän *ne bis in idem* -periaatteen ja unionin oikeuden yleisten periaatteiden kanssa, tulkittava siten, että jos komissio aloittaa 1.5.2004 jälkeen menettelyn EY 81 artiklan rikkomisen perusteella ja tekee kyseisessä asiassa päätöksen,

32 — Mainittu edellä alaviitteessä 3.

33 — Nro Afs 93/2008-920.

34 — Hallintolainkäyttölain nro 150/2002 Sb. (Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní) 110 §:n 3 momentti.

35 — Nro 62 Ca 22/2007-124.



- a) jäsenvaltioiden kilpailuviranomaiset menettävät ilman eri toimenpiteitä lopullisesti toimivaltansa käsitellä samoja tosiseikkoja;
- b) jäsenvaltioiden kilpailuviranomaiset menettävät toimivaltansa soveltaa samoihin tosiseikkoihin kansallisen lainsäädännön säännöksiä, jotka vastaavat EY 81 artiklaa (josta on tullut SEUT 101 artikla)?”

32. Toshiba, Mitsubishi, Fuji,<sup>36</sup> Hitachi,<sup>37</sup> Alstom ja Siemens<sup>38</sup> sekä Tšekin tasavallan, Irlannin, Espanjan ja Puolan hallitukset, Euroopan komissio ja EFTAn valvontaviranomainen ovat esittäneet unionin tuomioistuimelle kirjallisia ja suullisia huomautuksia. Kirjalliseen käsittelyyn osallistui lisäksi Slovakian tasavalta ja istuntoon myös Tšekin kilpailuviranomainen.

## V Asian arviointi

33. Brnon alueellisen tuomioistuimen ennakkoratkaisupyynnöllä pyritään selventämään kartellioikeudellisessa tapauksessa, mitä vaikutuksia Tšekin tasavallan liittymisellä Euroopan unioniin oli. Kysymys on ensinnäkin sovellettavan lainsäädännön määrittämisestä (ensimmäinen kysymys) ja toiseksi toimivallan jaosta Euroopan kilpailuviranomaisten verkostossa<sup>39</sup> (toinen kysymys) sellaisten rajatylittävien kartellien osalta, jotka ovat jatkettuja kilpailusääntöjen rikkomisia, joihin yritykset syyllistyivät osittain ennen liittymispäivää ja osittain sen jälkeen ja jotka olivat omiaan vaikuttamaan muun muassa Tšekin tasavallan alueella.

34. On selvää, että ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottamisen edellytykset täyttyvät. Pintapuolisesti tarkasteltuna ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys kylläkin tuo mieleen asian Ynos, jossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, ettei sillä ollut toimivaltaa tulkita direktiiviä.<sup>40</sup> Toisin kuin asiassa Ynos unionin tuomioistuinta ei tässä asiassa esitetystä ensimmäisessä ennakkoratkaisukysymyksessä kuitenkaan pyydetä tulkitsemaan aineellisesti unionin oikeutta uuden jäsenvaltion liittymistä edeltävän ajan osalta vaan ainoastaan selventämään unionin oikeuden ajallista soveltamisalaa. Tähän unionin tuomioistuin on kiistatta toimivaltainen.

35. Myöskään se, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on kansallisen prosessioikeuden mukaan sidottu ylempään oikeusasteen tuomioistuimen oikeuskysymyksestä esittämään kantaan,<sup>41</sup> ei estä ennakkoratkaisupyynnön esittämistä unionin tuomioistuimelle ja tämän antaman vastauksen sitovuutta.<sup>42</sup>

36. Koska pääasiassa on kyse Tšekin kilpailuviranomaisen vuonna 2007 tekemän päätöksen lainmukaisuuden arvioimisesta, ennakkoratkaisupyynnön vastattaessa on vielä tukeuduttava perustamissopimusten määräyksiin sellaisina kuin ne ilmenevät Amsterdamin sopimuksesta<sup>43</sup> ja erityisesti EY 81 artiklaan eikä SEUT 101 artiklaan.

36 — Fuji Electric Holdings Co. ja Fuji Electric Systems Co. Ltd. ovat esittäneet yhteiset kirjalliset ja suulliset huomautukset.

37 — Hitachi Ltd., Hitachi Europe Ltd. ja Japan AE Power Systems Corporation ovat esittäneet yhteiset kirjalliset ja suulliset huomautukset.

38 — Saksalainen yhtiö Siemens AG on esittänyt kirjelmän yksin mutta ollut istunnossa edustettuna yhdessä Siemens Transmission & Distribution SA:n ja Nuova Magrini Galileo SA:n kanssa.

39 — European Competition Network (jäljempänä myös ECN).

40 — Asia C-302/04, Ynos, tuomio 10.1.2006 (Kok., s. I-371, 35–37 kohta); vastaavasti äskettäin asia C-32/10, Semerdzhiev, määräys 11.5.2011 (Kok., s. I-71\*, 25 kohta).

41 — Ks. edellä 30 kohta.

42 — Asia C-173/09, Elchinov, tuomio 5.10.2010 (Kok., s. I-8889, erityisesti 24, 25, 27, 30 ja 32 kohta).

43 — Sopimus on allekirjoitettu 2.10.1997 ja tullut voimaan 1.5.1999.

*A Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys: Euroopan kilpailuoikeuden ajallinen soveltamisala*

37. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa ensimmäisellä kysymyksellään pääasiallisesti selvittää, sovelletaanko Euroopan unioniin 1.5.2004 liittyneessä jäsenvaltiossa EY 81 artiklaa ja asetuksen N:o 1/2003 3 artiklan 1 kohtaa liittymispäivää edeltävään aikaan.<sup>44</sup>

38. Kysymys johtuu siitä, että riidanalainen kartelli merkitsi yhtenä kokonaisuutena pidettävää jatkettua kilpailusääntöjen rikkomista,<sup>45</sup> jonka kilpailunvastaiset vaikutukset olivat alkaneet Tšekin tasavallan alueella jo ennen tämän valtion liittymistä Euroopan unioniin ja jatkuivat liittymisen jälkeen. Sekä unionin että kansallisen tason menettelyt, joissa kartellista määrättiin seuraamukseksi sakkoja, toteutettiin jopa kokonaisuudessaan liittymispäivän jälkeen.

39. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ja pääasian kantajien mukaan tämä tilanne puhuu sen puolesta, että EY 81 artiklaa ja asetusta N:o 1/2003 sovelletaan riidanalaisen kartellin koko keston. Kartelliin osallistuneet yritykset toivovat, että näiden unionin oikeuden määräysten ja sääntöjen soveltaminen johtaa lopulta siihen, että ne pystyvät kokonaan välttymään Tšekin kilpailuviranomaisen määräämältä seuraamukselta.

1. Liittymisasiakirjan ja yleisten oikeusperiaatteiden määräykset

40. Määritettäessä unionin oikeuden säännösten ja määräysten ajallista soveltamisaikaa Tšekin tasavallassa lähtökohta on liittymisasiakirjan 2 artikla. Sen mukaan alkuperäisten sopimusten määräykset sekä unionin toimielinten ennen liittymistä antamien säädösten säännökset ja määräykset sitovat uusia jäsenvaltioita liittymispäivästä eli 1.5.2004 alkaen.

41. Tästä liittymisasiakirjan määräyksestä ilmenee siten vain, että EY 81 artiklaa ja asetusta N:o 1/2003 sovelletaan Tšekin tasavallassa 1.5.2004 lähtien. Liittymisasiakirjassa ei sitä vastoin todeta mitään siitä, missä määrin EY 81 artiklaa ja asetusta N:o 1/2003 sovelletaan jatkettuihin kilpailusääntöjen rikkomisiin, joiden kilpailunvastaiset vaikutukset ilmenivät Tšekin alueella osittain ennen tämän valtion liittymistä Euroopan unioniin ja osittain sen jälkeen. Tältä osin on tukeuduttava unionin oikeuden yleisiin oikeusperiaatteisiin eli oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteisiin sekä taannehtivuuskieltoon.<sup>46</sup>

a) Aineellisten sääntöjen taannehtivan soveltamisen kielto

42. Edellä mainituista yleisistä oikeusperiaatteista seuraa, että oikeudellisten muutosten ajallisten vaikutusten osalta erotettava toisistaan menettelysäännöt ja aineelliset säännöt, sillä vakiintuneessa oikeuskäytännössä on katsottu, että menettelysääntöjä voidaan soveltaa kaikkiin niiden voimaantulohetkellä vireillä oleviin asioihin, kun taas aineellisia sääntöjä tulkitaan tavallisesti niin, että ne eivät koske niiden voimaantuloa täysin edeltäneitä tilanteita.<sup>47</sup>

44 — Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ja eräät asian käsittelyyn osallistuneista ovat jo ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen yhteydessä lausuneet asetuksen N:o 1/2003 11 artiklan 6 kohdasta ja ne bis in idem -periaatteesta. Mielestäni näitä näkökohtia ei ole kuitenkaan tarpeen käsitellä tässä vaiheessa, joten tyydyn tässä yhteydessä viittaamaan toisesta ennakkoratkaisukysymyksestä esittämiini toteamuksiin (ks. jäljempänä 69–147 kohta).

45 — Sekä komission päätös että Tšekin kilpailuviranomaisen päätös perustuvat siihen, että kilpailusääntöjen rikkominen luokitellaan yhtenä kokonaisuutena pidettäväksi jatketuksi rikkomiseksi. Tšekin ylimmän hallintotuomioistuimen mukaan oli olemassa kaksi erillistä kilpailusääntöjen rikkomista siitä riippuen, tapahtuiko rikkominen ennen 1.5.2004 vai tämän jälkeen, mutta kyse lienee vain yhden kokonaisuuden muodostavan tosiseikaston erillisestä oikeudellisesta arvioinnista.

46 — Vastaavasti asia 21/81, *Bout*, tuomio 10.2.1982 (Kok., s. 381, 13 kohta); asia C-120/08, *Bayerischer Brauerbund*, tuomio 22.12.2010 (Kok., s. I-13393, 40 ja 41 kohta) ja asia C-369/09 P, *ISD Polska ym.*, tuomio 24.3.2011 (Kok., s. I-2011, 98 kohta).

47 — Yhdistetyt asiat 212/80-217/80, *Meridionale Industria Salumi ym.*, tuomio 12.11.1981 (Kok., s. 2735, 9 kohta); asia C-61/98, *De Haan*, tuomio 7.9.1999 (Kok., s. I-5003, 13 kohta) ja asia C-450/06, *Varec*, tuomio 14.2.2008 (Kok., s. I-581, 27 kohta).

43. Asetuksessa N:o 1/2003 on kylläkin lukuisia menettelysääntöjä.<sup>48</sup> Sen 3 artikla 1 kohdassa kuitenkin on samalla tavalla kuin EY 81 artiklassa aineellisia sääntöjä, jotka koskevat sitä, miten kilpailuviranomaisten on arvioitava yritysten välisiä sopimuksia. EY 81 artiklan ja asetuksen N:o 1/2003 3 artiklan 1 kohta ovat siten unionin oikeuden aineellisia sääntöjä.

44. Tällaisia aineellisia sääntöjä ei lähtökohtaisesti saada soveltaa taannehtivasti, ja näin on siitä riippumatta, onko soveltaminen asianomaisille edullista vai epäedullista, sillä oikeusvarmuuden periaate edellyttää, että kaikkia tosiseikkoja on yleensä arvioitava niiden tapahtuma-aikana voimassa olleiden oikeussääntöjen perusteella, ellei toisin nimenomaisesti ilmoiteta.<sup>49</sup> Lähtökohtaisesti uusia aineellisia sääntöjä sovelletaan välittömästi vain aikaisemman oikeussäännön soveltamisaikana syntyneen tilanteen tuleviin vaikutuksiin.<sup>50</sup>

45. Kansainväliseen kartelliin, joka yhtenä ja jatkuvana rikkomisena vaikutti tai saattoi vaikuttaa uuden jäsenvaltion alueella sekä ennen liittymispäivää että sen jälkeen,<sup>51</sup> sovelletaan tämän vuoksi eri aineellisia sääntöjä siitä riippuen, mistä ajanjaksosta on kulloinkin kyse. Liittymispäivää edeltävän ajan osalta kartellin kilpailunvastaisia vaikutuksia kyseisessä jäsenvaltiossa on arvioitava yksinomaan tämän valtion kansallisen kilpailulainsäädännön mukaisesti. Liittymispäivän jälkeisen ajan osalta näitä vaikutuksia on sitä vastoin arvioitava yhtenäisesti koko unionissa EY 81 artiklan ja asetuksen N:o 1/2003 3 artiklan 1 kohdan perusteella.<sup>52</sup>

46. Nyt käsiteltävässä asiassa tämä tarkoittaa konkreettisesti sitä, että EY 81 artiklaa ja asetuksen N:o 1/2003 3 artiklan 1 kohtaa sovelletaan Tšekin tasavallassa riidanalaiseen kartelliin vain määrättäessä seuraamusta mahdollisista kilpailunvastaisista vaikutuksista, joita kartellilla on 1.5.2004 lähtien. Kartellin kilpailunvastaisia vaikutuksia, jotka kohdistuvat 30.4.2004 päättyneeseen aikaan, voidaan sitä vastoin arvioida Tšekin tasavallassa vain kansallisen kilpailulainsäädännön mukaisesti. Kyse voi todella olla yhtenä kokonaisuutena pidettävästä jatketusta kilpailusääntöjen rikkomisesta, mutta sen kilpailunvastaisiin vaikutuksiin sovelletaan eri säännöksiä siitä riippuen, ilmenivätkö ne ennen Tšekin tasavallan liittymistä Euroopan unioniin vai tämän jälkeen.

#### b) Taannehtivuuskiellon poikkeuksettomuus

47. Toisin kuin Siemens, Hitachi ja Fuji katsovat, tässä tapauksessa ei ole mitään, mikä puoltaisi sellaista unionin oikeuden taannehtivaa soveltamista, että myös kilpailunvastaiset vaikutukset, joita riidanalaisella kartellilla oli Tšekin tasavallassa ennen tämän liittymistä Euroopan unioniin, kuuluisivat EY 81 artiklan ja asetuksen N:o 1/2003 3 artiklan 1 kohdan alaisuuteen.

48. Pitää kylläkin paikkansa, että unionin oikeuden aineellisia sääntöjä voidaan poikkeuksellisesti soveltaa taannehtivasti, jos niiden sanamuodosta, tarkoituksesta tai systematiikasta käy selvästi ilmi, että niille on annettava tällainen vaikutus.<sup>53</sup> Käsiteltävässä asiassa EY 81 artiklan ja asetuksen N:o 1/2003 3 artiklan sanamuodosta, tarkoituksesta tai systematiikasta ei kuitenkaan käy selvästi ilmi seikkoja, jotka puoltaisivat kyseisen määräyksen ja säännöksen taannehtivaa soveltamista. Unionin

48 — Asetuksen N:o 1/2003 11 artiklan 6 kohdan luokittelemisesta menettelysäännöksi ks. jäljempänä 73 kohta.

