



## Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (laajennettu neljäs jaosto)

13 päivänä joulukuuta 2016\*

Kilpailu — Kartellit tai muut yhteistoimintajärjestelyt — Tuoteluetteloon sisältyvien vakiokirjekuorten ja painettujen erikoiskirjekuorten eurooppalaiset markkinat — Päätös, jolla SEUT 101 artiklan rikkominen todetaan — Myyntihintojen koordinointi ja asiakaskunnan jakaminen — Sovintomenettely — Sakot — Perusmäärä — Poikkeuksellinen mukauttaminen — Kokonaisliikevaihdon perusteella laskettava 10 prosentin yläraja — Asetuksen (EY) N:o 1/2003 23 artiklan 2 kohta — Perusteluvollisuus — Yhdenvertainen kohtelu

Asiassa T-95/15,

**Printeos, SA**, kotipaikka Alcalá de Henares (Espanja),

**Tompla Sobre Exprés, SL**, kotipaikka Alcalá de Henares,

**Tompla Scandinavia AB**, kotipaikka Tukholma (Ruotsi),

**Tompla France SARL**, kotipaikka Fleury-Mérogis (Ranska), ja

**Tompla Druckerzeugnisse Vertriebs GmbH**, kotipaikka Leonberg (Saksa),

edustajinaan asianajajat H. Brokelmann ja P. Martínez-Lage Sobredo,

kantajina,

vastaan

**Euroopan komissio**, asiamiehinään F. Castilla Contreras, F. Jimeno Fernández ja C. Urraca Caviedes,

vastaajana,

jossa on kyse SEUT 263 artiklaan perustuvasta kanteesta, jolla vaaditaan pääasiallisesti Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 artiklan ja ETA-sopimuksen 53 artiklan mukaisesta menettelystä (Asia AT.39780 – Kirjekuoret) 10.12.2014 annetun komission päätöksen C(2014) 9295 final osittaista kumoamista ja toissijaisesti kantajille määrätyn sakon määrän alentamista,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (laajennettu neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja M. Prek sekä tuomarit I. Labucka, J. Schwarcz, V. Tomljenović ja V. Kreuschitz (esittelevä tuomari),

kirjaaja: johtava hallintovirkamies J. Palacio González,

\* Oikeudenkäyntikieli: espanja.

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 4.7.2016 pidetyssä istunnossa esitetyn,  
on antanut seuraavan

### **tuomion**

#### **Tosiseikat**

- 1 Euroopan komissio totesi [SEUT] 101 artiklan ja ETA-sopimuksen 53 artiklan mukaisesta menettelystä (AT.39780 – Kirjekuoret) 10.12.2014 antamallaan päätöksellä C(2014) 9295 final (jäljempänä riidanalainen päätös), että muun muassa kantajat Printeos SA, Tompla Sobre Exprés SL, Tompla Scandinavia AB, Tompla France SARL ja Tompla Druckerzeugnisse Vertriebs GmbH olivat rikkoneet SEUT 101 artiklaa ja Euroopan talousalueesta (ETA) tehdyn sopimuksen 53 artiklaa osallistuessaan 8.10.2003–22.4.2008 kartelliin, joka muodostettiin ja pantiin täytäntöön tuoteluetteloihin sisältyvien vakiokirjekuorten ja painettujen erikoiskirjekuorten eurooppalaisilla markkinoilla, mukaan lukien Tanskassa, Saksassa, Ranskassa, Ruotsissa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Norjassa. Tämän kartellin tarkoituksena oli myyntihintojen koordinointi, asiakaskunnan jakaminen ja arkaluontoisten kaupallisten tietojen vaihtaminen. Kantajien lisäksi kartelliin osallistuivat Bong-konserni (jäljempänä Bong), GPV France SAS and Heritage Envelopes Ltd -konserni (jäljempänä GPV), Holdham SA -konserni (jäljempänä Hamelin) ja Mayer-Kuvert-konserni (jäljempänä Mayer-Kuvert), joille riidanalainen päätös myös osoitettiin.
- 2 Riidanalainen päätös annettiin [SEUT 101 ja SEUT 102] artiklan mukaisten komission menettelyjen kulusta 7.4.2004 annetun asetuksen (EY) N:o 773/2004 (EUVL 2004, L 123, s. 18) 10 a artiklan ja sovintomenettelyn toteuttamisesta neuvoston asetuksen (EY) N:o 1/2003 7 ja 23 artiklan mukaisten päätösten tekemiseksi kartelliasioissa annetun komission tiedonannon (EUVL 2008, C 167, s. 1; jäljempänä sovintomenettelytiedonanto) mukaisen sovintomenettelyn puitteissa.
- 3 Todetun rikkomisen perusteella (riidanalaisen päätöksen 1 artiklan 5 kohta) komissio määräsi kantajille yhdessä ja yhteisvastuullisesti 4 729 000 euron suuruisen sakon (riidanalaisen päätöksen 2 artiklan 1 kohdan e alakohta).
- 4 Komissio oli omasta aloitteestaan aloittanut riidanalaiseen päätökseen johtaneen hallinnollisen menettelyn erään ilmoittajan antamien tietojen ja toimittamien asiakirjojen perusteella. Se suoritti 14.9.2010 [SEUT 101 ja SEUT 102] artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta 16.12.2002 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1/2003 (EYVL 2003, L 1, s. 1) 20 artiklan 4 kohdan perusteella kantajien ja muiden kartelliin osallistuneiden luona tarkastuksia Tanskassa, Espanjassa, Ranskassa ja Ruotsissa. Muita tarkastuksia tehtiin 1.10.2010 ja 31.1.2011 Saksassa (riidanalaisen päätöksen 16 perustelukappale).
- 5 Kantajat esittivät 22.10.2010 komissiolle sakoista vapauttamisesta ja sakkojen lieventämisestä kartelleja koskevista asioista annetussa komission tiedonannossa (EUVL 2006, C 298, s. 17; jäljempänä yhteistyötiedonanto) tarkoitetun sakoista vapauttamista tai niiden lieventämistä koskevan pyynnön (riidanalaisen päätöksen 17 perustelukappale) sekä vastaavan pyynnön Comisión Nacional de la Competencialle, jonka nimitys on nykyisin Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (kilpailuviranomainen, Espanja, jäljempänä CNC).
- 6 CNC aloitti 15.3.2011 menettelyn, jossa oli tarkoitus tutkia sitä, oliko Tompla Sobre Exprés, mukaan lukien sen espanjalaiset tytäryhtiöt, rikkonut SEUT 101 artiklaa ja vastaavia Espanjan kilpailusääntöjä siltä osin kuin kyseessä olivat ainoastaan paperikirjekuorien markkinat Espanjassa (asia S/0316/10, Sobres de papel (paperikirjekuoret)). Tämä menettely päättyi siihen, että CNC teki 25.3.2013 päätöksen, jolla määrättiin näille yhtiöille sakkoja yhteensä 10 141 530 euroa siitä syystä, että ne olivat

osallistuneet Espanjan markkinoilla vuodesta 1977 vuoteen 2010 kartelleihin, joiden tarkoituksena oli hintojen vahvistaminen ja Espanjan viranomaisten vaaleja ja kansanäänestyksiä varten ennalta painettujen kirjekuorien toimittamista eurooppalaisella, kansallisella ja alueellisella tasolla varten avaamien tarjouskilpailujen jakaminen, ennalta painettujen ja suurasiakkaiden kaupalliseen käyttöön tarkoitettujen kirjekuorten tarjonnan jakaminen, tekstittömien kirjekuorten hintojen vahvistaminen ja teknologioiden rajoittaminen.

- 7 Koska kaikki osapuolet ovat ilmaisseet intressinsä osallistua sovintomenettelykeskusteluihin, komissio aloitti 10.12.2013 asetuksen N:o 773/2004 10 a artiklassa tarkoitettun menettelyn, jossa se järjesti kahdenvälisiä kokouksia kunkin osapuolen kanssa (riidanalaisen päätöksen 19 ja 20 perustelukappale).
- 8 Komissio esitteli 21.1.2014 pidetyssä kokouksessa kantajille kokonaiskuvan kartellista, mukaan lukien sen hallussa olevien todisteiden tarkastelusta.
- 9 Kantajat antoivat 24.2.2014 tiedoksi epämuodollisen asiakirjan, niin sanotun ”non paper” -asiakirjan, jossa ne pyysivät komissiota ottamaan sakon määrään määrittämiseksi huomioon ensinnäkin CNC:n määräämän sakon sillä perusteella, että tämä sakko vastasi suuruudeltaan jo itsessään 10:tä prosenttia niiden kokonaisliikevaihdosta vuonna 2012, toiseksi sen, että ne muodostivat ”yhden tuotteen” (eli yhden ainoan tuotteen tuotantoon keskittyneen) konsernin, ja kolmanneksi asetuksen N:o 1/2003 23 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisesti määrättävien sakkojen laskennasta annettujen suuntaviivojen (EUVL 2006, C 210, s. 2; jäljempänä suuntaviivat) 37 kohdan, jonka perusteella komissio voi asiaan liittyvien erityispiirteiden vuoksi poiketa yleisistä sakon laskentamenetelmistä tai samojen suuntaviivojen 21 kohdassa vahvistetuista rajoista.
- 10 Toisessa kokouksessa komissio esitteli kantajien suostumuksella 17.6.2014 päivätyllä kirjeellä kokonaiskuvan määrättävien sakkojen kokonaismäärän määrittämiseksi huomioon otettavista olennaisista tekijöistä, kuten kantajien vuoden 2007 myyntien arvosta, joka oli 143 316 000 euroa, ja niiden vuoden 2013 liikevaihdosta, joka oli [luottamuksellinen]<sup>1</sup> euroa, niiden rikkomiseen osallistumisen kestosta jne. Kantajat vastasivat 18.6.2014 päivätyllä kirjeellään vahvistaen komission toteaman myyntien arvon ja liikevaihdon ja todeten, ettei niillä ollut esittää merkittäviä huomautuksia tältä osin.
- 11 Komissio ilmoitti 24.10.2014 pidetyssä kokouksessa kantajille sakon määrän laskentamenetelmät ja parametrit, joita ovat ensinnäkin sakon perusmäärän määrittämiseksi käytetty myyntien arvon (143 316 000 euroa vuonna 2007) osuus (15 %), toiseksi rikkomisen, johon kantajat ovat syyllistyneet, kesto (neljä vuotta ja kuusi kuukautta), kolmanneksi 15 prosentin lisämäärä, neljänneksi lieventävien tai raskauttavien seikkojen puuttuminen, viidenneksi korotuskertoimen soveltamatta jättäminen, kuudenneksi [luottamuksellinen] euron suuruinen suurin sallittu sakko (10 % kantajien kokonaisliikevaihdosta vuonna 2013), seitsemänneksi sakon määrän poikkeuksellinen alentaminen suuntaviivojen 37 kohdan perusteella asiaan liittyvien erityispiirteiden vuoksi, mukaan lukien se, että kaikkien kartelliin osallistuneiden sakkojen perusmäärä ylitti asetuksen N:o 1/2003 23 artiklan 2 kohdassa säädetyn 10 prosentin ylärajan, kahdeksanneksi kantajien konsernin ”yhden tuotteen” luonteeseen perustuva lisäalennus, yhdeksänneksi mahdollisuus myöntää alennus CNC:n määräämän sakon perusteella, koska viimeksi mainitun kohteena ollut kartelli oli eri kuin komission tutkima kartelli ja siitä on määrättävä itsenäinen seuraamus sellaisten sovellettavien sääntöjen mukaisesti, jotka eroavat komission soveltamista säännöistä, kymmenenneksi aiottu 50 prosentin alennus yhteistyötiedonannon 24 ja 25 kohdan perusteella, yhdenneksitoista aiottu 10 prosentin alennus sovintomenettelytiedonannon 32 kohdan perusteella ja viimeiseksi sakon määrän vaihteluväli, joka on 4 610 000 eurosta 4 848 000 euroon ja jonka mukainen enimmäismäärä kantajien on hyväksyttävä niiden sovintoehdotuksessa.

1 — Luottamukselliset tiedot poistettu

- 12 Kantajat esittelivät 7.11.2014 sovintoehdotuksensa hyväksymällä komission esittämät tiedot myyntien arvosta ja liikevaihdosta sekä 4 848 000 euron sakon enimmäismäärän.
- 13 Komissio antoi väitetiedoksiantonsa 18.11.2014.
- 14 Kantajat vahvistivat 20.11.2014 sovintomenettelytiedonannon 26 kohdan mukaisesti, että väitetiedoksianto vastasi niiden sovintoehdotuksen sisältöä ja että ne sitoutuisivat edelleen noudattamaan sovintomenettelyä.
- 15 Riidanalaisessa päätöksessä komissio on määrättävien sakkojen laskemisen osalta määrittänyt kunkin kyseessä olevan yrityksen perusmäärän alla olevan taulukon mukaisesti (riidanalaisen päätöksen 71–84 kohta):

Yritys	Myynnin arvo euroina	Rikkomisen vakavuutta osoittava kerroin	Kesto	Lisämäärä	Perusmäärä euroina
Bong	140 000 000	15 %	4,5	15 %	115 500 000
GPV	125 086 629	15 %	4,5	15 %	103 196 000
Hamelin	185 521 000	15 %	4,416	15 %	150 717 000
Mayer-Kuvert	70 023 181	15 %	4,5	15 %	57 769 000
Printeos – –	143 316 000	15 %	4,5	15 %	118 235 000

- 16 Lisäksi riidanalaisen päätöksen 85–87 perustelukappaleessa komissio katsoo, ettei ollut tarpeen mukauttaa perusmääriä suuntaviivojen 28 ja 29 kohdan perusteella, lukuun ottamatta Mayer-Kuvertin tapausta, johon on sovellettu 10 prosentin alennusta sen vuoksi, että se on osallistunut rajoitetusti rikkomiseen.
- 17 Komissio totesi otsikolla ”Perusmäärien mukauttaminen”, että koska osapuolten enemmistön myynnit oli suoritettu yksillä ainoilla markkinoilla, joilla ne olivat osallistuneet kartelliin useamman vuoden ajan, kaikki sakkojen määrät saattoivat käytännössä saavuttaa 10 prosentin osuuden kokonaisliikevaihdosta ja että mainitun ylärajan soveltaminen on sääntö enemmän kuin poikkeus (riidanalaisen päätöksen 88 perustelukappale). Tältä osin komissio muistutti unionin yleisen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, jossa on huomautettu, että tällainen lähestymistapa voisi saada aikaan epäilyksiä sen periaatteen valossa, jonka mukaan seuraamuksella pitäisi olla välitön yhteys rikkomiseen sekä sen tekijään, koska se voisi johtaa tietyissä olosuhteissa tilanteeseen, jossa eron tekeminen sakkojen määräämisessä vakavuuden tai lieventävien seikkojen perusteella ei voi yleensä enää kohdistua sakon määrään (tuomio 16.6.2011, Putters International v. komissio, T-211/08, EU:T:2011:289, 75 kohta). Nyt käsiteltävän asian erityispiirteiden vuoksi komissio on katsonut asianmukaiseksi käyttää harkintavaltaansa ja soveltaa suuntaviivojen 37 kohtaa, joka mahdollistaa sen, että se poikkeaa suuntaviivojen metodologiasta (riidanalaisen päätöksen 89 ja 90 perustelukappale).
- 18 Riidanalaisen päätöksen 91 ja 92 perustelukappale kuuluvat seuraavasti:
- ”(91) Nyt käsiteltävässä asiassa perusmäärä on mukautettu tavalla, jossa otetaan huomioon kartellin kohteena olevan tuotteen myyntien arvo suhteessa kokonaisliikevaihtoon sekä osapuolten väliset erot niiden yksilöllisen rikkomiseen osallistumisen perusteella. Sakot vahvistetaan kaiken kaikkiaan tasolle, joka on oikeassa suhteessa rikkomiseen nähden ja saa aikaan riittävän pelotevaikutuksen.