49 — Edellä alaviitteessä 46 mainittu asia Bayerischer Brauerbund, tuomion 41 kohta.

50 — Asia 143/73, SOPAD, tuomio 5.12.1973 (Kok., s. 1433, 8 kohta); asia C-162/00, Pokrzeptowicz-Meyer, tuomio 29.1.2002 (Kok., s. I-1049, 50 kohta); asia C-428/08, Monsanto Technology, tuomio 6.7.2010 (Kok., s. I-6765, 66 kohta) ja edellä alaviitteessä 46 mainittu asia Bayerischer Brauerbund, tuomion 41 kohta.

51 — Riittää, että *kartelli on omiaan* aiheuttamaan tällaisia vaikutuksia (asia C-8/08, T-Mobile Netherlands ym., tuomio 4.6.2009, Kok., s. I-4529, 38, 39 ja 43 kohta; vastaavasti asia C-209/07, Beef Industry Development Society ja Barry Brothers, tuomio 20.11.2008, Kok., s. I-8637, erityisesti 16 ja 17 kohta ja yhdistetyt asiat C-501/06 P, C-513/06 P, C-515/06 P ja C-519/06 P, GlaxoSmithKline Services v. komissio, tuomio 6.10.2009, Kok., s. I-9291, 55 ja 63 kohta).

52 — Vastaavasti jo asia 40/70, Sirena, tuomio 18.2.1971 (Kok., s. 69, 12 kohta), joka koski ETY:n perustamissopimuksen 85 artiklaa.

53 — Edellä alaviitteessä 46 mainittu asia Bout, tuomion 13 kohta; edellä alaviitteessä 47 mainitut yhdistetyt asiat Meridionale Industria Salumi ym., tuomion 9 kohta; edellä alaviitteessä 50 mainittu asia Pokrzeptowicz-Meyer, tuomion 49 kohta; edellä alaviitteessä 46 mainittu asia Bayerischer Brauerbund, tuomion 40 kohta ja edellä alaviitteessä 46 mainittu asia ISD Polska ym., tuomion 98 kohta.

kartellioikeuden rikosoikeutta muistuttava luonne<sup>54</sup> pikemminkin puhuu vahvasti tällaista taannehtivaa soveltamista vastaan, koska sillä voitaisiin loukata nullum crimen, nulla poena sine lege -periaatetta, joka on unionin tasolla suojattu perusoikeutena (perusoikeuskirjan 49 artiklan 1 kohta).<sup>55</sup>

49. Ei voida etenkään väittää, että Tšekin tasavallassa ennen 1.5.2004 voimassa ollut kilpailulainsäädäntö vastasi jo olennaisilta osin aineellisesti EY 81 artiklaa ja että viimeksi mainittu olisi siten tavallaan vain Tšekin kilpailulainsäädännön seuraaja, jonka voimaantulo ei merkinnyt tämän jäsenvaltion yrityksille mitään olennaisesti uutta.

50. Tšekin kansallinen lainsäädäntö<sup>56</sup> saattoi kylläkin jo ennen Tšekin tasavallan unioniin liittymistä olla aineellisesti suurelta osin EY 81 artiklan mukainen. Pitänee myös paikkansa, että Eurooppa-sopimuksen,<sup>57</sup> jolla oli tarkoitus lähentää Tšekin tasavaltaa Euroopan unioniin, 64 artiklassa oli jo EY 81 artiklan kaltainen määräys.

51. Kuitenkin vain kansallisilla viranomaisilla oli ennen 1.5.2004 toimivalta soveltaa Tšekin tasavallassa kansallista lainsäädäntöä ja Eurooppa-sopimusta ja panna ne täytäntöön. Tuolloin oli yksinomaan Tšekin viranomaisten ja tuomioistuinten tehtävänä tulkita ja soveltaa niitä EY 81 artiklan mukaisesti Tšekin tasavallan alueella. Komissio eurooppalaisena kilpailuviranomaisena kylläkin toimi tiiviissä yhteistyössä Tšekin viranomaisten kanssa, mutta se itse pystyi vasta 1.5.2004 alkaen soveltamaan Eurooppa-sopimuksen 64 artiklaa tai EY 81 artiklaa Tšekin tasavallassa, eivätkä Tšekin tuomioistuimet voineet pyytää myöskään Euroopan unionin tuomioistuimelta ratkaisua näiden määräysten tulkinnasta.

52. Erityisesti EY 81 artiklasta on vielä todettava, että sen soveltamisella ei ennen 1.5.2004 ollut minkäänlaista etusijaa Tšekin lainsäädännön soveltamiseen nähden. Lisäksi on todettava, että asetusta N:o 1/2003, jonka 3 artiklan 1 kohdassa ensimmäisen kerran veloitetaan kansalliset kilpailuviranomaiset siinä tarkemmin säädetyin edellytyksin soveltamaan rinnakkain EY 81 artiklaa ja kansallista kartellilainsäädäntöä ja noudattamaan unionin oikeudessa esitettyjä ensisijaisia arviointeja, ei sovellettu ennen 1.5.2004 vanhoissa eikä uusissa jäsenvaltioissa.<sup>58</sup>

53. Kaiken kaikkiaan 30.4.2004 saakka oli siten käytössä täysin eri järjestelmä kuin 1.5.2004 lähtien. Kartellisäännösten osalta 1.5.2004 on siten sekä aineellisesti että menettelyllisesti tärkeä käännekohta, mikä ei suinkaan puhu EY 81 artiklan ja asetuksen N:o 1/2003 3 artiklan 1 kohdan taannehtivan soveltamisen puolesta vaan sitä vastaan.

54. EY 81 artiklan ja asetuksen N:o 1/2003 taannehtiva soveltaminen voisi varmaankin pienentää vaaraa, että eri viranomaiset ja tuomioistuimet arvioivat sakkoja määrätessään samaa kartellia eri tavalla. Tähän on kuitenkin huomautettava, että erisisältöisten päätösten olemassaolo oli ennen 1.5.2004 järjestelmän luonteenomainen piirre, ja se hyväksyttiin, kunhan se ei vaarantanut unionin kartellioikeuden täyttä vaikutusta ja unionin oikeuden ensisijaisuutta.<sup>59</sup> Vaikka on tavoiteltavaa, että kilpailuoikeutta tulkitaan ja sovelletaan Euroopan unionissa mahdollisimman yhtenäisesti ja tehokkaasti, sen hintana ei saa olla, että loukataan oikeusvaltion periaatteita.

54 — Ks. viimeksi 14.4.2011 esittämäni ratkaisuehdotus asiassa C-109/10 P, Solvay v. komissio, tuomio 25.10.2011 (Kok., s. I-10329, ratkaisuehdotuksen 329 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja samana päivänä esittämäni ratkaisuehdotus asiassa C-110/10 P, Solvay v. komissio, tuomio 25.10.2011 (ratkaisuehdotuksen 170 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

55 — Myös Hitachi myöntää tämän kirjelmässään.

56 — Kilpailun suojaamisesta annetun lain 3 §:n 1 ja 2 momentti, ensin sellaisena kuin se oli muutettuna lailla nro 63/1991 Sb. ja sittemmin sellaisena kuin se oli muutettuna lailla 143/2001 Sb.

57 — Eurooppa-sopimus Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Tšekin tasavallan välisestä assosioinnista (EYVL 1994, L 360, s. 2); sopimus allekirjoitettiin Luxemburgissa 4.10.1993, ja se tuli voimaan 1.2.1995.

58 — Asetusta N:o 1/2003 sovelletaan sen 45 artiklan toisen kohdan mukaan 1.5.2004 alkaen.

59 — Edellä alaviitteessä 3 mainittu asia Walt Wilhelm ym., tuomion 4 ja 6 kohta.

c) Lievemmän rikoslain taannehtivan soveltamisen periaate

55. Hitachi vetoaa lievemmän rikoslain taannehtivan soveltamisen periaatteeseen (*lex mitius*) perustellakseen sitä, että riidanalaisen kartellin Tšekin tasavallassa ennen 1.5.2004 aiheuttamia kilpailunvastaisia vaikutuksia on arvioitava EY 81 artiklan ja asetuksen N:o 1/2003 perusteella.

56. *Lex mitius* -periaate kuuluu jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen, ja sen on katsottava kuuluvan unionin oikeuden yleisiin periaatteisiin.<sup>60</sup> Se on sittemmin ilmaistu myös perusoikeuskirjan 49 artiklan 1 kohdan kolmannessa virkkeessä.

57. On siis selvää, että Tšekin kilpailuviranomaisen olisi pitänyt arvioida riidanalaisesta kartellista Tšekin tasavallassa ennen 1.5.2004 aiheutuneita kilpailunvastaisia vaikutuksia EY 81 artiklan ja asetuksen N:o 1/2003 3 artiklan 1 kohdan perusteella, jos tämä olisi johtanut seuraamuksen määräämättä jättämiseen tai lievempään seuraamukseen kuin kansallinen lainsäädäntö. Tämä ei kuitenkaan ole todennäköistä.

58. Sen enempää EY 81 artiklassa kuin asetuksessa N:o 1/2003 ei nimittäin todeta mitään niiden seuraamusten ankaruudesta, joita kansalliset kilpailuviranomaiset saavat määrätä kartelleista. Asetuksen N:o 1/2003 5 artiklassa pelkästään selvennetään, että jäsenvaltioiden kilpailuviranomaiset voivat tehdä päätöksiä, joissa määrätään sakkoja, uhkasakkoja taikka muita niiden kansallisessa lainsäädännössä säädettyjä seuraamuksia. Siinäkin tapauksessa, että Tšekin kilpailuviranomaisen olisi pitänyt soveltaa 1.5.2004 edeltävään aikaan EY 81 artiklaa, määrättävät seuraamukset olisi pitänyt määrittää kansallisen lainsäädännön perusteella.<sup>61</sup>

59. Todellinen päämäärä, johon Hitachi pyrkii vetoamalla *lex mitius* -periaatteeseen, on nimittäin aivan eri, sillä kyseinen yritys ei halua, että 1.5.2004 edeltävältä ajalta tehdään lievempi päätös, vaan se pyrkii siihen, ettei Tšekin kilpailuviranomainen tee mitään päätöstä. Hitachi haluaa, että *lex mitius* -sääntöä tulkitaan viime kädessä niin, että Tšekin kilpailuviranomainen menettää toimivaltansa määrätä kartellista seuraamus 1.5.2004 edeltävältä ajalta ja että komission päätöksen katsotaan kattavan kartellin kyseisenä aikana aiheuttamat kilpailunvastaiset vaikutukset.

60. Tällainen käsitys jättää kuitenkin perustavanlaatuisella tavalla huomiotta lievemmän rikoslain taannehtivaa soveltamista koskevan periaatteen sisällön. Periaate merkitsee pelkästään kohtuussyistä tehtyä poikkeusta *nullum crimen*, *nulla poena sine lege* -perusperiaatteesta.<sup>62</sup> Sen ansiosta asianomainen hyötyy lainsäätäjän arvojen muuttumisesta ja saa teon tapahtuma-aikana voimassa ollutta lievemmän seuraamuksen.<sup>63</sup> Periaatteen perusteella ei sitä vastoin synny mitään oikeutta siihen, että asian ratkaisisi toinen viranomainen kuin se, joka oli toimivaltainen teon tapahtuma-aikana. *Lex mitius* -periaate on pelkästään aineellinen. Se ei millään tavalla koske menettelyä ja toimivallan jakoa niiden eri viranomaisten välillä, joiden tehtävänä on ryhtyä rikkomisia koskeviin toimenpiteisiin.

61. Siltä osin kuin pääasian kantajat kyseenalaistavat sellaisenaan Tšekin kilpailuviranomaisen toimivallan määrätä sakkoja, kyse on asetuksen N:o 1/2003 11 artiklan 6 kohtaan ja *ne bis in idem* -periaatteeseen<sup>64</sup> liittyvästä ongelmasta mutta ei lievempään rikoslakiin (*lex mitius*) liittyvästä ongelmasta.

62. Kaiken kaikkiaan on siis todettava, ettei myöskään lievemmän rikoslain taannehtivan soveltamisen periaate johda Hitachin ym. toivomaan tulokseen.

60 — Yhdistetyt asiat C-387/02, C-391/02 ja C-403/02, Berlusconi ym., tuomio 3.5.2005 (Kok., s. I-3565, 68 ja 69 kohta); asia C-420/06, Jager, tuomio 11.3.2008 (Kok., s. I-1315, 59 kohta) ja asia C-61/11 PPU, El Dridi, tuomio 28.4.2011 (Kok., s. I-3015, 61 kohta).

61 — Tässä yhteydessä on tietenkin noudatettava unionin oikeuden yleisiä periaatteita, erityisesti suhteellisuusperiaatetta.

62 — Ks. edellä alaviitteessä mainituissa 60 yhdistetyissä asioissa Berlusconi ym. 14.10.2004 esittämäni ratkaisuehdotuksen 159 ja 160 kohta.

63 — Ks. edellä alaviitteessä 60 mainituissa yhdistetyissä asioissa Berlusconi ym. esittämäni ratkaisuehdotuksen 161 kohta.

64 — Ks. jäljempänä 69–147 kohta.

## 2. Asian käsittelyyn osallistuneiden esittämien eräiden vasta-argumenttien tarkastelu

63. Unionin tuomioistuimessa käydyssä menettelyssä on tähänastiseen oikeuskäytäntöön viitaten esitetty vielä joukko muitakin väitteitä, joita haluan seuraavaksi tarkastella lyhyesti. Totean jo nyt, ettei yksikään näistä väitteistä ole pätevä.

64. Yhdistetyissä asioissa Dow Chemical Ibérica ym. vastaan komissio annetusta tuomiosta,<sup>65</sup> johon eräät asian käsittelyyn osallistuneet ovat viitanneet, on todettava, ettei se ole omiaan tasoittamaan tietä EY 81 artiklan ja asetuksen N:o 1/2003 3 artiklan 1 kohdan soveltamiselle uuden jäsenvaltion alueella liittymistä edeltävän ajan osalta. Yhdistetyissä asioissa Dow Chemical Ibérica ym. vastaan komissio ei nimittäin ollut kysymys aineellisten sääntöjen vaan ainoastaan menettelysääntöjen soveltamisesta, tarkemmin sanottuna sellaisten sääntöjen soveltamisesta, jotka koskevat komission yritysten toimitiloissa toteuttamia tarkastuksia (etsintöjä). Se, että yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että tällaisia menettelysääntöjä voidaan soveltaa siitä lähtien, kun uusi jäsenvaltio liittyy unioniin, on täysin sopusoinnussa edellä<sup>66</sup> mainittujen yleisten oikeusperiaatteiden kanssa. Yhdistetyissä asioissa Dow Chemical Ibérica ym. vastaan komissio annetussa tuomiossa ei sitä vastoin todeta mitään nyt esillä olevasta kysymyksestä eli siitä, sovelletaanko myös Euroopan kilpailuoikeuden aineellisia sääntöjä kilpailunvastaisiin vaikutuksiin, joita kartellilla oli uuden jäsenvaltion alueella ennen tämän valtion liittymistä Euroopan unioniin.<sup>67</sup>

65. Myöskään julkisasiamies Geelhoedin asiassa Asnef-Equifax ja Administración del Estado esittämässä ratkaisuehdotuksessa,<sup>68</sup> johon eräät asian käsittelyyn osallistuneet lisäksi tukeutuvat, ei poiketa edellä mainituista yleisistä oikeusperiaatteista<sup>69</sup> vaan jopa vahvistetaan ne, sillä julkisasiamies toteaa siinä, että asetuksen N:o 1/2003 3 artikla voi sisältää ohjeita siitä, miten arvioidaan paljon ennen asetuksen N:o 1/2003 voimaantuloa tehdyn yritysten välisen sopimuksen tämänhetkisiä ja tulevia vaikutuksia.<sup>70</sup> Julkisasiamies ei millään tavalla puolla säännöksen taannehtivaa soveltamista menneeseen aikaan.

66. Myöskään perusvapauksien ja yleisen syrjintäkiellon ajallista soveltamisalaa koskeva oikeuskäytäntö,<sup>71</sup> johon eräät asian käsittelyyn osallistuneet ovat viitanneet, ei sisällä mitään, mikä puoltaisi unionin oikeuden taannehtivaa soveltamista uuden jäsenvaltion alueella aikaan, joka edeltää tämän jäsenvaltion liittymistä Euroopan unioniin. Tämä ilmenee erityisen selvästi asiassa Saldanha ja MTS annetusta tuomiosta, jonka mukaan EY:n perustamissopimuksen 6 artiklaa (josta on tullut SEUT 18 artikla) ”sovelletaan niihin vaikutuksiin, joita ennen – – liittymistä – – syntyneillä tilanteilla *sittemmin* on”.<sup>72</sup>

65 — Yhdistetyt asiat 97/87-99/87, Dow Chemical Ibérica ym. v. komissio, tuomio 17.10.1989 (Kok., s. 3165, Kok. Ep. X, s. 179, erityisesti 62 ja 63 kohta).

66 — Ks. edellä 42 ja 44 kohta.

67 — Julkisasiamies Mischo tähdensi yhdistettyihin asioihin Dow Chemical Ibérica ym. v. komissio liittyvissä yhdistetyissä asioissa 46/87 ja 227/88, Hoechst v. komissio, tuomio 21.9.1989, 21.2.1989 esittämässään ratkaisuehdotuksessa (Kok., s. 2859 ja s. 2875, Kok. Ep. X, s. 145), että yhdistettyjen asioiden Dow Chemical Ibérica ym. v. komissio kantajat eivät kyseenalaistaneet komission toimivaltaa määrätä niille seuraamus menettelystä, johon ne olivat syllistyneet ennen liittymistä, siltä osin kuin menettely oli aiheuttanut tai aiheuttaa kilpailunvastaisia vaikutuksia yhteismarkkinoilla (213 kohta). Julkisasiamies viittasi lisäksi siihen, että tarkastuksilla, joita komissio tekee espanjalaisiin yrityksiin Espanjan liittymisen jälkeen, pystytään hankkimaan todisteita muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneita yrityksiä vastaan (215 kohta). Julkisasiamies totesi lisäksi, että tarkastukset voivat luonteenomaisesti koskea vain menneisyydessä tapahtuneita tosiseikkoja, vaikka kyseistä menettelyä saatetaan jatketaan edelleen (216 kohta).

68 — Julkisasiamies Geelhoedin 29.6.2006 esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-238/05, Asnef-Equifax ja Administración del Estado (Kok., s. I-11125, tuomio 23.11.2006, 28 ja 29 kohta).

69 — Ks. edellä 42 ja 44 kohta.

70 — Julkisasiamies Geelhoed tähdentää edellä alaviitteessä 68 mainitun ratkaisuehdotuksen 29 kohdassa, että asetuksen N:o 1/2003 3 artikla ”koskee nykyistä tilannetta”. Tulevista vaikutuksista julkisasiamies toteaa, että (asetuksen N:o 1/2003 3 artiklan mukaisesti) tehtävä päätös ”vaikuttaa ehdotetun rekisterin toimintaan”.

71 — Asia C-43/95, Data Delecta ja Forsberg, tuomio 26.9.1996 (Kok., s. I-4661); asia C-122/96, Saldanha ja MTS, tuomio 2.10.1997 (Kok., s. I-5325, 14 kohta); asia C-302/97, Konle, tuomio 1.6.1999 (Kok., s. I-3099); asia C-355/97, Beck ja Bergdorf, tuomio 7.9.1999 (Kok., s. I-4977); asia C-195/98, Österreichischer Gewerkschaftsbund, tuomio 30.11.2000 (Kok., s. I-10497, 55 kohta) ja asia C-464/98, Stefan, 11.1.2001 (Kok., s. I-173, 21 kohta).

72 — Edellä alaviitteessä 71 mainittu asia Saldanha ja MTS, tuomion 14 kohta (kursivointi tässä); vastaavasti äskettäin asia C-391/09, Runevič-Vardyn ja Wardyn, tuomio 12.5.2011 (Kok., s. I-3787, 53 kohta), joka koski unionin kansalaisten syrjintäkiellon periaatetta; jo aiemmin vastaavasti edellä alaviitteessä 71 mainitussa asiassa Stefan annettu tuomio, jonka mukaan EY:n perustamissopimuksen 73 b artiklaa (josta on tullut SEUT 63 artikla) ei ollut sovellettava Itävallassa ennen liittymispäivää (tuomion 22 kohta) eikä jo pätemätön oikeustoimi korjaudu tämän määräyksen perusteella (tuomion 25 kohta).

67. Lopuksi on todettava, ettei liittymisasiakirjan liitteessä II olevasta 5 jaksosta,<sup>73</sup> johon Siemens viittaa, voida päätellä mitään muuta. Myös siihen sisältyvien määräysten mukaan EY 81 artiklaa sovelletaan yritysten välillä ennen liittymispäivää tehtyjen sopimusten myöhempisiin vaikutuksiin. Tästä poiketaan vain yritysten välillä tehtyjen sellaisten sopimusten osalta, joita muutetaan kuuden kuukauden kuluessa niin, että ne vastaavat voimassa olevia ryhmäpoikkeusasetuksia. Toisin kuin Siemens katsoo, liittymisasiakirjan liitteessä II olevassa 5 jaksossa ei todeta mitään, mikä puoltaisi yritysten välisistä sopimuksista ennen 1.5.2004 aiheutuneiden vaikutusten taannehtivaa sisällyttämistä EY 81 artiklan soveltamisalaan.

### 3. Välipäätelmä

68. Kaiken edellä todetun perusteella voidaan siis tehdä seuraava välipäätelmä:

EY 81 artiklaa ja asetuksen N:o 1/2003 3 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta Euroopan unioniin 1.5.2004 liittyneessä jäsenvaltiossa liittymispäivää edeltävään aikaan silloinkaan, kun tarkoitus on ryhtyä toimenpiteisiin sellaista kansainvälistä kartellia kohtaan, joka muodosti yhtenä kokonaisuutena pidettävän jatkettun kilpailusääntöjen rikkomisen ja oli omiaan vaikuttamaan kyseisen jäsenvaltion alueella sekä ennen liittymispäivää että sen jälkeen.

#### *B Toinen ennakkoratkaisukysymys: Kilpailuviranomaisten toimivalta ja ne bis in idem -periaate*

69. Toisella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa pääasiallisesti selvittää, estääkö Euroopan komission 1.5.2004 jälkeen aloittama sakkomenettely pysyvästi sen, että Euroopan unioniin kyseisenä päivänä liittyneen jäsenvaltion kansallinen kilpailuviranomainen voisi kansallisen kilpailulainsäädännön perusteella ryhtyä toimenpiteisiin sellaista kansainvälistä kartellia kohtaan, joka muodosti yhtenä kokonaisuutena pidettävän jatkettun kilpailusääntöjen rikkomisen ja oli omiaan vaikuttamaan kyseisen jäsenvaltion alueella sekä ennen liittymispäivää että sen jälkeen.

70. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää tässä yhteydessä ensisijaisesti selvennystä siihen, miten on tulkittava asetuksen N:o 1/2003 11 artiklan 6 kohtaa yhdessä tämän asetuksen 3 artiklan 1 kohdan kanssa ja ne bis in idem -periaatetta. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa tämän lisäksi asetuksen N:o 1/2003 17 perustelukappaleeseen ja verkostotiedonannon 51 kohtaan.

71. Toisen kysymyksen kahdesta osasta ensimmäinen koskee kansallisen kilpailuviranomaisen toimivaltaa toteuttaa sakkomenettely (toisen kysymyksen a kohta) ja toinen tämän viranomaisen toimivaltaa soveltaa kansallista kilpailulainsäädäntöä (toisen kysymyksen b kohta). Koska nämä näkökohdat liittyvät toisiinsa tiiviisti, tarkastelen niitä yhdessä ja käsittelen tässä yhteydessä peräkkäin kahta suurta asiakokonaisuutta eli eurooppalaisten kilpailuviranomaisten toimivallan jakoa kartellimenettelyissä (ks. jäljempänä 1 jakso) ja ne bis in idem -periaatetta (ks. jäljempänä 2 jakso).

#### 1. Eurooppalaisten kilpailuviranomaisten toimivallan jako

72. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ja pääasian kantajat katsovat, että asetuksen N:o 1/2003 11 artiklan 6 kohdasta ja 3 artiklan 1 kohdasta yhdessä seuraa, että Tšekin kilpailuviranomainen menetti lopullisesti toimivaltansa ryhtyä toimenpiteisiin riidanalaista kartellia kohtaan, kun komissio aloitti sakkomenettelyn.

73 — EUVL 2003, L 236, s. 344.

73. Tämä ei pidä paikkaansa. Menettelysääntönä<sup>74</sup> asetuksen N:o 1/2003 11 artiklan 6 kohtaa kylläkin sovelletaan 1.5.2004 alkaen kaikissa jäsenvaltioissa myös ennen tätä ajankohtaa syntyneisiin tilanteisiin.<sup>75</sup> Sen normatiivinen sisältö on kuitenkin täysin eri kuin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ja pääasian kantajat olettavat. Asian käsittelyyn osallistuneet hallitukset ja komissio ovat perustellusti tuoneet tämän esiin.

a) Asetuksen N:o 1/2003 11 artiklan 6 kohdan normatiivista sisältöä koskevia yleisiä näkökohtia

74. Asetuksen N:o 1/2003 11 artiklan 6 kohdan mukaan jäsenvaltioiden kilpailuviranomaiset menettävät toimivaltansa EY 81 ja EY 82 artiklan (joista on tullut SEUT 101 ja SEUT 102 artikla) määräysten soveltamiseen, kun komissio aloittaa tämän asetuksen III luvun nojalla tehtävään päätökseen tähtäävän menettelyn.<sup>76</sup> Kansalliset viranomaiset menettävät toimivaltansa ilman eri toimenpiteitä<sup>77</sup> päivänä, jona komissio päättää virallisesti menettelyn aloittamisesta.<sup>78</sup>

75. Jos tarkastellaan pelkästään asetuksen N:o 1/2003 11 artiklan 6 kohdan sanamuotoa, näyttää siltä, että kansalliset kilpailuviranomaiset menettävät vain toimivaltansa soveltaa unionin kartellilainsäädäntöä (EY 81 artiklaa ja EY 82 artiklaa eli SEUT 101 artiklaa ja SEUT 102 artiklaa) mutta eivät toimivaltaansa soveltaa kansallista lainsäädäntöä. Myös komission verkostotiedonannon 51 ja 53 kohta voidaan ymmärtää tällä tavalla.<sup>79</sup>

76. Unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen tulkitsemisessa on kuitenkin otettava huomioon paitsi sen sanamuoto myös asiayhteys ja sillä lainsäädännöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa säännös tai määräys on.<sup>80</sup> Unionin tuomioistuin on lisäksi todennut erityisesti asetuksesta N:o 1/2003, että kansallinen kilpailuviranomainen voi soveltaa kansallisia säännöksiä vain siinä tapauksessa, ettei unionin oikeuteen sisälly erityistä säännöstä.<sup>81</sup>

77. Tässä yhteydessä on huomattava, että asetuksen N:o 1/2003 11 artiklan 6 kohta on aineellisesti tiiviissä yhteydessä asetuksen 3 artiklan 1 kohtaan. Kun näitä säännöksiä tarkastellaan yhdessä, ilmenee, että kansalliset kilpailuviranomaiset eivät unionin kilpailuoikeuden lisäksi saa soveltaa enää myöskään osaa kansallisesta kilpailulainsäädännöstään,<sup>82</sup> kun komissio aloittaa asetuksen N:o 1/2003 III luvun nojalla tehtävään päätökseen tähtäävän menettelyn.

74 — Ks. edellä 42 kohta.

75 — Kyseinen ajankohta 1.5.2004 ei ole ainoastaan päivä, jona Tšekin tasavalta ja yhdeksän muuta jäsenvaltiota liittyivät Euroopan unioniin, vaan myös päivä, josta alkaen asetusta N:o 1/2003 sovelletaan sen 45 artiklan toisen kohdan mukaan.

76 — Näihin III luvun mukaisiin menettelyihin kuuluvat erityisesti EY 81 ja EY 82 artiklan eli nykyisten SEUT 101 ja SEUT 102 artiklan rikkomisen toteamiseen ja lopettamiseen tähtäävät menettelyt (asetuksen N:o 1/2003 7 artikla), joiden päätteeksi voidaan määrätä myös sakkoja (asetuksen N:o 1/2003 23 artikla).

77 — Asetuksen N:o 1/2003 17 perustelukappaleen ensimmäinen virke.

78 — Menettelyn aloittaminen edellyttää komission viranomaistoimenpidettä, jolla se ilmaisee halunsa tehdä päätös asetuksen N:o 1/2003 III luvun nojalla (aiemmasta oikeuskäytännöstä vastaavasti asia 48/72, Brasserie de Haecht, tuomio 6.2.1973, Kok., s. 77, Kok. Ep. II, s. 65, 16 kohta). Käsiteltävässä asiassa tämä toimenpide tehtiin 20.4.2006 (ks. edellä 19 kohta). Eräiden asian käsittelyyn osallistuneiden käsityksestä poiketen tätä edeltäviä tutkintatoimenpiteitä ei voida rinnastaa menettelyn viralliseen aloittamiseen.