(92) Näin ollen kaikkien osapuolten osalta laskettuihin sakkoihin sovelletaan alennusta. Nyt käsiteltävän asian erityispiirteiden vuoksi sillä perusteella, että kaikki osapuolet olivat eri määrin mutta merkittäväällä tavalla aktiivisia tuoteluetteloon sisältyvien vakiokirjekuorten ja painettujen erityiskirjekuorten myynnissä, ehdotetaan rikkomisen perusteella määrättävästä sakosta [luottamuksellinen] prosentin alennusta GPV:lle, [luottamuksellinen] prosentin alennusta Tomplalle, [luottamuksellinen] prosentin alennusta Bongille ja Mayer-Kuvertille sekä [luottamuksellinen] prosentin alennusta Hamelinille.”

- 19 Tämän sakon perusmäärien mukauttamisen tulos voidaan esittää yhteenvetona seuraavasti (ks. myös riidanalaisen päätöksen 93 perustelukappaleessa esitetty taulukko):

Yritys	Perusmäärä ennen mukautusta euroina	Alennus %	Perusmäärä mukauttamisen jälkeen euroina
Bong	115 500 500	[luottamuksellinen]	[luottamuksellinen]
GPV	103 196 000	[luottamuksellinen]	[luottamuksellinen]
Hamelin	150 717 000	[luottamuksellinen]	[luottamuksellinen]
Mayer-Kuvert	57 769 000	[luottamuksellinen]	[luottamuksellinen]
Printeos	118 235 000	[luottamuksellinen]	[luottamuksellinen]

- 20 Lisäksi komissio myönsi kantajille lisäalennuksia sakon määrästä 50 prosenttia yhteistyötiedonannon perusteella ja 10 prosenttia sovintomenettelytiedonannon 32 kohdan perusteella (riidanalaisen päätöksen 99, 102 ja 103 perustelukappale), eikä niiden laillisuutta ole kiistetty nyt käsiteltävän oikeusriidan puitteissa. Vastaavien keskeisten sääntöjen perusteella Hamelin sai sakkojen määrästä 25 prosentin ja Mayer-Kuvert 10 prosentin alennuksen (yhteistyö), ja molemmat saivat 10 prosentin alennuksen (sovintomenettely) (riidanalaisen päätöksen 100–103 perustelukappale).
- 21 Riidanalaisen päätöksen 104–108 perustelukappaleesta ilmenee lopuksi otsikolla ”Maksukyky”, että Bongin ja Hamelinin suuntaviivojen 35 kohdan nojalla esittämien perusteltujen pyyntöjen johdosta komissio alensi Bongin sakkojen määrän 3 118 000 euroon ja Hamelinin 4 996 000 euroon. Kantajat eivät ole esittäneet vastaavaa pyyntöä komissiolle eivätkä saaneet alennusta mainitun kohdan perusteella.

### Menettely ja asianosaisten vaatimukset

- 22 Kantajat ovat nostaneet nyt käsiteltävänä olevan kanteen 20.2.2015 unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon toimittamallaan kannekirjelmällä.
- 23 Unionin yleinen tuomioistuin päätti neljännen jaoston ehdotuksesta työjärjestyksensä 28 artiklan mukaisesti antaa asian laajennetun ratkaisukokoonpanon käsiteltäväksi.
- 24 Unionin yleinen tuomioistuin (laajennettu neljäs jaosto) päätti esittelevän tuomarin ehdotuksesta aloittaa suullisen käsittelyn ja esitti unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 89 artiklan mukaisina prosessinjohtotoimenpiteinä asianosaisille kirjallisia kysymyksiä, jotka koskivat tiettyjen suullista käsittelyä varten laaditussa kertomuksessa esitettyjen lukujen luottamuksellista käsittelyä yleisöön nähden. Asianosaiset vastasivat näihin kysymyksiin asetetussa määräajassa.
- 25 Asianosaisten lausumat ja vastaukset unionin yleisen tuomioistuimen esittämiin suullisiin kysymyksiin kuultiin 4.7.2016 pidetyssä istunnossa.

- 26 Kantajat vaativat, että unionin yleinen tuomioistuin
- kumoaa riidanalaisen päätöksen 2 artiklan 1 kohdan e alakohdan
  - toissijaisesti alentaa niille määrätyn sakon määrää aluksi tasolle, joka on 55 prosenttia alempi kuin asetuksen N:o 1/2003 23 artiklan 2 kohdassa säädetty 10 prosentin yläraja, eli ennen yhteistyötiedonannon ja sovintomenettelytiedonannon mukaisten alennusten soveltamista, taikka unionin yleisen tuomioistuimen sopivaksi katsomaksi määräksi, jotta palautettaisiin kyseisen seuraamuksen tasapaino Bongille ja Hamelinille määrättyjen sakkojen kanssa, ja toiseksi 33 prosentin tasolle eli yhteistyötiedonannon ja sovintomenettelytiedonannon mukaisten alennusten soveltamisen jälkeen taikka unionin yleisen tuomioistuimen sopivaksi katsomaksi määräksi, jotta otettaisiin huomioon 25.3.2013 annetussa CNC:n päätöksessä määrätty sakko
  - velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 27 Komissio vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin
- jättää kolmannen kanneperusteen tutkimatta
  - joka tapauksessa hylkää kanteen kokonaisuudessaan perusteettomana
  - joka tapauksessa velvoittaa kantajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

## Oikeudellinen arviointi

### *Kanteen kohde ja yhteenveto kanneperusteista*

- 28 Kantajat toteavat, etteivät ne halua kiistää osallistumisestaan riidanalaisen päätöksen 1 artiklassa tarkoitettuun rikkomiseen eivätkä mainitun rikkomisen muodostavia tosiseikkoja eivätkä niiden oikeudellista luonnehdintaa. Ne vaativat vain riidanalaisen päätöksen 2 artiklan 1 kohdan e alakohdan kumoamista siltä osin kuin siinä määrätään niille sakko, jonka määrän ne riitauttavat sellaisena kuin se on määritetty ennen yhteistyötiedonannon ja sovintomenettelytiedonannon perusteella tehtyjä alennuksia.
- 29 Ensimmäisellä kanneperusteellaan kantajat moittivat komissiota siitä, että se on laiminlyönyt perusteluvollisuuttaan mukauttaessaan sakkojen perusmäärää suuntaviivojen 37 kohdan nojalla ja kuhunkin yritykseen sovelletun konkreettisen prosenttiosuuden osalta, sekä vastauskirjelmässään siitä, että se on käyttänyt harkintavaltaansa väärin.
- 30 Toisella kanneperusteellaan kantajat väittävät, että yhdenvertaisen kohtelun periaatetta on loukattu niiden vahingoksi mukautettaessa sakkojen perusmäärää poikkeustilanteen huomioon ottamiseksi suuntaviivojen 37 artiklan nojalla.
- 31 Kolmannella kanneperusteellaan kantajat väittävät, että komissio on loukannut suhteellisuusperiaatetta ja syrjäntäkiellon periaatetta sakon määrän määrittämisessä, koska se ei ole ottanut huomioon sakkoa, jonka CNC on määrännyt niille.

***Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee perusteluvollisuuden laiminlyöntiä mukautettaessa sakon perusmäärää suuntaviivojen 37 artiklan nojalla ja kuhunkin yritykseen sovelletun konkreettisen alennusosuuden osalta, sekä harkintavallan väärinkäyttöä***

*Asianosaisten lausumat*

- 32 Kantajien mukaan riidanalaisen päätöksen 88–92 perustelukappaleessa ei ole oikeudellisesti riittävällä tavalla täsmennetty niitä konkreettisia perusteita, joiden perusteella komissio on päättänyt poikkeuksellisesti mukauttaa suuntaviivojen 37 kohdan nojalla kyseessä oleville yrityksille määrättyjen sakkojen perusmäärää ja soveltaa niihin tässä yhteydessä erilaisia alennusprosentteja eli vastaavasti [luottamuksellinen] prosenttia, [luottamuksellinen] prosenttia, [luottamuksellinen] prosenttia ja [luottamuksellinen] prosenttia. Erityisesti ei ole mahdollista ymmärtää syitä, joiden vuoksi komissio on myöntänyt [luottamuksellinen] prosentin alennuksen Hamelinille. Tämä riittämätön perustelu on sitäkin vakavampi ja perusteluvollisuus vastaavasti sitäkin suurempi, koska nyt käsiteltävässä asiassa komissio on poikennut sakkojen määrittelystä suuntaviivojen perusteella määrätystä yleisistä laskentamenetelmistä. Kantajan vastauksessa kantajat täsmenivät lähinnä, että komissio selittää ensimmäisen kerran vastineessaan todelliset syyt tälle sakkojen perusmäärän mukauttamiselle. Tämä viivästynyt selitys ei kuitenkaan voi korjata riidanalaisesta päätöstä rasittavia riittämättömiä perusteluja vaan osoittaa sen, että tehdessään tämän mukautuksen komissio on myös käyttänyt harkintavaltaansa väärin. Siten komissio on vastineensa 28, 64 ja 65 kohdassa todennut, että vaikka Hamelin ei ole ”yhden tuotteen yritys, sitä koskevaa perusmäärää on myös mukautettava suuntaviivojen 37 kohdan perusteella saman menetelmän mukaisesti kohtuullisuussyistä, jotta sakko heijastaisi sen osallistumista rikkomiseen ja jotta palautettaisiin eri yritysten välinen tasapaino niille määrättyjen sakkojen osalta suoritettujen mukautusten jälkeen”. Päätely, jonka mukaan Hamelinille määrätyn sakon määrää on todellisuudessa alennettu kohtuullisuussyistä eikä sen ”yhden tuotteen” luonteen vuoksi, ei ilmene riidanalaisen päätöksen 92 perustelukappaleesta.
- 33 Komissio kiistää kantajien väitteet ja vaatii esillä olevan kanneperusteen hylkäämistä.
- 34 Sakkojen määrän laskemisesta ja erityisesti perusmäärien määrittelystä riidanalaisessa päätöksessä komissio täsmentää, että nyt käsiteltävä asia sisältää poikkeuksellisia seikkoja, jotka johtuvat kyseessä olevien yritysten ”yhden tuotteen” luonteesta, Hamelinia lukuun ottamatta, kuten riidanalaisen päätöksen 88–95 perustelukappaleessa on todettu. Koska komission mukaan perusmäärä ylitti kokonaisliikevaihdon perusteella laskettavan 10 prosentin ylärajan, oli olemassa ”riski, että sakko määrätään yksinomaan mainitun kokonaisliikevaihdon perusteella ja ettei se kuvasta rikkomisen vakavuutta ja kestoa eikä asian erityispiirteitä”. Toisin sanoen, kuten mainitun päätöksen 89 perustelukappaleessa on todettu, kokonaisliikevaihdon määrän perusteella vakavuuskertoimesta ja kertoimesta ei ollut ollut ”mitään käytännön hyötyä sakon laskemiseksi”. Komissio oli ottanut huomioon sen, että nyt käsiteltävässä asiassa näiden seikkojen huomioon ottaminen ei voinut johtaa sakon lopullisen määrän alentamiseen. Siten lieventävän seikan soveltamisella Mayer-Kuvertin hyväksi sillä perusteella, että se oli osallistunut rikkomiseen vähemmän (ks. riidanalaisen päätöksen 87 perustelukappale), ei ollut ollut mitään vaikutusta sakon lopulliseen määrään, koska alennusta sovellettiin ennen 10 prosentin ylärajan soveltamista. Komissio täsmentää vastaajan vastauksessa, että ennen perusmäärien mukauttamista ylärajat olisi ylitetty seuraavasti: Bong 38,98 %, GPV 441,83 %, Hamelin 30,04 %, Mayer-Kuvert 36,71 % ja kantajat 97,13 %.
- 35 Komissio väittää siis soveltaneensa kuhunkin yritykseen tarvittavaa alennusta, jotta sakon perusmäärä alittaisi vuoden 2013 kokonaisliikevaihdon perusteella laskettavan 10 prosentin ylärajan. Tätä varten perusmäärää oli alennettu suhteessa mainittujen yritysten ”yhden tuotteen” asteeseen. Hamelinin osalta komissio oli arvioinut, että ”vaikka kyseessä ei olekaan yhden tuotteen yritys, sitä koskevaa perusmäärää olisi myös mukautettava suuntaviivojen 37 kohdan perusteella ja saman menetelmän mukaisesti kohtuullisuussyistä, jotta kuvastettaisiin sen osallistumista rikkomiseen ja palautettaisiin eri yritysten välinen tasapaino niiden osalta suoritettujen mukautusten jälkeen määrättyjen sakkojen

- osalta”. Komissio ei ollut soveltanut alennusta lineaarisesti, vaan se oli noudattaen 10 prosentin ylärajaa varmistanut, että tästä johtuva sakko oli riittävän ehkäisevä, kun otetaan huomioon rikkomisen vakavuus ja kesto. Riidanalaisen päätöksen 91 perustelukappaleessa kuvaillun menetelmän mukaisesti se oli siis soveltanut seuraavia alennuksia perusmääriin: [luottamuksellinen] prosenttia Bongille, [luottamuksellinen] prosenttia GPV:lle, [luottamuksellinen] prosenttia (”kohtuullisuus”) Hamelinille, [luottamuksellinen] prosenttia Mayer-Kuvertille ja [luottamuksellinen] prosenttia kantajille.
- 36 Komission mukaan unionin yleisen tuomioistuimen on rajoitettava tutkimaan kysymystä perusteluvollisuuden noudattamisesta ainoastaan kantajiin nähden eikä muihin sellaisiin kyseessä oleviin yrityksiin nähden, jotka eivät ole nostaneet kannetta unionin yleisessä tuomioistuimessa ja joiden osalta riidanalaisen päätöksen perustelut ovat tulleet lopullisiksi. Siten kantajat eivät nyt käsiteltävässä asiassa voi vedota perustelujen väitettyyn riittämättömyyteen niille yrityksille, joille mainittu päätös on osoitettu, määrättyjen sakkojen määrän alentamisen osalta. Joka tapauksessa nämä perustelut ovat riittävät, koska kantajat ovat niiden perusteella saaneet tietää syyt niitä koskevan sakon määrän mukauttamiselle – syyt, jotka ne olivat jo tietäneet aikaisemminkin mainitun alennuksen pyytäjinä – ja unionin yleinen tuomioistuin voi harjoittaa valvontaansa.
- 37 Koska riidanalainen päätös on tehty sovintomenettelyn päätteeksi, jonka puitteissa asianosaisia on tiedotettu kahdenvälisissä keskusteluissa kaikista keskeisistä seikoista, kuten väitetyistä tosiseikoista, niiden luokittelusta, moititun rikkomisen vakavuudesta ja kestosta, vastuiden jakamisesta ja sakkojen määrän todennäköisestä vaihteluvälistä, sen perustelut voivat komission mukaan olla paljon suppeammat kuin muiden asetuksen N:o 1/2003 7 ja 23 artiklan nojalla tehtyjen päätösten. Siten nyt käsiteltävässä asiassa kantajat ovat komission ja niiden välillä käytyjen kahdenvälisen keskustelujen perusteella voineet kukin saada tietoonsa nämä seikat ja aiotun menetelmän sakkojen määrän laskemiseksi, jotta ne voivat päättää vapaaehtoisesti, esittävätkö ne vai eivät sovintoehdotuksen. Näin ollen riidanalaisen päätöksen perustelut ovat varsin laajat.
- 38 Riidanalaisen päätöksen tekstissä selitetään komission mukaan jo yksityiskohtaisesti tekijät, jotka on otettu huomioon rikkomisen vakavuuden ja keston määrittämiseksi sekä sakon perusmäärän laskemiseksi. Siten mainitun päätöksen 72–84 perustelukappaleessa esitetään tämän perusmäärän laskemiseksi käytetty menetelmä, jota kantajat eivät kyseenalaista. Tämä teksti sisältää myös muita täsmennyksiä, kuten kyseessä olevien yritysten myyntien määrät, jotka on otettu huomioon sakkojen perusmäärän laskemiseksi (ks. 75 perustelukappaleessa oleva taulukko nro 1), eri korotuskertoimet keston osalta (ks. 81 perustelukappaleessa oleva taulukko nro 2) ja sakkojen eri perusmäärät ennen niiden mukauttamista ja sen jälkeen (ks. 84 ja 93 perustelukappaleessa olevat taulukot nrot 3 ja 4). Komission mukaan rikkomisen vakavuuden ja keston mittaamista koskevien seikkojen osalta perusteluvollisuutta on siten noudatettu.
- 39 Komissio ilmoittaa lisäksi antaneensa 24.10.2014 pidetyssä kokouksessa kantajille yksityiskohtaisen kuvauksen niille suunnitellun sakon määrän laskentamenetelmästä, mukaan lukien perusmäärän laskemiseksi käytetty myyntien arvo, niiden rikkomiseen osallistumisen kesto, ehkäisevää vaikutusta varten lisätty lisämäärä (kerroin), raskauttavien tai lieventävien seikkojen puuttuminen, sovintomenettelytiedonannon ja yhteistyötiedonannon perusteella annetut alennukset ja suuntaviivojen 37 kohdan perusteella annettu alennus. Kantajat olivat täysin ymmärtäneet nämä selitykset, ja ne olivat nimenomaisesti hyväksyneet sovintoehdotuksessaan niille ehdotetun vaihteluvälin mukaisesti mahdollisesti määrättävän sakon enimmäismäärän.
- 40 Suuntaviivojen 37 kohdan perusteella annetusta perusmäärän alennuksesta komissio väittää, että riidanalaisen päätöksen 88–92 perustelukappaleessa selitetään oikeudellisesti riittävällä tavalla syyt, joiden perusteella se katsoo perusmäärien mukauttamisen välttämättömäksi. Erityisiä syitä, jotka ovat johtaneet mukauttamiseen kantajien osalta, oli jo tarkasteltu 24.10.2014 pidetyssä kokouksessa eli ennen niiden sovintoehdotuksen esittelemistä, väitetiedoksiannon lähettämistä ja riidanalaisen päätöksen tekemistä. Tässä kokouksessa komissio oli selittänyt, että kaikille yrityksille lasketut perusmäärät ylittivät 10 prosentin ylärajan, mikä johtui rikkomiseen liittyvien myyntien määrää



edustavan prosentuaalisen osuuden, kartellin pitkän keston ja yritysten ”yhden tuotteen” asteen (joka laskettiin kirjekuorien kokonaisyntien määrän ja kyseisen yrityksen kokonaisyntien määrän välisenä suhteena) kaltaisten tekijöiden yhdistelmästä. Vaikka pitääkin paikkansa, että 24.10.2014 pidetyssä kokouksessa oli vallinnut tietty hämmennys ”yhden tuotteen” asteeseen perustuvan alennuksen vaikutuksesta sakon lopulliseen määrään, tämä hämmennys oli hälvennyt saman kokouksen aikana, minkä johdosta kantajat olivat esittäneet mainitun sovintoehdotuksen.

- 41 Komissio lisää, että kantajat itse olivat pyytäneet 24.2.2014 päivätyssä ”non paper” -asiakirjassa (ks. edellä 9 kohta) tekemään sakon määrän alennuksen suuntaviivojen 37 kohdan perusteella. Kantajat olivat komission mukaan selittäneet, että niiden konsernin ”yhden tuotteen” luonteen perusteella rikkomisen keston rajaamisella ei olisi vaikutusta niille määrätyn sakon määrään. Kun otetaan huomioon, että kirjekuorien myynnin osuus oli yli 90 prosenttia niiden kokonaisyntien määrästä, yli 10 prosentin lisämäärän soveltaminen ehkäisevässä tarkoituksessa ilmenee jo sakon määränä, joka ylittää asetuksen N:o 1/2003 23 artiklan 2 kohdassa säädetyn, kokonaisliikevaihdosta laskettavan 10 prosentin ylärajan. Edellä mainittujen seikkojen perusteella ja erityisesti riidanalaisen päätöksen 91 perustelukappaleessa esitetyn vastaavanlaisen perustelun perusteella komissio päätelee tästä, että nyt käsiteltävässä asiassa yksityiskohtaisemmat perustelut eivät olleet tarpeen.
- 42 Kullekin kyseessä olevalle yritykselle annettujen täsmällisten alennusmäärien osalta komissio muistuttaa riidanalaisen päätöksen 91 ja 92 perustelukappaleesta, joissa on sen mukaan selitetty ne tekijät, jotka se on ottanut huomioon näiden määrien määrittämiseksi, ja joita täydentää mainitun päätöksen 87 perustelukappale, jossa todetaan, että Mayer-Kuvertilla oli ollut erilainen rooli ja että se oli osallistunut rikkomiseen vähemmässä määrin. Riidanalaisen päätöksen 84 ja 93 perustelukappaleessa olevissa taulukoissa nrot 3 ja 4 esitellään siten kunkin yrityksen perusmäärät ennen niiden mukauttamista ja sen jälkeen, ja yksinkertaisen aritmeettisen laskelman avulla voidaan päätellä kuhunkin sakkoon sovelletun mukautuksen täsmällinen määrä. Kantajiin niiden ”yhden tuotteen” luonteen vuoksi sovellettu mukautusprosentti, jonka soveltamista ne itse olivat pyytäneet, on ollut 90 prosenttia. Oikeuskäytännössä ei myöskään ole katsottu tarpeelliseksi sitä, että esitetään aritmeettinen laskelma tai täsmennetään kaikki tekijät, jotka ovat johtaneet sakon täsmällisen määrän vahvistamiseen. Komissio on vastaajan vastauskirjelmässä täsmentänyt Hamelinille ”kohtuullisuussyistä” myönnetystä alennuksesta, että tämä alennus oli perusteltu tarpeella ottaa huomioon nyt käsiteltävän asian erityiset olosuhteet, kuten riidanalaisen päätöksen 90 perustelukappaleesta on mainittu.