79 — Verkostotiedonannon 51 kohdan mukaan jäsenvaltioiden kilpailuviranomaiset menettävät toimivaltansa EY 81 ja EY 82 artiklan määräysten soveltamiseen, mikä tarkoittaa, että jäsenvaltioiden viranomaiset eivät voi toimia saman oikeusperustan nojalla. Verkostotiedonannon 53 kohdassa todetaan lisäksi, että sen jälkeen kun komissio on aloittanut menettelyn, jäsenvaltioiden kilpailuviranomaiset eivät voi aloittaa omia menettelyjä EY 81 ja EY 82 artiklan soveltamiseksi.

80 — Ks. vastaavasti vakiintuneesta oikeuskäytännöstä esim. asia 292/82, Merck, tuomio 17.11.1983 (Kok., s. 3781, 12 kohta); yhdistetyt asiat C-402/07 ja C-432/07, Sturgeon ym., tuomio 19.11.2009 (Kok., s. I-10923, 41 kohta) ja asia C-162/09, Lassal, tuomio 7.10.2010 (Kok., s. I-9217, 49 kohta).

81 — Asia C-375/09, Tele 2 Polska, tuomio 3.5.2011 (Kok., s. I-3055, 33 kohta).

82 — Kansallisen kilpailulainsäädännön osat, joita voidaan edelleen soveltaa, mainitaan asetuksen N:o 1/2003 3 artiklan 2 ja 3 kohdassa, joita selitetään tarkemmin asetuksen kahdeksannessa ja yhdeksännessä perustelukappaleessa.



78. Tilanne on tarkemmin sanottuna seuraava.<sup>83</sup> Asetuksen N:o 1/2003 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä virkkeessä luodaan tiivis yhteys EY 81 artiklaan (josta on tullut SEUT 101 artikla) perustuvan kartellikiellon ja kansallisen kartellilainsäädännön vastaavien säännösten välille. Jos yritysten väliseen sopimukseen, joka on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, sovelletaan kansallista kartellikieltoa, asetuksen N:o 1/2003 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan sen kanssa rinnakkain on sovellettava myös EY 81 artiklaa (josta on tullut SEUT 101 artikla). Koska kansallinen kilpailuviranomainen ei asetuksen N:o 1/2003 11 artiklan 6 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan kuitenkaan saa soveltaa EY 81 artiklaa (josta on tullut SEUT 101 artikla), kun komissio on aloittanut menettelynsä, kansallinen kilpailuviranomainen ei lopulta voi soveltaa enää myöskään kansallista kartellikieltoa.

79. Toisin kuin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ja pääasian kantajat katsovat, tämä ei kuitenkaan tarkoita, että kun komissio aloittaa menettelyn, kansalliset kilpailuviranomaiset menettävät *pysyvästi ja lopullisesti* toimivaltansa soveltaa kansallista kilpailulainsäädäntöä. Siitä riippuen, miten komission menettely päättyy, saattaa olla vielä hyvinkin mahdollista, että kansalliset kilpailuviranomaiset voivat sen jälkeen soveltaa kansallista kilpailulainsäädäntöä.<sup>84</sup>

80. Kilpailun suojaaminen Euroopan unionissa varmistetaan nimittäin unionin kilpailuoikeuden ja kansallisen kilpailuoikeuden säännöksillä yhdessä. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan näitä kahta oikeusjärjestystä *sovelletaan rinnakkain*.<sup>85</sup> Myöskään asetuksella N:o 1/2003 toteutettu kartellioikeuden eurooppalaisen täytäntöönpanojärjestelmän nykyaikaistaminen ei ole muuttanut tätä millään tavalla, sillä toisin kuin komissio alun perin ehdotti,<sup>86</sup> asetuksen N:o 1/2003 3 artiklan mukaan samaan tapaukseen voidaan edelleen soveltaa sekä unionin oikeuden (EY 81 artikla tai EY 82 artikla, joista on tullut SEUT 101 ja SEUT 102 artikla) että kansallisen oikeuden kilpailusääntöjä.

81. Eurooppalaisilla ja kansallisilla kilpailusäännöillä pyritään tietenkin lähtökohtaisesti samaan päämäärään eli varmistamaan kilpailun suojeleminen kyseessä olevilla markkinoilla.<sup>87</sup> Niissä kuitenkin tarkastellaan kilpailua rajoittavia menettelytapoja eri näkökulmista,<sup>88</sup> eikä niiden soveltamisala ole sama.<sup>89</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa *Walt Wilhelm ym.* antama periaatteellinen tuomio, josta edellä esitetyt toteamukset ovat peräisin, ei – ainakaan tältä osin – ole edes yli 40 vuotta antamisensa jälkeen menettänyt mitään pätevyydestään.<sup>90</sup> On kylläkin kiistatonta, että taloudellinen yhdentyminen Euroopan unionissa on tällä välin edennyt huomattavasti ja että jäsenvaltioiden välillä olevien kaupan esteiden jatkuva purkaminen on edistänyt todellisten sisämarkkinoiden toteutumista. Useita tuotteita myydään kuitenkin edelleenkin vain kansallisilla tai alueellisilla markkinoilla, ja kilpailuolosuhteet

83 — Käsitellen jäljempänä vain EY 81 artiklan (josta on tullut SEUT 101 artikla) ja vastaavien kansallisten sääntöjen välistä yhteyttä. EY 82 artiklaa (josta on tullut SEUT 102 artikla) ei ole tässä yhteydessä syytä käsitellä erikseen.

84 — Jos komissio on esimerkiksi hylännyt kolmannen osapuolen tekemän kantelun sen vuoksi, ettei asia koske unionin etua, kansallisilla kilpailuviranomaisilla on toimivalta ottaa asia käsiteltäväkseen ja soveltaa siihen EY 81 tai EY 82 artiklaa (joista on tullut SEUT 101 ja SEUT 102 artikla) sekä tarvittaessa kansallista kartellilainsäädäntöään, jolloin niiden on noudatettava asetuksen N:o 1/2003 artiklaa.

85 — Edellä alaviitteessä 3 mainittu asia *Walt Wilhelm ym.*, tuomion 3 kohdan viimeinen virke; asia C-137/00, *Milk Marque ja National Farmers' Union*, tuomio 9.9.2003 (Kok., s. I-7975, 61 kohta) ja yhdistetyt asiat C-295/04-C-298/04, *Manfredi ym.*, tuomio 13.7.2006 (Kok., s. I-6619, 38 kohta).

86 — Komission alkuperäisen ehdotuksen mukaan asetuksen N:o 1/2003 3 artiklan sanamuoto olisi ollut seuraava: ”Jos [EY] 81 artiklassa tarkoitettu sopimus, yritysten yhteenliittymien päätös tai yhdenmukaistettu menettelytapa taikka [EY] 82 artiklassa tarkoitettu määrävän aseman väärinkäyttö on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, sovelletaan [unionin] kilpailuoikeutta kansallisen kilpailuoikeuden sijaan” (ehdotus KOM(2000) 582 lopullinen, EYVL 2000, C 365 E, s. 284).

87 — Ks. vastaavasti asetuksen N:o 1/2003 9 perustelukappaleen ensimmäinen virke, jossa käytetään ilmaisua ”suojata kilpailua markkinoilla”.

88 — Edellä alaviitteessä 3 mainittu asia *Walt Wilhelm ym.*, tuomion 3 kohta; ks. lisäksi yhdistetyt asiat 253/78 ja 1/79-3/79, *Giry ja Guerlain ym.*, tuomio 10.7.1980 (Kok., s. 2327, 15 kohta); asia C-67/91, *Asociación Española de Banca Privada ym.*, tuomio 16.7.1992 (Kok., s. I-4785, Kok. Ep. XIII, s. I-87, 11 kohta); asia C-7/97, *Bronner*, tuomio 26.11.1998 (Kok., s. I-7791, 19 kohta); edellä alaviitteessä 85 mainittu asia *Milk Marque ja National Farmers' Union*, tuomion 61 kohta ja edellä alaviitteessä 85 mainittu asia *Manfredi ym.*, tuomion 38 kohta.

89 — Asia C-505/07, *Compañía Española de Comercialización de Aceite*, tuomio 1.10.2009 (Kok., s. I-8963, 52 kohta).

90 — Edellä alaviitteessä 85 mainitussa asiassa *Manfredi ym.* annettu tuomio (38 kohta), jossa unionin tuomioistuin on uudelleen vahvistanut asiassa *Walt Wilhelm ym.* annetun tuomion mukaisen oikeuskäytännön, on annettu asetuksen N:o 1/2003 voimaantulon jälkeen mutta ennen tätä uudistusta tapahtuneista tosiseikoista. Julkisasiainmies Geelhoed näyttää 19.1.2006 esittämässään ratkaisuehdotuksessa asiassa C-308/04 P, *SGL Carbon v. komissio*, tuomio 29.6.2006 (Kok., s. I-5977, ratkaisuehdotuksen 23 kohta) olevan eri mieltä siitä, onko asiassa *Walt Wilhelm ym.* annetun tuomion mukainen oikeuskäytäntö edelleen voimassa, mutta kyseessä on alaviitteessä esitetty sivuhuomaus, jota ei ole tarkemmin perusteltu.

näiden tuotteiden osalta voivat eri maissa – ja joskus jopa eri alueilla – poiketa toisistaan liian jyrkästi, jotta voitaisiin katsoa, että on kauttaaltaan olemassa Euroopan laajuiset markkinat maailmanlaajuisista markkinoista puhumattakaan. Näin ollen ei voida myöskään sulkea pois, että tietyssä tapauksessa voi kansallisten tai alueellisten erityispiirteiden johdosta esiintyä EY 81 tai EY 82 artiklan (joista on tullut SEUT 101 ja SEUT 102 artikla) soveltamisalaan kuuluvien rajatylittävien kilpailuongelmien ohella paikallisia kilpailuongelmia, joihin kilpailuviranomaiset voivat puuttua vain soveltamalla relevanttia kansallista kilpailulainsäädäntöä.

82. Asetuksen N:o 1/2003 voimaantulon jälkeenkin on Euroopan kartellioikeuden tavoitteiden ja systematiikan kanssa yhteensoveltuvaa, että useat kilpailuviranomaiset käsittelevät samaa tapausta ja tutkivat sitä eri näkökulmista.<sup>91</sup> Uudella hajautetulla järjestelmällä kansalliset viranomaiset on tarkoitus ottaa mukaan kartellioikeuden täytäntöönpanoon jopa aikaisempaa tiiviimmin. Kartellioikeuden eurooppalainen täytäntöönpanojärjestelmä, sellaisena kuin se on uudistettuna asetuksella N:o 1/2003, ja samaan aikaan voimaan tullut yrityskeskittymien valvonnan uudistus eroavat tältä osin toisistaan perustavanlaatuisesti.<sup>92</sup>

83. Tavoitetta, että kilpailusäännöt pannaan Euroopan sisämarkkinoilla täytäntöön mahdollisimman yhtenäisesti ja tehokkaasti,<sup>93</sup> ei asetuksessa N:o 1/2003 toteuteta vahvistamalla eri kilpailuviranomaisten yksinomaiset toimivaltuudet vaan siten, että Euroopan komissio ja kansalliset kilpailuviranomaiset harjoittavat yhteistyötä verkostossa (ECN) ja sovittavat toimintansa yhteen sen puitteissa.<sup>94</sup> Unionin oikeuden etusija varmistetaan tässä yhteydessä asetuksen N:o 1/2003 3 ja 16 artiklalla.

84. Se, että jäsenvaltioiden kilpailuviranomaiset voivat edelleen toteuttaa toimenpiteitä silloinkin, kun komissio on jo tehnyt päätöksen, käy selvästi ilmi ennen kaikkea asetuksen N:o 1/2003 16 artiklan 2 kohdasta. Tässä säännöksessä ei nimittäin viedä kansallisilta viranomaisilta toimivaltaa ryhtyä toimenpiteisiin komission jälkeen vaan siinä ainoastaan kielletään niitä toimimasta tavalla, joka on ristiriidassa komission aiemman päätöksen kanssa.<sup>95</sup>

85. Sanamuotonsa mukaan asetuksen N:o 1/2003 16 artiklan 2 kohta koskee kylläkin vain sitä, että kansalliset kilpailuviranomaiset soveltavat unionin kartellioikeutta (eli EY 81 tai EY 82 artiklan, joista on tullut SEUT 102 ja SEUT 102 artikla, soveltamista). Saman sääntelyn on kuitenkin sitäkin suuremmalla syyllä koskettava tilannetta, jossa kansalliset kilpailuviranomaiset haluavat soveltaa kansallista kartellilainsäädäntöä. Jos kansalliset kilpailuviranomaiset nimittäin saavat komission päätöksen jälkeen edelleen soveltaa unionin oikeutta, niiden on sitäkin suuremmalla syyllä saatava soveltaa myös kansallista lainsäädäntöä, edellyttäen, että ne asetuksen N:o 1/2003 3 artiklassa tarkoitettuun tavoin noudattavat ylemmänasteisia unionin oikeuden sääntöjä.

86. Ei olisi asianmukaista ymmärtää asetuksen N:o 1/2003 16 artiklan 2 kohdan soveltamisalaa niin suppeaksi kuin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ja pääasian kantajat ovat taipuvaisia tekemään.<sup>96</sup>

91 — Verkostotiedonannon 12 ja 14 kohdassa katsotaan, että jopa kolme kansallista kilpailuviranomaista voi käsitellä samaa tapausta samanaikaisesti.

92 — Eurooppalaisessa yrityskeskittymien valvonnassa kansallinen lainsäädäntö on alusta saakka väistynyt, jos asia kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan, ja ainoastaan komissio saa soveltaa unionin oikeutta (kaksinkertaisen yksinoikeuden periaate); tältä osin ks. yrityskeskittymien valvonnasta 20.1.2004 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 139/2004 (ns. EY:n sulautuma-asetus; EUVL L 24, s. 1) 21 artiklan 2 ja 3 kohta.

93 — Asetuksen N:o 1/2003 8, 17 ja 22 perustelukappale; ks. myös asia C-439/08, VEBIC, tuomio 7.12.2010 (Kok., s. I-12471, 19 kohta) ja asia C-360/09, Pfeleiderer, tuomio 14.6.2011 (Kok., s. I-5161, 19 kohta).

94 — Asetuksen N:o 1/2003 15 perustelukappale sekä 8 perustelukappaleen ensimmäinen virke ja 17 perustelukappale. Ks. lisäksi asia C-429/07, X, tuomio 11.6.2009 (Kok., s. I-4833, 20 ja 21 kohta) ja edellä alaviitteessä 81 mainittu asia Tele 2 Polska, tuomion 26 kohta, joissa samaten korostetaan, että asetuksella N:o 1/2003 on otettu käyttöön komission ja kansallisten kilpailuviranomaisten välinen yhteistyöjärjestely osana yleistä lojlaalin yhteistyön periaatetta sen varmistamiseksi, että kilpailusääntöjä sovelletaan jäsenvaltioissa johdonmukaisesti.