#### *Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta*

- 43 Ensimmäisellä kanneperusteellaan kantajat vetoavat lähinnä riidanalaisen päätöksen 88–92 perustelukappaleeseen liittyvään perustelujen riittämättömyyteen. Näissä perustelukappaleissa ei kantajien mukaan täsmennetä oikeudellisesti riittävällä tavalla niitä syitä, joiden vuoksi komissio on poikkeuksellisesti mukauttanut suuntaviivojen 37 kohdan perusteella kyseessä oleville yrityksille määrättyjen sakkojen perusmääriä ja soveltanut niihin tässä asiayhteydessä eri alennusprosentteja, myöntäen erityisesti [luottamuksellinen] prosentin alennuksen Hamelinille. Tämä lähestymistapa merkitsee kantajien mukaan lisäksi harkintavallan väärinkäyttöä. Erityisesti komissio on valittajien mukaan esittänyt ensimmäisen kerran vasta oikeudenkäynnin aikana, että Hamelin ei ollut ”yhden tuotteen” yritys ja että sitä koskeva perusmäärän mukautus suuntaviivojen 37 kohdan perusteella oli perusteltu erityisesti kohtuullisuussyistä, mikä ei ilmene riidanalaisen päätöksen 92 perustelukappaleesta.
- 44 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 296 artiklan toisessa kohdassa määrätty perusteluvollisuus on olennainen menettelymääräys, joka on erotettava perustelujen oikeellisuudesta, joka kuuluu riidanalaisen toimen aineelliseen laillisuuteen. Näin ollen perustelujen on oltava kyseessä olevan toimen luonteen mukaisia ja niissä on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmaistava toimen tehneen toimielimen toimenpiteen päättely siten, että niille, joita toimi koskee, selviävät sen

syyt ja että toimivaltainen tuomioistuin voi tutkia toimen laillisuuden. Erityisesti yksittäistapauksia koskevien päätösten osalta tällaisten päätösten perustelemista koskevan velvollisuuden tarkoitus on paitsi antaa toimivaltaiselle tuomioistuimelle mahdollisuus tutkia päätöksen laillisuus myös antaa niille, joita päätös koskee, riittävät tiedot sen arvioimiseksi, onko päätös mahdollisesti virheellinen siten, että sen pätevyys voidaan riitauttaa (ks. tuomio 29.9.2011, *Elf Aquitane v. komissio*, C-521/09 P, EU:C:2011:620, 146–148 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen; tuomio 11.7.2013, *Ziegler v. komissio*, C-439/11 P, EU:C:2013:513, 114 ja 115 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 5.12.2013, *Solvay v. komissio*, C-455/11 P, ei julkaistu, EU:C:2013:796, 89 ja 90 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 45 Lisäksi perusteluvollisuuden täyttymistä on arvioitava asiaan liittyvien olosuhteiden perusteella, joita ovat muun muassa toimen sisältö, esitettyjen perustelujen luonne ja se tarve, joka niillä, joille toimenpide on osoitettu tai joita se koskee suoraan ja erikseen, voi olla saada selvennystä tilanteeseen. Perusteluissa ei tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevia yksityiskohtia, sillä tutkittaessa sitä, täyttävätkö toimen perustelut SEUT 296 artiklan vaatimukset, on otettava huomioon sen sanamuodon lisäksi myös asiayhteys ja kaikki asiaa koskevat oikeussäännöt (tuomio 29.9.2011, *Elf Aquitane v. komissio*, C-521/09 P, EU:C:2011:620, 150 kohta; tuomio 11.7.2013, *Ziegler v. komissio*, C-439/11 P, EU:C:2013:513, 116 kohta ja tuomio 5.12.2013, *Solvay v. komissio*, C-455/11 P, ei julkaistu, EU:C:2013:796, 91 kohta).
- 46 Oikeuskäytännössä on vielä täsmennetty, että perustelut on näin ollen lähtökohtaisesti ilmoitettava asianosaiselle samaan aikaan kuin sille vastainen päätös. Perustelujen puuttumista ei voida korjata sillä, että asianosainen saa päätöksen perustelut tietoonsa unionin tuomioistuimissa käytävän oikeudenkäyntimenettelyn aikana (tuomio 29.9.2011, *Elf Aquitane v. komissio*, C-521/09 P, EU:C:2011:620, 149 kohta ja tuomio 19.7.2012, *Alliance One International ja Standard Commercial Tobacco v. komissio*, C-628/10 P ja C-14/11 P, EU:C:2012:479, 74 kohta).
- 47 Toisin kuin komissio väittää – ja kun otetaan huomioon Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklasta johtuvat vaatimukset, luettuna yhtäältä yhdessä SEUT 263 artiklan kanssa ja toisaalta SEUT 261 artiklan ja asetuksen N:o 1/2003 31 artiklan kanssa (ks. vastaavasti tuomio 8.12.2011, *Chalkor v. komissio*, C-386/10 P, EU:C:2011:815, 52–67 kohta), sellaisina kuin näistä vaatimuksista muistutetaan sovintomenettelytiedonannon 41 kohdassa – näitä periaatteita sovelletaan tarpeellisin muutoksin SEUT 296 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettuun komission velvollisuuteen perustella sakkojen määräämisestä tehty päätös, jolla se päättää sovintomenettelyn, jossa kyseessä olevan yrityksen on määrä hyväksyä vain ehdotettu sakon enimmäismäärä. Edellä mainitut primaari- ja sekundaarioikeuden säännökset huomioon ottaen unionin tuomioistuin on korostanut sitä erityistä merkitystä, joka on komission velvollisuudella perustella päätöksensä sakkojen määräämisestä kilpailualalla ja erityisesti selittää sakkojen määrän määrittämiseksi huomioon otettujen eri seikkojen painotus ja arviointi sekä unionin tuomioistuinten velvollisuudella tarkistaa viran puolesta tällaisten perustelujen olemassaolo (ks. vastaavasti tuomio 8.12.2011, *Chalkor v. komissio*, C-386/10 P, EU:C:2011:815, 61 kohta).
- 48 Kun komissio on päättänyt poiketa yleisistä menetelmistä, jotka esitetään suuntaviivoissa, joilla se on rajoittanut itse oman harkintavaltansa käyttöä sakkojen määrän vahvistamisessa tukeutumalla – kuten nyt käsiteltävässä asiassa – näiden suuntaviivojen 37 kohtaan, näitä perusteluvaatimuksia on noudatettava sitäkin suuremmalla syyllä. Tältä osin on muistutettava vakiintuneesta oikeuskäytännöstä, jossa todetaan, että suuntaviivat ovat käytännesääntöjä, joissa ilmaistaan noudatettava käytäntö ja joista komissio ei voi poiketa yksittäistapauksissa antamatta sellaisia perusteluja, jotka ovat sopusoinnussa erityisesti yhdenvertaisen kohtelun periaatteen kanssa (ks. vastaavasti tuomio 30.5.2013, *Quinn Barlo ym., v. komissio*, C-70/12 P, ei julkaistu, EU:C:2013:351, 53 kohta ja tuomio 11.7.2013, *Ziegler v. komissio*, C-439/11 P, EU:C:2013:513, 60 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Näiden perustelujen on oltava sitäkin täsmällisemmät, koska suuntaviivojen 37 kohdassa vain viitataan epämääräisesti ”kuhunkin asiaan liittyviin erityispiirteisiin” ja niissä jätetään siten komissiolle laaja harkintavalta tehdä – kuten nyt käsiteltävässä asiassa – kyseisten yritysten sakon perusmääriin poikkeuksellinen mukautus.