95 — Asetuksen N:o 1/2003 16 artiklan 2 kohdassa siten vain kodifoidaan aiempi oikeuskäytäntö; ks. asia C-234/89, Delimitis, tuomio 28.2.1991 (Kok., s. I-935, Kok. Ep. XI, s. I-77, 47 kohta) ja asia C-418/01, IMS Health, tuomio 29.4.2004 (Kok., s. I-5039, 19 kohta).

96 — Määräyksen tai säännöksen tulkinta ei saa johtaa siihen, että kyseisen määräyksen tai säännöksen selvältä ja täsmälliseltä sanamuodolta riistetään kokonaan sen tehokas vaikutus (asia C-199/05, Euroopan yhteisö, tuomio 26.10.2006, Kok., s. I-10485, 42 kohta ja asia C-437/04, komissio v. Belgia, tuomio 22.3.2007, Kok., s. I-2513, 56 kohdan loppu).

87. Pääasian kantajat väittävät, että asetuksen N:o 1/2003 16 artiklan 2 kohta mahdollistaa sen, että kansalliset kilpailuviranomaiset voivat ryhtyä toimenpiteisiin sellaisia kartellin jäseniä kohtaan, joihin Euroopan komissio ei ole tätä ennen kohdistanut päätöstään. Tästä on kuitenkin huomautettava, että 16 artiklan 2 kohdassa säännellään kansallisten kilpailuviranomaisten ”sopimuksista, päätöksistä tai menettelytavoista” tekemien päätösten ja komission jo tekemien päätösten välistä suhdetta ainoastaan täysin yleisesti siitä riippumatta, mikä näiden komission päätösten kohde on ja kenelle ne on osoitettu. Tässä säännöksessä erityisesti kielletään kansallisia kilpailuviranomaisia tekemästä päätöksiä, jota ovat ristiriidassa komission aiemmin tekemän päätöksen kanssa. Siinä siis säädetään *poikkeamiskiellosta* ja turvataan siten unionin oikeuden etusija.

88. Asetuksen N:o 1/2003 16 artiklan 2 kohdan soveltamista ei voida myöskään rajoittaa vain siihen erittäin harvinaiseen tapaukseen, että Euroopan komissio on aikaisemmin todennut asetuksen N:o 1/2003 10 artiklan nojalla, että EY 81 tai EY 82 artiklaa (joista on tullut SEUT 101 ja SEUT 102 artikla) ei sovelleta.<sup>97</sup> Toisin kuin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuimien ja eräät asian käsittelyyn osallistuneet katsovat, asetuksen N:o 1/2003 16 artiklan 2 kohta nimittäin koskee erittäin yleisen sanamuotonsa mukaan ja sen perusteella, että se sijoittuu asetuksen systematiikassa lukuun ”Yhteistyö”, kaikkia ajateltavissa olevia päätöksiä, jotka komissio on voinut tehdä asetuksen N:o 1/2003 perusteella, eikä se mitenkään rajoitu koskemaan vain tiettyntyyppisiä päätöksiä.

89. Myöskään asetuksen N:o 1/2003 18 perustelukappaleetta ei pidä tulkita virheellisesti siten, että unionin lainsäätäjät olisi halunnut viedä kansallisilta kilpailuviranomaisilta toimivallan soveltaa kansallista kartellilainsäädäntöä aina, kun komissio on tehnyt päätöksen. Asetuksen 18 perustelukappaleessa kylläkin asetetaan tavoitteeksi, ”että kutakin asiaa käsittelee ainoastaan yksi viranomainen”. Tämä ei kuitenkaan ole yleinen sääntö, joka olisi asetuksen N:o 1/2003 perusteella tunnusomainen koko eurooppalaiselle kartellioikeuden täytäntöönpanojärjestelmälle. Kyseinen tavoite liittyy pikemminkin asetuksen N:o 1/2003 aivan konkreettiseen säännökseen eli 13 artiklaan. Tämän mukaan jokaisella ECN:ään kuuluvalla kilpailuviranomaisella on kylläkin *mahdollisuus* keskeyttää menettely tai hylätä sille tehty kantelu, jos toinen ECN:ään kuuluva viranomainen käsittelee samaa asiaa. Kyseisillä viranomaisilla ei kuitenkaan ole mitään *velvollisuutta* menetellä näin. Asetuksen N:o 1/2003 13 artikla ja 18 perustelukappale pikemminkin ilmentävät laajaa harkintavaltaa, joka ECN:ään kuuluvilla viranomaisilla on, jotta käsiteltävät asiat voitaisiin kohdentaa verkostossa parhaalla mahdollisella tavalla.

90. Lopuksi on todettava, että myös toimivallan käyttöä koskeva suhteellisuusperiaate (SEU 5 artiklan neljäs kohta, aiempi EY 5 artiklan kolmas kohta) puhuu sellaista asetuksen N:o 1/2003 11 artiklan 6 kohdan tulkintaa vastaan, jonka mukaan kansalliset kilpailuviranomaiset menettävät pysyvästi ja lopullisesti toimivaltansa soveltaa kansallista kartellilainsäädäntöä, kun Euroopan komissio aloittaa menettelyn. Suhteellisuusperiaatteella, johon unionin lainsäätäjät on viitannut nimenomaisesti asetuksen N:o 1/2003 johdanto-osassa,<sup>98</sup> on perustamissopimusten järjestelmässä perustavanlaatuinen ja jopa valtiosääntöoikeudellinen merkitys. Periaatteen mukaan unionin toimenpiteet eivät saa sisällöltään eivätkä muodoltaan ylittää sitä, mikä on tarpeen perustamissopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi. Asetuksella N:o 1/2003 pyritään edistämään unionin kilpailusääntöjen tehokasta täytäntöönpanoa hajautetussa järjestelmässä,<sup>99</sup> minkä yhteydessä on varmistettava unionin oikeuden yhtenäinen soveltaminen.<sup>100</sup> Tämän saavuttamiseksi ei ole tarpeen, että jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisia estetään pysyvästi ja lopullisesti soveltamasta kansallista kartellilainsäädäntöään. Riittää, että niiltä poistetaan tämä toimivalta komission aloittaman menettelyn ajaksi ja että ne velvoitetaan noudattamaan komission päätöstä menettelyn päätyttyä.<sup>101</sup>

97 — Kuten asetuksen N:o 1/2003 14 perustelukappaleessa todetaan, tämän asetuksen 10 artiklan mukaisia päätöksiä tehdään vain ”[p]oikkeustapauksissa [unionin] yleisen edun niin vaatiessa”.

98 — Asetuksen N:o 1/2003 34 perustelukappale.

99 — Ks. asetuksen N:o 1/2003 kahdeksas ja 34 perustelukappale sekä täydentävästi ensimmäinen, viides ja kuudes perustelukappale.

100 — Asetuksen N:o 1/2003 17 ja 22 perustelukappale.

101 — Ks. asetuksen N:o 1/2003 em. 16 artiklan 2 kohta.

91. Jo näiden asetuksen N:o 1/2003 11 artiklan 6 kohdan normatiivista sisältöä koskevien yleisten näkökohtien perusteella voidaan päätellä, että kansalliset kilpailuviranomaiset eivät menetä pysyvästi ja lopullisesti toimivaltaansa soveltaa kansallista kilpailulainsäädäntöä, kun komissio aloittaa asetuksen N:o 1/2003 III luvun nojalla tehtävään päätökseen tähtäävän menettelyn. Kansalliset kilpailuviranomaiset voivat komission menettelyn päätyttyä päinvastoin itse tehdä päätöksen ne bis in idem -periaatteesta seuraavissa rajoissa.

b) Lisänäkökohdat, jotka koskevat aikaa, joka edelsi uuden jäsenvaltion liittymistä Euroopan unioniin

92. Nyt käsiteltävälle asialle on lisäksi tunnusomaista, että – ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ilmoituksen mukaan – Tšekin kilpailuviranomaisen riidanalainen päätös koskee yksinomaan kilpailunvastaisia vaikutuksia, joita kartellilla oli ennen 1.5.2004, eli se kohdistuu vain aikaan, joka edelsi Tšekin tasavallan liittymistä Euroopan unioniin.

93. Kuten edellä on todettu,<sup>102</sup> EY 81 artiklaa ei sovellettu Tšekin tasavallassa kyseisenä aikana eikä sitä saa myöskään taannehtivasti ulottaa koskemaan mahdollisia kilpailunvastaisia vaikutuksia, joita jatkettulla rikkomisella oli kyseisenä aikana Tšekin tasavallassa.

94. Myöskään asetuksen N:o 1/2003 11 artiklan 6 kohdan ja 3 artiklan 1 kohdan yhteisvaikutus ei näin ollen estä soveltamasta kyseiseen aikaan kansallisia kilpailulainsäädännön säännöksiä, kuten Tšekin tasavallassa kilpailun suojaamisesta annetun lain 3 §:n säännöksiä. Kyseisen, 1.5.2004 edeltävän ajan osalta ei siis ole vaarana, että komission ja Tšekin kilpailuviranomaisen välillä olisi toimivaltakonflikti, eikä ole myöskään tarvetta välttää sitä, että EY 81 artiklan ja kansallisen kilpailulainsäädännön mukaiset arvioinnit poikkeaisivat toisistaan. Kansallinen lainsäädäntö ei jo määritelmällisestikään voi olla ristiriidassa sellaisen unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen kanssa, jota ei sovelleta kyseisenä aikana.

95. Vaikka 1.5.2004 edeltävän ajan osalta olisi jo haluttu mukautua asetuksen N:o 1/2003 mukaisella uudella järjestelmällä tavoiteltuihin päämääriin, tämä lähestymistapa olisi yksiselitteisesti puhunut sen puolesta, että Tšekin kilpailuviranomainen voi soveltaa kansallista kilpailulainsäädäntöä, eikä sitä vastaan. Olisi suorassa ristiriidassa sen perustavanlaatuisen tavoitteen kanssa, että sisämarkkinoille luodaan yhdenvertaiset mahdollisuudet<sup>103</sup> ja ”suojata[an] kilpailua markkinoilla”,<sup>104</sup> jos kartellia kohtaan ei voitaisi ryhtyä toimenpiteisiin sisämarkkinoiden tietyn alueen ja tietyn ajanjakson osalta (edellyttäen, että oikeusvaltiossa sovellettavat edellytykset muutoin täyttyvät ja ettei vanhentumisaika ole kulunut loppuun). Juuri tässä asiassa kansallisen kartellilainsäädännön soveltaminen oli ainoa mahdollinen keino, jolla pystyttiin määräämään seuraamus mahdollisista kilpailunvastaisista vaikutuksista, joita riidanalaisella kartellilla oli Tšekin tasavallassa ennen tämän liittymistä Euroopan unioniin.

c) Välipäätelmä

96. Yhteenvetona on todettava, että asetuksen N:o 1/2003 11 artiklan 6 kohdan ensimmäinen virke luettuna yhdessä asetuksen 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen kanssa ei siten pysyvästi ja lopullisesti estä kansallisen kilpailulainsäädännön soveltamista. Tämä pitää kuitenkin paikkansa vain, jollei ne bis in idem -periaatteesta aiheutuvista mahdollisista rajoituksista muuta johdu. Seuraavassa jaksossa tarkastellaan tätä käsiteltävän asian viimeistä oikeudellista ongelmaa.

102 — Ks. ensimmäisestä ennakkoratkaisukysymyksestä esittämäni toteamukset (edellä 37–68 kohta).

103 — Asetuksen N:o 1/2003 kahdeksas perustelukappale.

104 — Asetuksen N:o 1/2003 yhdeksännen perustelukappaleen ensimmäinen virke (vastaavasti myös 25 perustelukappale).

## 2. Ne bis in idem -periaate

97. On vielä tarkasteltava, estääkö ne bis in idem -periaate tämän asian kaltaisessa tapauksessa kansallista kilpailuviranomaista soveltamasta kansallista kilpailuoikeutta.

98. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ja pääasian kantajien käsityksen mukaan 24.1.2007 tehdyllä komission päätöksellä on jo määrätty seuraamus kilpailunvastaisista seurauksista, joita riidanalaisella kartellilla oli Tšekin tasavallassa, ennen kuin tämä liittyi Euroopan unioniin. Tämän vuoksi ne katsovat, että Tšekin kilpailuviranomaisen erikseen määräämät sakot ovat ne bis in idem -periaatteen vastaisia.

99. Ne bis in idem -periaate tunnustetaan unionin tasolla yleiseksi oikeusperiaatteeksi,<sup>105</sup> ja se kuuluu nykyään perusoikeuskirjan 50 artiklan perusteella unionin perusoikeuksiin.

100. Se, että ne bis in idem -periaate tunnustetaan unionin tasolla, merkitsee, että sen soveltamisala ei kata pelkästään valtion sisäisiä tapauksia vaan ulottuu rajatylittäviin tilanteisiin,<sup>106</sup> mikä edistää unionin kansalaisten vapaata liikkuvuutta ja tavoitetta siitä, että sisämarkkinoilla olisi mahdollisimman vähän kaupan esteitä.

### a) Ne bis in idem -periaatteen sovellettavuus

101. On itse asiassa riidatonta, että kartellioikeudellisissa sakkomenettelyissä on niiden rikosoikeutta muistuttavan luonteen<sup>107</sup> vuoksi noudatettava ne bis in idem -periaatetta.<sup>108</sup> Tästä huolimatta komissio tässä tapauksessa kyseenalaistaa ne bis in idem -periaatteen sovellettavuuden, ainakin siltä osin kuin on kyse perusoikeuskirjan 50 artiklasta.

### i) Aineellinen sovellettavuus

102. Komissio väittää, että perusoikeuskirjaa sovelletaan vain unionin oikeutta sovellettaessa. Koska tässä tapauksessa Tšekin kilpailuviranomainen on tukeutunut riidanalaisessa päätöksessään vain kansalliseen kilpailulainsäädäntöön, perusoikeuskirja ei komission mukaan sitonut sitä.

103. Väite on virheellinen. Pitää tosin paikkansa, että perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan mukaan sen määräykset koskevat ”jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta”.<sup>109</sup> Pelkästään se seikka, että tässä asiassa sovelletaan aineellisesti kansallista kilpailulainsäädäntöä, ei kuitenkaan merkitse, että unionin oikeuden säännöt eivät koske asian käsittelyä.

105 — Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ks. yhdistetyt asiat 18/65 ja 35/65, Gutmann v. komissio, tuomio 5.5.1966 (Kok., s. 154, erityisesti s. 178); 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 ym. v. komissio, tuomio 15.10.2002 (Kok., s. I-8375, 59 kohta) ja asia C-289/04 P, Showa Denko v. komissio, tuomio 29.6.2006 (Kok., s. I-5859, 50 kohta).