Tällaisessa tapauksessa on erityisen tärkeää, että komissio noudattaa hallinnollisissa menettelyissä unionin oikeusjärjestyksessä annettuja takeita, joihin perusteluvollisuus kuuluu (ks. vastaavasti tuomio 21.11.1991, Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, 14 kohta).

- 49 Tästä johtuu, että nyt käsiteltävässä asiassa komissiolla oli velvollisuus selittää riittävän selkeästi ja täsmällisesti tapa, jolla se aikoi käyttää harkintavaltaansa, mukaan lukien ne eri tosiseikat ja oikeudelliset seikat, jotka se oli tätä varten ottanut huomioon. Kun otetaan erityisesti huomioon sen velvollisuus kunnioittaa sakkojen määrän määrittelyssä yhdenvertaisen kohtelun periaatetta, jota kantajat väittävät sen loukanneen niiden vahingoksi (kuten ne väittävät toisella kanneperusteellaan), tämä perusteluvollisuus sisältää kaikki keskeiset tekijät, jotka vaaditaan sen arvioimiseksi, ovatko kyseessä olevat yritykset, joiden sakkojen perusmäärää on mukautettu, toisiinsa verrattavissa tilanteissa vai eivät, onko mainittuja tilanteita käsitelty samalla vai eri tavalla ja onko mainittujen tilanteiden mahdollinen samanlainen tai erilainen kohtelu objektiivisesti perusteltua (ks. tuomio 12.11.2014, Guardian Industries ja Guardian Europe v. komissio, C-580/12 P, EU:C:2014:2363, 51 ja 62 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 50 Sen varmistamiseksi, onko komissio noudattanut velvollisuuttaan perustella riidanalainen päätös, on palautettava mieleen ne eri laskentavaiheet, jotka se on suorittanut kyseisille yrityksille määrättyjen sakkojen perusmäärien määrittämiseksi ja mukauttamiseksi suuntaviivojen 37 kohdan perusteella. Tälle esitetyt perustelut riidanalaisessa päätöksessä voidaan esittää yhteenvedona seuraavasti:

Yritys	Myyntien arvo euroina vuonna 2007	Rikkomisen vakavuutta osoittava kerroin	Kesto (vuotta):	Lisämäärä	Perusmäärä euroina	Mukautus/alennus	Mukautettu perusmäärä
Bong	140 000 000	15 %	4,5	15 %	115 500 000	[luottamuksellinen] %	[luottamuksellinen]
GPV	125 086 629	15 %	4,5	15 %	103 196 000	[luottamuksellinen] %	[luottamuksellinen]
Hamelin	185 521 000	15 %	4,416	15 %	150 717 000	[luottamuksellinen] %	[luottamuksellinen]
Mayer-Kuvert	70 023 181	15 %	4,5	15 %	57 769 000	[luottamuksellinen] %	[luottamuksellinen]
Printeos --	143 316 000	15 %	4,5	15 %	118 235 000	[luottamuksellinen] %	[luottamuksellinen]

- 51 On muistutettava lisäksi, että yhtäältä riidanalaisen päätöksen 88 ja 89 perustelukappaleessa komissio korostaa lähinnä, että suurin osa kyseessä olevista yrityksistä oli suorittanut myyntinsä yksillä ainoilla markkinoilla, joten käytännössä kaikki sakot saattoivat saavuttaa asetuksen N:o 1/2003 23 artiklan 2 kohdassa säädetyn kokonaisliikevaihdon perusteella laskettavan 10 prosentin ylärajan, että mainitun ylärajan soveltaminen oli sääntö pikemmin kuin poikkeus ja ettei mikään erittely rikkomisen vakavuuden perusteella tai lieventävien seikkojen perusteella voinut enää vaikuttaa sakkojen määrään (ks. vastaavasti tuomio 16.6.2011, Putters International v. komissio, T-211/08, EU:T:2011:289, 75 kohta). Toisaalta komissio on riidanalaisen päätöksen 90–92 perustelukappaleessa perustellut suuntaviivojen 37 kohdan soveltamista sekä perusmäärien mukauttamista ”kaikkien asianosaisten” hyväksi viittaamalla erityisesti ”kartellin kohteena olevan tuotteen myyntien arvoon suhteessa kokonaisliikevaihtoon sekä asianosaisten välisiin eroihin niiden yksilöllisen rikkomiseen osallistumisen perusteella” sekä siihen, että ”kaikki asianosaiset olivat eri määrin mutta merkittävällä

tavalla aktiivisia kirjekuorien myynnissä”. Komissio on siten ehdottanut nyt käsiteltävän asian erityisten olosuhteiden ja sen perusteella, että ”kaikki asianosaiset olivat eri määrin mutta merkittäväällä tavalla aktiivisia tuoteluetteloon sisältyvien vakiokirjekuorten ja painettujen erikoiskirjekuorten myynnissä, – – [luottamuksellinen] prosenttien alennusta sakon [määrästä], joka olisi määrättävä rikkomisesta, johon GPV on syyllistynyt, [luottamuksellinen] prosenttien alennusta [kantajille], [luottamuksellinen] prosenttien alennusta Bongille ja Mayer-Kuvertille ja [luottamuksellinen] prosenttien alennusta Hamelinille”.

- 52 Ensinnäkin – kuten kantajat väittävät – on kuitenkin todettava, ettei komissio riidanalaisessa päätöksessä eikä erityisesti sen 92 perustelukappaleessa mainitse syitä, joiden vuoksi se on soveltanut näitä erilaisia alennusprosentteja kyseessä oleviin yrityksiin. Erityisesti mainittujen alennusprosenttien vaihtelua ei voida selittää ainoastaan sillä, että komission tarkoituksena on alentaa kaikkia perusmääriä jo tässä sakkojen laskemisen välivaiheessa prosenttiosuuteen, joka alittaa asetuksen N:o 1/2003 23 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua kunkin mainitun yrityksen kokonaisliikevaihdon perusteella laskettavan 10 prosentin ylärajan 16.6.2011 annetun tuomion Putters International v. komissio (T-211/08, EU:T:2011:289) 75 kohdan mukaisesti. Kuten kantajat väittävät perustellusti toisella kanneperusteellaan, nämä mukautetut perusmäärät edustavat huomattavan erilaisia poikkeamia prosenttiosuuksina mainitun 10 prosentin ylärajasta, eli 4,5 ja 4,7 prosenttia Hamelinin ja Bongin tapauksessa, 9,7 prosenttia kantajien tapauksessa.
- 53 Komissio ei myöskään voi perustellusti väittää, että kantajat olisivat olleet oikeudellisesti riittävällä tavalla informoituja komission tarkoittamasta lähestymistavasta hallinnollisessa menettelyssä tai että ne olisivat olleet tietoisia sen asiayhteydestä; tälle väitteelle ei ole mitään perustetta asiakirja-aineistossa. Vastauksena unionin yleisen tuomioistuimen tätä kohtaa koskevaan suulliseen kysymykseen komissio myönsi istunnossa riidanalaisen päätöksen perustelujen tiiviyn ja niukkuuden tältä osin, ja se rajoittui olennaisin osin väittämään, että sovintomenettelyn puitteissa sen perusteluvollisuus on vähäisempi, koska asianosaiset tuntevat asian, mukaan lukien seikat, jotka komission oli tarkoitus ottaa huomioon, ja ne sitoutuvat vapaaehtoisesti kahdenvälisiin keskusteluihin sovintomenettelyä varten. Muilta osin erilaisten alennusprosenttien soveltamisesta, joka on tuotu esiin riidanalaisen päätöksen 92 perustelukappaleessa, unionin yleinen tuomioistuin on muistuttanut asianosaisia velvollisuudestaan tutkia tarpeen vaatiessa viran puolesta perustelujen riittävyyden SEUT 296 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettulla tavalla, mikä on merkitty istunnon pöytäkirjaan.
- 54 Toiseksi riidanalaisen päätöksen 92 perustelukappaleessa jätetään ilmeisellä tavalla täsmentämättä se, minkä komissio on selittänyt myöhässä ja tavalla, joka ei voi poistaa mahdollista perustelujen riittämättömyyttä tai puuttumista (ks. edellä 46 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö), vasta oikeudenkäynnin aikana olennaisten perustelujen täydentämisellä eli sillä perustelulla, että erona muihin kyseessä oleviin yrityksiin Hamelin ei harjoittanut ”yhden tuotteen” taloudellista toimintaa ja että sitä koskeva perusmäärän mukauttaminen oli oikeutettua kohtuullisuussyistä ja tasapainon palauttamiseksi eri sakkojen välillä (ks. edellä 34 ja 35 kohta). Siten näiden lisäselitysten valossa – toisin kuin riidanalaisen päätöksen 91 perustelukappaleesta voitaisiin päätellä – ratkaiseva tekijä, jonka komissio otti huomioon perusmäärien mukauttamiseksi, ei ollut se, että oli olemassa ”asianosaisten välisiä eroja sen perusteella, mikä oli niiden yksilöllinen osallistuminen rikkomiseen”, mikä Hamelinin tapauksessa oli vain hieman vähäisempää siten, että sen rikkomiseen osallistumisen kesto oli 4,416 vuotta, kun taas muiden kyseessä olevien yritysten osalta se oli 4,5 vuotta. Lisäksi toisin kuin kantajat näyttävät ymmärtäneen, tällä perustelukappaleella ei myöskään tarkoiteta ainoastaan Mayer-Kuvertin vähäisempää osallistumista rikkomiseen, koska se oli jo johtanut 10 prosentin alennukseen suuntaviivojen 29 kohdassa tarkoitettua lieventävän seikan perusteella (riidanalaisen päätöksen 85 ja 87 perustelukappale), eli ennen riidanalaisen päätöksen 88 perustelukappaleessa ja sitä seuraavissa perustelukappaleissa esitettyjä perusmäärien riitautettuja mukautuksia.
- 55 Tästä johtuu, että näiden riidanalaisen päätöksen perustelujen perusteella kantajat eivät voineet hyödyllisesti riitauttaa komission lähestymistavan oikeellisuutta yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen nähden, eikä unionin yleinen tuomioistuin ole voinut harjoittaa täysimittaisesti mainitun periaatteen noudattamisen lainmukaisuusvalvontaa (ks. toinen kanneperuste). Täsmällisemmin sanoen

riidanalaisen päätöksen 91 ja 92 perustelukappaleen osalta ei ole mahdollista ymmärtää eikä arvioida, olivatko Hamelin ja muut kyseessä olevat yritykset toisiinsa verrattavissa tilanteissa vai erilaisissa tilanteissa ja onko komissio kohdellut niitä yhdenvertaisesti vai eri tavoin. Tällä perusteella on siis sitäkin vähemmän mahdollista varmistaa, oliko mahdollinen suuntaviivojen 37 kohtaan perustuva kyseessä olevien yritysten erilaisten tilanteiden samanlainen kohtelu, jota on perusteltu olennaisin osin yritysten kaupallisen toiminnan ”yhden tuotteen” luonteella ja osittain kohtuullisuussyillä, tai toisiinsa rinnastettavien tilanteiden mahdollinen erilainen kohtelu ja erityisesti erilaisten alennusprosenttien soveltaminen objektiivisesti oikeutettua. Riidanalaisen päätöksen 92 perustelukappaleessa oleva suppea perustelu oli päinvastoin omiaan antamaan virheellisen vaikutelman siitä, että pääasiallinen syy perusmäärien horisontaaliselle mukauttamiselle kyseessä olevien yritysten hyväksi oli se, että ne olivat kaikki ainakin toisiinsa rinnastettavissa tilanteissa, joita yhdisti niiden kaupallisen toiminnan ”yhden tuotteen” luonne. Hamelinin tapaus ei kuitenkaan ollut tällainen, kuten komissio on myöntänyt istunnossa.

- 56 Koska väitetiedoksiannon 84 kohta sisälsi vielä epämääräisempiä tietoja menetelmästä, jolla perusmääriä aiottiin mukauttaa, ja sen taustalla olevista perusteluista, komissio ei myöskään voi perustellusti väittää, että kantajat olisivat saaneet riittävästi tätä koskevia tietoja hallinnollisessa menettelyssä tai että niillä oli riittävät tiedot asiassa merkityksellisestä asiayhteydestä. Asiakirja-aineiston minkään muun seikan perusteella ei missään tapauksessa voida todeta, että näin kuitenkin oli, eikä komissio kykene osoittamaan, että se olisi ilmoittanut näistä seikoista kantajille erityisesti 24.10.2014 pidetyssä kokouksessa.
- 57 Kaikkien edellä esitettyjen seikkojen perusteella on siis pääteltävä, että riidanalainen päätös on riittämättömästi perusteltu, ja ensimmäinen kanneperuste on hyväksyttävä siltä osin kuin se perustuu SEUT 296 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettun perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiin.
- 58 Näin ollen riidanalaisen päätöksen 2 artiklan 1 kohdan e alakohta on kumottava ilman, että olisi tarpeen lausua harkintavallan väärinkäyttöä koskevasta väitteestä ja toisesta ja kolmannesta kanneperusteesta ja viimeksi mainitun tutkittavaksi ottamisesta. Myöskään ei ole tarpeen lausua toissijaisesti esitettyjen vaatimusten toisesta osasta.

### **Oikeudenkäyntikulut**

- 59 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 134 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on hävinnyt asian, se on kantajien vaatimusten mukaisesti veloitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (laajennettu neljäs jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) **[SEUT 101 artiklan] ja ETA-sopimuksen 53 artiklan mukaisesta menettelystä (Asia AT.39780 – Kirjekuoret) 10.12.2014 annetun komission päätöksen C(2014) 9295 final 2 artiklan 1 kohdan e alakohta kumotaan.**
- 2) **Euroopan komissio veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Prek

Labucka

Schwarcz

Tomljenović

Kreuschitz

Julistettiin Luxemburgissa 13 päivänä joulukuuta 2016.

Allekirjoitukset