106 — Ks. perusoikeuskirjan 50 artiklan selitykset (EUVL 2007, C 303, s. 17, erityisesti s. 31). Unionin oikeuden ne bis in idem -periaatteen rajatylittävät osatekijät tulevat erityisen selvästi esiin Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 54 artiklassa (tältä osin ks. mm. asia C-297/07, Bourquain, tuomio 11.12.2008, Kok., s. I-9425).

107 — Rikosoikeutta muistuttavasta luonteesta ks. edellä alaviitteessä 54 mainittu näyttö.

108 — Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ks. edellä alaviitteessä 105 mainitut yhdistetyt asiat Limburgse Vinyl Maatschappij ym. v. komissio, tuomion 59 kohta; 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, 338–340 kohta) ja edellä alaviitteessä 105 mainittu asia Showa Denko v. komissio, tuomion 50 kohta.

109 — Perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan tulkinnasta ks. erityisesti julkisasiamies Botin vireillä olevassa asiassa C-108/10, Scattolon, 5.4.2011 esittämä ratkaisuehdotus (Kok., s. 7491, ratkaisuehdotuksen 116–120 kohta).

104. Kuten on jo todettu,<sup>110</sup> asetuksen N:o 1/2003 menettelysäännöksiä – toisin kuin sen aineellisia säännöksiä – nimittäin sovelletaan Tšekin tasavallassa siitä päivästä, jona tämä liittyi Euroopan unioniin. Näihin kuuluvat erityisesti myös säännökset ja periaatteet, jotka koskevat toimivallan jakamista Euroopan kilpailuviranomaisten verkostossa, joka perustettiin asetuksella N:o 1/2003.<sup>111</sup> Näitä säännöksiä ja periaatteita tulkittaessa ja sovellettaessa on noudatettava unionin primaarioikeutta, unionin perusoikeudet mukaan lukien.

105. Näin ollen Tšekin kilpailuviranomainen saa 1.5.2004 lähtien toteuttaa kartellioikeudellisen sakkomenettelyn kansallisen kilpailulainsäädännön mukaisesti vain, jos – ja siltä osin kuin – asetus N:o 1/2003 unionin perusoikeuksien valossa tulkittuna ja sovellettuna mahdollistaa sen.

106. Näihin unionin perusoikeuksiin, jotka on otettava huomioon määritettäessä, millainen liikkumavara Tšekin kilpailuviranomaisella on jäljellä, kuuluu erityisesti ne bis in idem -periaate, sellaisena kuin se on kodifioitu perusoikeuskirjan 50 artiklassa. Ne bis in idem -periaatteella ei nimittäin ole ainoastaan aineellisia vaan myös menettelyllisiä vaikutuksia. Sen lisäksi, että ne bis in idem -periaate antaa suojaa syytetyille, se auttaa myös estämään toimivaltaristiriitoja (niin sanottuja positiivisia toimivaltaristiriitoja) rikosasiaa tai hallinnollista rikkomusta mahdollisesti käsittelevien viranomaisten välillä.<sup>112</sup>

## ii) Ajallinen sovellettavuus

107. Täydellisyyden vuoksi esitän vielä kaksi lyhyttä huomautusta ne bis in idem -periaatteen ajallisesta sovellettavuudesta.

108. On ensinnäkin muistutettava, että perusoikeuskirjalla ei vuosina 2006 ja 2007 vielä ollut primaarioikeuteen verrattavissa olevia sitovia oikeusvaikutuksia.<sup>113</sup> Perusoikeuskirja – ja tässä tapauksessa erityisesti sen 50 artikla – antoi kuitenkin jo tuolloin oikeuslähteenä tietoa unionin tasolla taatuista perusoikeuksista.<sup>114</sup> Tämä pitää sitäkin suuremmalla syyllä paikkansa asetuksen N:o 1/2003 soveltamisalalla, sillä asetuksen johdanto-osassa viitataan perusoikeuskirjaan nimenomaisesti.<sup>115</sup> Tämän vuoksi perusoikeuskirjaan sisältyviä perusoikeuksia on noudatettava asetuksen N:o 1/2003 soveltamisalalla 1.5.2004 lähtien eli siitä päivästä, jona asetus tuli voimaan sekä vanhoissa että uusissa jäsenvaltioissa.

109. Toiseksi on huomautettava, että Tšekin kilpailuviranomaisen riidanalainen päätös sakkojen määräämisestä koskee aikaa, joka edelsi Tšekin tasavallan liittymistä Euroopan unioniin. Unionin oikeuden ne bis in idem -periaatteen ajallisen sovellettavuuden kannalta merkitystä ei kuitenkaan ole ajankohdalla, jolloin toimenpiteiden kohteena oleva teko toteutettiin, vaan rangaistus- tai sakkomenettelyn aloittamisajankohdalla.<sup>116</sup> Kun Tšekin kilpailuviranomainen aloitti tässä asiassa sakkomenettelyn vuonna 2006, Tšekin tasavalta oli jo Euroopan unionin jäsenvaltio ja siten velvollinen noudattamaan unionin oikeuden ne bis in idem -periaatetta.

110 — Ks. edellä 42 ja 44 kohta.

111 — Asetuksen N:o 1/2003 15 perustelukappale.

112 — Ks. esim. komission 23.12.2005 esittämä vihreä kirja toimivaltaristiriidoista ja ne bis in idem -periaatteen soveltamisesta rikosoikeudellisissa menettelyissä (KOM(2005) 696 lopullinen) ja erityisesti siinä olevan 1 jakson alkuhuomautukset ("Tausta").

113 — Perusoikeuskirjasta tuli oikeudellisesti samanarvoinen kuin perussopimuksista vasta, kun Lissabonin sopimus tuli voimaan 1.12.2009 (SEU 6 artiklan 1 kohdan ensimmäinen alakohta).

114 — Ks. mm. asia C-432/05, Unibet, tuomio 13.3.2007 (Kok., s. I-2271, 37 kohta) ja asia C-540/03, parlamentti v. neuvosto, tuomio 27.6.2006 (Kok., s. I-5769, 38 kohta) sekä 8.9.2005 esittämäni ratkaisuehdotus asiassa C-540/03, parlamentti v. neuvosto, tuomio 27.6.2006 (Kok. I-5769, ratkaisuehdotuksen 108 kohta) ja 29.4.2010 esittämäni ratkaisuehdotus asiassa C-550/07 P, Akzo Nobel Chemicals ja Akcros Chemicals v. komissio ym., tuomio 14.9.2010 (Kok., s. I-8301, ratkaisuehdotuksen alaviite 36).

115 — Asetuksen N:o 1/2003 37 perustelukappale.

116 — Vastaavasti asia C-436/04, Van Esbroeck, tuomio 9.3.2006 (Kok., s. I-2333, 21–24 kohta).

110. Yhteenvedona on todettava, että unionin oikeuden *ne bis in idem* -periaatteen soveltamiselle ei siis ole ajallisestikaan mitään estettä.

b) *Ne bis in idem* -periaatteen antamien takeiden laajuus: mitä *idem* tarkoittaa?

111. *Ne bis in idem* -periaate, sellaisena kuin se on kodifioitu perusoikeuskirjan 50 artiklassa, tarkoittaa aineellisesti, ettei ketään saa tutkia uudelleen tai rangaista oikeudenkäynnissä rikoksesta, josta hänet on jo unionissa lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi lain mukaisesti.

112. Kilpailuoikeuden alalla *ne bis in idem* -periaate estää toteamasta yritystä uudelleen syylliseksi tai ryhtymästä sitä kohtaan uudelleen toimenpiteisiin sellaisen kilpailunvastaisen käyttäytymisen johdosta, josta yritykselle on jo määrätty seuraamus tai jonka osalta yritys on todettu syyttömäksi aiemmalla päätöksellä, johon ei enää voida hakea muutosta.<sup>117</sup>

113. Tässä asiassa – kuten kartellimenettelyissä usein – on riidanalaista, minkä arviointiperusteiden mukaan on ratkaistava, ryhdyttiinkö asianomaisia yrityksiä kohtaan uudelleen toimenpiteisiin tai määrättiinkö niille uudelleen seuraamus *saman kilpailunvastaisen käyttäytymisen johdosta*, kun Tšekin kilpailuviranomainen määräsi niille sakon. On siis täsmennettävä, mitä käsite *idem* pitää sisällään.

114. Unionin tuomioistuimet ovat kilpailuoikeudellisissa asioissa tähän saakka katsoneet, että *ne bis in idem* -periaatteen soveltaminen edellyttää kolmen edellytyksen täyttymistä eli tosiseikkojen, tekijän ja suojellun oikeudellisen intressin identtisyttä.<sup>118</sup> *Ne bis in idem* -periaatteen mukaan on siten kiellettyä, että samalle henkilölle määrätään samasta lainvastaisesta käyttäytymisestä seuraamuksia useamman kuin yhden kerran saman oikeudellisen intressin suojelemiseksi.<sup>119</sup>

115. Kolmesta edellä mainitusta edellytyksestä kahden ensimmäisen – eli tosiseikkojen ja tekijän identtisyys – soveltamisesta ei ole erimielisyyttä. Sitä vastoin kolmannen edellytyksen eli suojellun oikeudellisen intressin identtisyttä koskevan arviointiperusteen soveltamisesta on erimielisyyttä. Unionin tuomioistuin on viimeksi mainitun arviointiperusteen perusteella katsonut kartellisasioissa, ettei *ne bis in idem* -periaatetta sovelleta unionin ja kolmannen valtion välisessä suhteessa.<sup>120</sup>

116. Muilla oikeudenalalla kuin kilpailuoikeudessa unionin tuomioistuin ei ole kuitenkaan käyttänyt tätä kolmatta edellytystä. Unionin tuomioistuin on virkamiesoikeudellisessa kurinpitomenettelyssä siten tukeutunut yksinomaan tosiseikkoihin (arvioidessaan, oliko kysymys ”eri tosiseikoista”).<sup>121</sup> Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevien sääntöjen (Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen<sup>122</sup> 54 artikla ja eurooppalainen pidätysmääräys<sup>123</sup>) osalta

117 — Edellä alaviitteessä 105 mainitut yhdistetyt asiat Limburgse Vinyl Maatschappij ym. v. komissio, tuomion 59 kohta.

118 — Edellä alaviitteessä 108 mainitut yhdistetyt asiat Aalborg Portland ym. v. komissio, tuomion 338 kohta.

119 — Edellä alaviitteessä 108 mainitut yhdistetyt asiat Aalborg Portland ym. v. komissio, tuomion 338 kohta.

120 — Edellä alaviitteessä 105 mainittu asia Showa Denko v. komissio, erityisesti tuomion 52–56 kohta; asia C-308/04 P, SGL Carbon v. komissio, tuomio 29.6.2006 (Kok., s. I-5977, 28–32 kohta) ja asia C-328/05 P, SGL Carbon v. komissio, tuomio 10.5.2007 (Kok., s. I-3921, 24–30 kohta).

121 — Edellä alaviitteessä 105 mainitut yhdistetyt asiat Gutmann v. komissio, s. 178.

122 — Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus (EYVL 2000, L 239, s. 19), joka allekirjoitettiin Schengenissä 19.6.1990.

123 — Eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä ja jäsenvaltioiden välisistä luovuttamismenettelyistä 13.6.2002 tehty neuvoston puitepäätös 2002/584/YOS (EYVL L 190, s. 1).

unionin tuomioistuin on katsonut peräti nimenomaisesti, ettei suojellun oikeudellisen intressin identtisuutta koskevaa arviointiperustetta sovelleta.<sup>124</sup> Se on vakiintuneessa oikeuskäytännössä pitänyt tältä osin ainoana merkityksellisenä arviointiperusteena tekojen identtisuutta, jolloin teolla tarkoitetaan joukkoa konkreettisia ja toisiinsa erottamattomasti liittyviä seikkoja.<sup>125</sup>

117. Se, että *ne bis in idem* -periaatetta tällä tavoin tulkitaan ja sovelletaan eri oikeudenaloilla eri tavalla, vahingoittaa unionin oikeusjärjestyksen yhtenäisyyttä. Perustavanlaatuisesta merkityksestä, joka *ne bis in idem* -periaatteella on perusoikeuden tasoisena unionin oikeuden perusperiaatteena, seuraa, että sen sisältö ei saisi olla olennaisesti erilainen sen mukaan, mistä oikeudenalasta on kyse.<sup>126</sup> Määritettäessä, millaisia takeita *ne bis in idem* -periaate antaa, sellaisena kuin se on tällä hetkellä kodifioituna perusoikeuskirjan 50 artiklassa, koko unionin oikeudessa tulisi käyttää samoja arviointiperusteita kaikilla sen aloilla. EFTAn valvontaviranomainen on perustellusti tuonut tämän esiin.

118. Ei ole mitään perusteltua syytä soveltaa kilpailuasioissa *ne bis in idem* -periaatteeseen eri edellytyksiä kuin muutoin. Samalla tavoin kuin tämä periaate Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 54 artiklan yhteydessä turvaa unionin kansalaisten liikkuvuutta unionin alueella ”vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueena”,<sup>127</sup> se kilpailuoikeuden alalla auttaa edistämään ja helpottamaan yritysten toimintaa sisämarkkinoilla ja viime kädessä luomaan yhtenäiset kilpailuedellytykset koko ETA-alueella (ns. level playing field).

119. Käsitteen *idem* kannalta merkityksellisiä arviointiperusteita yksilöitäessä on otettava huomioon, että unionin oikeudessa *ne bis in idem* -periaate perustuu suuressa määrin Euroopan ihmisoikeussopimukseen<sup>128</sup> sisältyvään perusoikeuteen ja tarkemmin sanottuna tämän sopimuksen seitsemännen lisäpöytäkirjan 4 artiklan 1 kappaleeseen, vaikka kaikki unionin jäsenvaltiot eivät tähän mennessä vielä olekaan ratifioineet tätä lisäpöytäkirjaa.<sup>129</sup> Tämä läheinen yhteys Euroopan ihmisoikeussopimukseen ei ilmene ainoastaan perusoikeuskirjan 50 artiklan selityksistä, jotka unionin ja jäsenvaltioiden tuomioistuinten on otettava huomioon asianmukaisesti,<sup>130</sup> vaan myös unionin tuomioistuimen tähänastisesta oikeuskäytännöstä, joka koskee unionin oikeuden yleistä *ne bis in idem* -periaatetta.<sup>131</sup>

120. Näin ollen sovelletaan yhtenäisyysvaatimusta,<sup>132</sup> jonka mukaan perusoikeuskirjan oikeuksilla, jotka vastaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taattuja oikeuksia, on katsottava olevan sama merkitys ja kattavuus kuin niillä on Euroopan ihmisoikeussopimuksessa. Euroopan ihmisoikeussopimuksen seitsemännen lisäpöytäkirjan 4 artiklan 1 kappaleessa, sellaisena kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tulkinnut sitä, ilmaistaan toisin sanoen vähimmäisstandardi, joka on unionin oikeudessa taattava *ne bis in idem* -periaatetta tulkittaessa ja sovellettaessa.

124 — Edellä alaviitteessä 116 mainittu asia Van Esbroeck, tuomion 32 kohta.

125 — Edellä alaviitteessä 116 mainittu asia Van Esbroeck, tuomion 27, 32 ja 36 kohta; asia C-467/04, Gasparini ym., tuomio 28.9.2006 (Kok., s. I-9199, 54 kohta); asia C-150/05, Van Straaten, tuomio 28.9.2006 (Kok., s. I-9327, 41, 47 ja 48 kohta); asia C-367/05, Kraaijenbrink, tuomio 18.7.2007 (Kok., s. I-6619, 26 ja 28 kohta) ja asia C-261/09, Mantello, tuomio 16.11.2010 (Kok., s. I-11477, 39 kohta).

126 — Vastaavasti myös julkisasiamies Sharpstonin edellä alaviitteessä 125 mainitussa asiassa Gasparini ym. 15.6.2006 esittämä ratkaisuehdotus, 156 kohta.

127 — Edellä alaviitteessä 116 mainittu asia Van Esbroeck, tuomion 33–35 kohta; ks. lisäksi edellä alaviitteessä 125 mainittu asia Gasparini ym., tuomion 27 kohta ja asia Van Straaten, tuomion 45–47, 57 ja 58 kohta sekä asiassa C-288/05, Kretzinger, 18.7.2007 annettu tuomio (Kok., s. I-6441, 33 kohta).

128 — Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty eurooppalainen yleissopimus (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus, allekirjoitettu Roomassa 4.11.1950).

129 — Neljä Euroopan unionin jäsenvaltiota (Belgia, Saksa, Alankomaat ja Yhdistynyt kuningaskunta) ei ole tähän mennessä ratifioineet Euroopan ihmisoikeussopimuksen seitsemättä lisäpöytäkirjaa.

130 — SEU 6 artiklan 1 kohdan kolmas alakohta ja perusoikeuskirjan 52 artiklan 7 kohta.

131 — Edellä alaviitteessä 105 mainitut yhdistetyt asiat Limburgse Vinyl Maatschappij ym. v. komissio, tuomion 59 kohta ja edellä alaviitteessä 105 mainittu asia Showa Denko v. komissio, tuomion 50 kohta.

132 — SEU 6 artiklan 1 kohdan kolmas alakohta ja perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan ensimmäinen virke.



121. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen idem-käsitettä koskevan oikeuskäytännön oltua pitkään epäyhtenäinen kyseinen tuomioistuin katsoi vuonna 2009 antamassaan periaatteellisessa tuomiossa, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen seitsemännen lisäpöytäkirjan 4 artiklassa kielletään syyttämästä tai tuomitsemasta ketään toisesta rikoksesta, jos tämä muodostuu samoista tai olennaisesti samoista tosiseikoista.<sup>133</sup> Tämä tarkoittaa, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ottaa huomioon vain tosiseikkojen identtisuuden mutta nimenomaan ei teon oikeudellista luonnehdintaa.<sup>134</sup> Lisäksi se tukeutuu tältä osin merkittävässä määrin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön.<sup>135</sup> Euroopan ihmisoikeustuomioistuin jopa käyttää samanlaisia ilmaisuja kuin unionin tuomioistuin kuvaillessaan, mitä tosiseikkojen identtisuuden on ymmärrettävä tarkoittavan. Mikään ei viittaa siihen, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin voisi olla taipuvainen katsomaan, että ne bis in idem -periaatteen antamien takeiden laajuus on erityisesti kilpailuoikeuden alalla suppeampi.<sup>136</sup> On päinvastoin todettava, että Euroopan ihmisoikeustuomion kylläkin viittaa yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Aalborg Portland ym. vastaan komissio antamaan tuomioon, jossa tuodaan esiin suojellun oikeudellisen intressin identtisyyttä koskeva arviointiperuste, mutta ei käytä sitä ne bis in idem -periaatetta koskevan tulkintansa perustana.<sup>137</sup>

122. Tämä perusteella myös silloin, kun käsitettä idem tulkitaan ja sovelletaan unionin oikeuden ne bis in idem -periaatteen yhteydessä, ainoana ratkaisevana arviointiperusteena on vastedes otettava huomioon tosiseikkojen identtisyys (johon väistämättä sisältyy tekijän identtisyys).<sup>138</sup>

123. Suojellun oikeudellisen intressin identtisyyttä koskevan arviointiperusteen pysyttäminen johtaisi viime kädessä siihen, että unionin oikeuden ne bis in idem -periaatteen soveltamisala olisi suppeampi ja sen antamat takeet jäisivät Euroopan ihmisoikeussopimuksen seitsemännen lisäpöytäkirjan 4 artiklan 1 kappaleen mukaista vähimmäisstandardia suppeammiksi. Tämä ei olisi sopusoinnussa yhtenäisyysvaatimuksen kanssa. Kuten jäljempänä osoitan,<sup>139</sup> ongelmat, joita aiheutuu suhteista kolmansiin maihin ja jotka unionin tuomioistuin on tähän saakka ratkaissut käyttämällä suojellun oikeudellisen intressin identtisyyttä koskevaa arviointiperustetta, voidaan ottaa asianmukaisesti huomioon myös muulla tavalla osana tosiseikkojen identtisyyttä koskevaa tarkastelua.

124. Näin ollen on todettava, että määritettäessä ne bis in idem -periaatteessa tarkoitettua idemiä huomioon on otettava vain tekojen identtisyys, jolloin teolla tarkoitetaan joukkoa konkreettisia ja toisiinsa erottamattomasti liittyviä seikkoja. Tapauksissa on siis toisin sanoen oltava kyse samoista tai olennaisesti samoista tosiseikoista.

133 — Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (suuri jaosto) asiassa Zolotukhin v. Venäjä 10.2.2009 antama tuomio (nro 14939/03, 82 kohta, ei vielä julkaistu kokoelmassa Recueil des arrêts et décisions), jossa todetaan seuraavaa: "– Article 4 of Protocol No. 7 must be understood as prohibiting the prosecution or trial of a second 'offence' in so far as it arises from identical facts or facts which are substantially the same."

134 — Edellä alaviitteessä 133 mainittu asia Zolotukhin v. Venäjä, tuomion 81 kohta.

135 — Euroopan ihmisoikeustuomioistuin viittaa erityisesti edellä alaviitteessä 116 mainitussa asiassa Van Esbroeck annettuun tuomioon ja edellä alaviitteessä 125 mainitussa asiassa Kraaijenbrink annettuun tuomioon, joita se lainaa edellä alaviitteessä 133 mainitussa asiassa Zolotukhin v. Venäjä antamassaan tuomiossa (37 ja 38 kohta).

136 — Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (suuri jaosto) on asiassa Jussila v. Suomi 23.11.2006 antamassaan tuomiossa (nro 73053/01, Recueil des arrêts et décisions 2006-XIV, 43 kohta), joka koski Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa, jättänyt kilpailuoikeuden perinteisen rikosoikeuden ulkopuolelle ja katsonut, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleeseen perustuvia rikosoikeudellisia takeita ei rikosoikeuden "ydinalueen" ulkopuolella välttämättä tarvitse soveltaa ehdottoman tiukasti. Edellä alaviitteessä 133 mainitussa asiassa Zolotukhin v. Venäjä ei kuitenkaan ole vastaavia toteamuksia, jotka voisivat viitata siihen, että kilpailuoikeus on erityisasemassa myös ne bis in idem -periaatteen osalta.

137 — Edellä alaviitteessä 133 mainitussa asiassa Zolotukhin v. Venäjä annetussa tuomiossa (36 kohta) lainataan edellä alaviitteessä 108 mainituissa yhdistetyissä asioissa Aalborg Portland ym. v. komissio annetun tuomion (338 kohta) osaa, jossa tarkastellaan suojellun oikeudellisen intressin identtisyyttä.

138 — Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin tunnustaa tekijän identtisyyttä koskevan vaatimuksen edellä alaviitteessä 133 mainitussa asiassa Zolotukhin v. Venäjä antamassaan tuomiossa (84 kohta). Se viittaa siinä "joukkoon konkreettisia tosiseikkoja, joissa on *osallisena sama tekijä* ja jotka liittyvät erottamattomasti toisiinsa ajan ja paikan suhteen" ("a set of concrete factual circumstances involving the same defendant and inextricably linked together in time and space") (kursivointi tässä).

139 — Ks. jäljempänä 125–134 kohta, erityisesti 131–133 kohta.

c) Soveltaminen nyt käsiteltävään asiaan: kyseessä ei ole idem

125. Kun edellä esitettyä käsitteen idem tulkintaa sovelletaan nyt käsiteltävään asiaan, se tarkoittaa, että on tutkittava, koskevatko komissio päätös<sup>140</sup> ja Tšekin kilpailuviranomaisen päätös<sup>141</sup> samaa tekoa eli samoja tai olennaisesti samoja tosiseikkoja.

i) Alue ja ajanjakso, joihin kartellin vaikutukset kohdistuvat tai voivat kohdistua, ovat tosiseikkojen olennaisia osia

126. Olisi ajateltavissa, että tekoja olisi pidettävä identtisinä jo silloin, kun kaksi kilpailuviranomaisten päätöstä koskee samaa kartellia. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuimien ja eräät asian käsitteeseen osallistuneet näyttävät kannattavan tällaista käsitteen idem erittäin laajaa tulkintaa.

127. Tällainen ratkaisu kuitenkin sivuuttaisi erityispiirteet, joita kilpailusääntöjen rikkomisilla ja erityisesti kartelleilla yleensä on.

128. Kartellit ovat kiellettyjä ja niitä kohtaan ryhdytään toimenpiteisiin nimenomaan sen vuoksi, että ne vahingoittavat kilpailua tai ainakin ovat omiaan vaikuttamaan kilpailuun kielteisesti. EY 81 artiklan 1 kohdassa (josta on tullut SEUT 101 artiklan 1 kohta) tämä ilmaistaan seuraavasti: kilpailuviranomaiset määräävät kartelliin osallistuville yrityksille seuraamuksen, koska näiden yritysten menettelyn tarkoituksena on estää, rajoittaa tai vääristää kilpailua tai siitä seuraa, että kilpailu estyy, rajoittuu tai vääristyy.

129. Sitä, onko jossakin tapauksessa menettelyn tarkoituksena ollut estää, rajoittaa tai vääristää kilpailua tai onko siitä seurannut, että kilpailu estyy, rajoittuu tai vääristyy, ei voida arvioida abstraktisti vaan tutkinnan on aina kohdistuttava tiettyyn ajanjaksoon ja tiettyyn alueeseen.<sup>142</sup> Tekona, josta määrätään seuraus EY 81 artiklan (josta on tullut SEUT 101 artikla) nojalla, ei ole pidettävä itse kartellisopimusta vaan tämän täytäntöönpanoa.<sup>143</sup> Sillä puututaan kilpailun rakenteeseen, mikä voi lopulta aiheuttaa haittaa kuluttajille kyseisellä alueella kyseisenä aikana.

130. Kun on kyse kartellimenettelystä, tekoon, johon ne bis in idem -periaatetta sovelletaan, kuuluvat siis väistämättä aina ajanjakso ja alue, jona ja jolla kartellisopimus on vaikuttanut (ns. vaikutukseen perustuva kilpailunrajoitus) tai voinut vaikuttaa (ns. tarkoitukseen perustuva kilpailunrajoitus) kilpailunvastaisesti. Tällä ei ole mitään tekemistä suojellun oikeudellisen intressin tai tosiseikkojen oikeudellisen luonnehdinnan kanssa, sillä kartellin tosiasialliset tai mahdolliset vaikutukset ovat pikemminkin erottamaton osa tosiseikkoja, joista kilpailuviranomainen saattaa kartelliin osallistuneet yritykset vastuuseen ja joista näitä ei enää saa saattaa vastuuseen toista kertaa (ne bis in idem).<sup>144</sup>

140 — Ks. edellä 20 kohta.

141 — Ks. edellä 23 ja 24 kohta.

142 — Tässä yhteydessä ”alueella” ei tarkoiteta merkityksellisiä maantieteellisiä markkinoita siinä mielessä kuin kilpailuanalyyseissä vaan aluetta, jolla menettelyn tarkoituksena on estää, rajoittaa tai vääristää kilpailua tai jolla menettelystä seuraa, että kilpailu estyy, rajoittuu tai vääristyy.

143 — Asia 7/72, *Boehringer v. komissio*, tuomio 14.12.1972 (Kok., s. 1281, Kok. Ep. II, s. 59, 6 kohta); vastaavasti yhdistetyt asiat 89/85, 104/85, 114/85, 116/85, 117/85 ja 125/85-129/85, *Ahlström Osakeyhtiö ym. v. komissio*, tuomio 27.9.1988 (Kok., s. 5193, Kok. Ep. IX, s. 671, 16 kohta).

144 — Asiassa C-397/03 P, *Archer Daniels Midland ja Archer Daniels Midland Ingredients v. komissio*, 18.5.2006 annettu tuomio (Kok., s. I-4429, 68 ja 69 kohta yhdessä 64 kohdan kanssa) voidaan ymmärtää samalla tavalla. Yhteisöjen tuomioistuin korostaa tässä tuomiossa, että ”tosiseikat eivät ole samat” (69 kohta), jos määrätty seuraamus koskevat kartellin soveltamistoimia tai vaikutuksia eri ”markkinoilla” (69 kohta) tai ”alueilla” (66 kohta); tässä asiassa kyse oli yhtäältä kolmannen maan alueesta ja toisaalta tuolloisen Euroopan yhteisön alueesta.

131. Unionin oikeuden *ne bis in idem* -periaate estää sen, että Euroopan talousalueella useat kilpailuviranomaiset tai tuomioistuimet määräisivät saman alueen ja saman ajanjakson osalta seuraamuksia saman kartellin kilpailunvastaisista vaikutuksista.<sup>145</sup> *Ne bis in idem* -periaate ei sitä vastoin millään tavalla kiellä sitä, että ETA-alueella useat kilpailuviranomaiset tai tuomioistuimet määräävät seuraamuksia kilpailunrajoituksista, joita saman kartellin tarkoituksena oli aiheuttaa tai joita siitä seurasi eri alueilla tai eri ajanjaksoina.

132. Unionin oikeuden *ne bis in idem* -periaate ei sitäkään suuremmalla syyllä ole esteenä sille, että yhtäältä ETA-alueen viranomaiset ja toisaalta kolmansien maiden viranomaiset ryhtyvät kukin omalla alueellaan toimenpiteisiin kansainvälistä kartellia kohtaan.<sup>146</sup> Tämä ilmenee myös perusoikeuskirjan 50 artiklan sanamuodosta, jossa viitataan ”unionissa” annettuun ensimmäiseen oikeusvoimaiseen langettavaan tai vapauttavaan tuomioon.

133. *Ne bis in idem* -periaatteen tarkoituksena on estää, että yrityksiä kohtaan ryhdytään toimenpiteisiin tai niitä mahdollisesti rangaistaan useaan kertaan kilpailunvastaisista vaikutuksista, jotka olivat niiden salaisen yhteistyön tarkoituksena tai joita seurasi siitä. Periaatteen ei ole tarkoitus johtaa siihen, että tällaisesta menettelystä tietyllä alueella tietyntyyppisen ajanjaksona aiheutuneista kilpailunvastaisista vaikutuksista ei määrätä lainkaan seuraamusta.

134. Tämän mukaisesti *ne bis in idem* -periaatetta voidaan tässäkin asiassa soveltaa vain, jos – ja siltä osin kuin – komission päätös ja Tšekin kilpailuviranomaisen päätös koskevat samaa aluetta ja samaa ajanjaksoa. Pelkästään sen perusteella, että kyseessä oli yksi kansainvälinen (”maailmanlaajuinen”) kartelli, joka toimi yhtäjaksoisesti pitkän ajan, ei voida katsoa, että *idem*-edellytys täyttyy.

ii) Komission päätös ja Tšekin kilpailuviranomaisen päätös eivät koske kartellin samoja vaikutuksia

135. Sen selvittäminen, koskevatko kahden kilpailuviranomaisen päätökset samoja tai olennaisesti samoja tosiseikkoja siten, että ne koskevat samaa tekoa, on lähtökohtaisesti tosiseikkojen arviointia, joka ei ennakkoratkaisumenettelyssä kuulu unionin tuomioistuimen vaan ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtäviin.<sup>147</sup>

136. Tässä asiassa on kuitenkin otettava huomioon, että toinen kyseisistä päätöksistä on EY 249 artiklan neljännessä kohdassa (josta on tullut SEUT 288 artiklan neljäs kohta) tarkoitettu Euroopan komission toimi eli unionin toimielimen säädös. Tällaisen säädöksen tulkinta kuuluu unionin tuomioistuimella ennakkoratkaisumenettelyissä olevaan alkuperäiseen toimivaltaan (SEUT 267 artiklan ensimmäisen kohdan b alakohta). Unionin tuomioistuin voi siten selvittää ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle komission sakkojen määräämisestä 24.1.2007 tekemän päätöksen ulottuvuutta. Kun otetaan huomioon, että unionin tuomioistuimen tehtävänä on esittää kansalliselle tuomioistuimelle kaikki hyödylliset tiedot, jotka auttavat tätä antamaan ratkaisun pääasian oikeudenkäynnissä,<sup>148</sup> sen pitäisi käyttää tätä mahdollisuutta.

145 — Vastaavasti edellä alaviitteessä 105 mainittu asia *Showa Denko v. komissio*, tuomion 54 kohta.

146 — Ks. vielä edellä alaviitteessä 144 mainittu asia *Archer Daniels Midland ja Archer Daniels Midland Ingredients v. komissio*, tuomion 68 ja 69 kohta.

147 — Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ks. mm. asia 36/79, *Denkavit Futtermittel*, tuomio 15.11.1979 (Kok., s. 3439, 12 kohta); asia C-265/04, *Bouanich*, tuomio 19.1.2006 (Kok., s. I-923, 54 kohta); asia C-409/06, *Winner Wetten*, tuomio 8.9.2010, Kok., s. I-8015, 41 kohta) ja yhdistetyt asiat C-316/07, C-358/07, C-359/07, C-360/07, C-409/07 ja C-410/07, *Stoß ym.*, tuomio 8.9.2010 (Kok., s. I-8069, 62 kohta).

148 — Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ks. asia C-49/07, *MOTOE*, tuomio 1.7.2008 (Kok., s. I-4863, 30 kohta); asia C-279/06, *CEPSA*, tuomio 11.9.2008 (Kok., s. I-6681, 31 kohta) ja asia C-358/08, *Aventis Pasteur*, tuomio 2.12.2009 (Kok., s. I-11305, 50 kohta).

137. Valitettavasti sen enempää 24.1.2007 tehdyn päätöksen päätösosassa kuin sen perustelukappaleissa ei todeta nimenomaisesti, onko määrättyjen sakkojen tarkoitus olla seuraamus – kartellin tarkoituksena olleista tai siitä seuranneista – kilpailua rajoittavista vaikutuksista Tšekin tasavallan alueella ajalta, joka edelsi Tšekin tasavallan liittymistä Euroopan unioniin, eli ajalta ennen 1.5.2004.<sup>149</sup> Sen alueen tarkka laajuus, jota komission päätös ja siinä määrättyt sakot koskevat, on siten määritettävä tulkinnalla.

138. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuimien ja pääasian kantajat katsovat, että komission päätös kattaa Tšekin tasavallan alueen sekä 1.5.2004 edeltävän ajan osalta että sen jälkeisen ajan osalta. Niiden mukaan tähän viittaa erityisesti se, että komissio puhuu maailmanlaajuisesta kartellista, eikä se ole nimenomaisesti sulkenut Tšekin tasavallan aluetta päätöksen soveltamisalan ulkopuolelle.

139. Komission päätös voidaan kuitenkin ymmärtää myös toisin. Tätä puoltaa ensinnäkin se, ettei päätöksen perusteluissa ole mitään nimenomaista viittausta siihen, että se tosiasiallisesti kattaa mahdolliset kilpailunvastaiset vaikutukset, joita kartellilla oli Tšekin tasavallan alueella aikana, joka edelsi tämän valtion liittymistä Euroopan unioniin. Monissa kohdissa komissio päinvastoin viittaa erityisesti kartellin vaikutuksiin Euroopan yhteisössä ja ETA-alueella<sup>150</sup> ja välillä jopa nimenomaisesti yhteisön ”tuolloisiin jäsenvaltioihin” ja ETA-sopimuksen ”tuolloisiin sopimuspuoliin”.<sup>151</sup>

140. Komission päätöksessä oleva viittaus maailmanlaajuisen kartelliin voidaan ymmärtää kartellin toimintatavan kuvaukseksi, eikä se välttämättä kerro mitään siitä, mitkä ovat ne kartellin kilpailunvastaiset seuraukset, joiden seuraamukseksi komissio lopulta määräsi sakot. Sillä, että komissio viittasi lisäksi kartelliin osallistuneiden yritysten maailmanlaajuisiin liikevaihtoihin,<sup>152</sup> oli tarkoitus vain vertailla asianomaisten yritysten suhteellista kokoa, jotta voitiin ottaa huomioon näiden yritysten tosiasiallinen mahdollisuus aiheuttaa merkittävää vahinkoa ETA:n kaasueristeisten kytkinlaitteiden markkinoilla.<sup>153</sup>

141. Myös sakkojen laskenta osoittaa, ettei komissio ole päätöksessään ottanut huomioon unioniin 1.5.2004 liittyneitä jäsenvaltioita. Sakkoja laskettaessa perustana on nimittäin käytetty kartelliin osallistuneiden yritysten liikevaihtoa ETA-alueella vuonna 2003 eli Euroopan unionin itälaajentumista edeltäneenä vuonna.<sup>154</sup>

142. Sen puolesta, että komission päätöksen on tulkittava kattavan vain kilpailunvastaiset vaikutukset, joita kartellilla oli ETA-alueella, puhuu vielä eräs tärkeä lisäisyys eli se, että unionin toimielinten tointen soveltamisala ei voi olla laajempi kuin niiden oikeudellisen perustan soveltamisala.<sup>155</sup> Kuten edellä on todettu, EY 81 artiklaa ei sovellettu Tšekin tasavallan alueella ennen tämän valtion liittymistä Euroopan unioniin, eikä komissio saanut käyttää tällä alueella mitään valtaoikeuksia ennen 1.5.2004.<sup>156</sup> Jos komissio olisi tästä huolimatta tehnyt päätöksen, jossa yrityksille määrätään sakko, joka koskee Tšekin tasavallan aluetta 1.5.2004 edeltävältä ajalta, se olisi ylittänyt toimivaltansa.

149 — Komissio toteaa päätöksensä 478 perustelukappaleessa, että kilpailusääntöjen rikkominen ”kattoi vähintäänkin koko ETA-alueen” (”the infringement covered at least the whole territory of the EEA”).

150 — Ks. esim. komission päätöksen 2, 218, 248 ja 300 perustelukappale; ks. lisäksi komission päätöksen 1 artikla, jonka mukaan rikkominen muodostui osallistumisesta sopimuksiin ja yhdenmukaistettuihin menettelytapoihin *ETA-alueella*.

151 — Komission päätöksen 218 perustelukappale; vastaavasti 321 ja 322 perustelukappale.

152 — Ks. erityisesti komission päätöksen 478, 481 ja 482 perustelukappale.

153 — Edellä alaviitteessä 144 mainittu asia Archer Daniels Midland ja Archer Daniels Midland Ingredients v. komissio, tuomion 73 ja 74 kohta.

154 — Komission päätöksen 478 perustelukappale.

155 — Vastaavasti asia C-65/04, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 9.3.2006 (Kok., s. I-2239, 27 kohta).

156 — Ks. ensimmäisestä ennakkoratkaisukysymyksestä esittämäni toteamukset (edellä 37–68); vastaavasti yhdistetyt asiat T-456/05 ja T-457/05, Gütermann ja Zwicky v. komissio, tuomio 28.4.2010 (Kok., s. II-1443, 40 kohta).

143. Vakiintuneessa oikeuskäytännössä katsotaan, että yleisen tulkintaa koskevan periaatteen mukaan unionin tointa on tulkittava niin pitkälle kuin mahdollista tavalla, joka ei aseta sen pätevyyttä kyseenalaiseksi.<sup>157</sup> Jos unionin johdetun oikeuden tointa voidaan tulkita eri tavoin, etusija on annettava tulkinnalle, jonka ansiosta toimi on perustamissopimusten mukainen, eikä tulkinnalle, jonka johdosta toimi on ristiriidassa perustamissopimusten kanssa.<sup>158</sup>

144. Näiden periaatteiden perusteella komission 24.1.2007 tekemää päätöstä on siis tulkittava siten, että siinä määrättyt sakot eivät ole seuraamus kilpailusääntöjen rikkomisista, joihin yritykset olivat syyllistyneet Tšekin tasavallan alueella ennen tämän valtion liittymistä Euroopan unioniin.

145. Näin ollen on todettava, että komission päätös ei koske mitään riidanalaisen kartellin – tarkoituksena olleita tai siitä seuranneita – kilpailunvastaisia vaikutuksia Tšekin tasavallan alueella ennen 1.5.2004, kun taas Tšekin kilpailuviranomaisen päätöksellä on – ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämien tietojen mukaan – määrätty sakkoja vain tämän alueen osalta ja tältä ajalta. Tästä seuraa, että vaikka molemmat päätökset koskevat kilpailusääntöjen rikkomisia, jotka johtuivat samasta kansainvälisestä kartellista, ne perustuvat kuitenkin muutoin eri tosiseikkoihin.<sup>159</sup>

146. Kaiken edellä esitetyn perusteella on todettava, että komission päätös ja Tšekin kilpailuviranomaisen päätös eivät siis koske samaa tekoa, joten Tšekin kilpailuviranomainen ei ole päätöksellään loukannut ne bis in idem -periaatetta.

### 3. Välipäätelmä

147. Yhteenvetona on todettava, että unionin oikeuden ne bis in idem -periaate ei estä asianomaisen jäsenvaltion kilpailuviranomaista määräämstä kartelliin osallistuneille yrityksille seuraamuksia kilpailunvastaisista vaikutuksista, joita kartellilla oli tämän jäsenvaltion alueella ennen tämän valtion liittymistä Euroopan unioniin, jos ja siltä osin kuin Euroopan komission samoille kartelliin osallistuneille aikaisemmin määräämät sakot eivät koskeneet juuri näitä kartellin vaikutuksia.

## VI Ratkaisuehdotus

148. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

- 1) EY 81 artiklaa ja asetuksen N:o 1/2003 3 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta Euroopan unioniin 1.5.2004 liittyneessä jäsenvaltiossa liittymispäivää edeltävään aikaan silloinkaan, kun tarkoitus on ryhtyä toimenpiteisiin sellaista kansainvälistä kartellia kohtaan, joka muodosti yhtenä kokonaisuutena pidettävän jatkettun kilpailusääntöjen rikkomisen ja oli omiaan vaikuttamaan kyseisen jäsenvaltion alueella sekä ennen liittymispäivää että sen jälkeen.
- 2) Jos Euroopan komissio aloittaa tällaista kartellia kohtaan asetuksen N:o 1/2003 III luvun mukaisen menettelyn, asetuksen N:o 1/2003 11 artiklan 6 kohdasta yhdessä 3 artiklan 1 kohdan kanssa ei seuraa, että asianomaisen jäsenvaltion kansallinen kilpailuviranomainen menettäisi

157 — Edellä alaviitteessä 80 mainitut yhdistetyt asiat Sturgeon ym., tuomion 47 kohta; vastaavasti asia C-403/99, Italia v. komissio, tuomio 4.10.2001 (Kok., s. I-6883, 37 kohta).

158 — Asia 218/82, komissio v. neuvosto, tuomio 13.12.1983 (Kok., s. 4063, 15 kohta); asia C-135/93, Espanja v. komissio, tuomio 29.6.1995 (Kok., s. I-1651, 37 kohta) ja asia C-305/05, Ordre des barreaux francophones et germanophone ym., tuomio 26.6.2007 (Kok., s. I-5305, 28 kohta).

159 — Jos kuitenkin osoittautuisi, että Tšekin kilpailuviranomainen on määrännyt seuraamuksia myös 1.5.2004 jälkeiseltä ajalta, kysymys on idemistä *vain tältä osin* eli vain niiden kartellin kilpailunvastaisten vaikutusten osalta, joita sillä oli Tšekin tasavallassa sen jälkeen, kun tämä liittyi Euroopan unioniin.

toimivaltansa määrätä kansallisen kilpailuoikeuden perusteella seuraamuksia kartellin tämän jäsenvaltion alueella aiheuttamista kilpailunvastaisista vaikutuksista ajalta, joka edelsi kyseisen valtion liittymistä Euroopan unioniin.

- 3) Unionin oikeuden *ne bis in idem* -periaate ei estä asianomaisen jäsenvaltion kilpailuviranomaista määräämästä kartelliin osallistuneille yrityksille seuraamuksia kilpailunvastaisista vaikutuksista, joita kartellilla oli tämän jäsenvaltion alueella ennen tämän valtion liittymistä Euroopan unioniin, jos ja siltä osin kuin Euroopan komission samoille kartelliin osallistuneille aikaisemmin määräämät sakot eivät koskeneet juuri näitä kartellin vaikutuksia.