

Asia T-15/02

BASF AG vastaan Euroopan yhteisöjen komissio

Kilpailu – Vitamiinituotealan kartellit – Puolustautumisoikeudet – Sakkojen määrän laskennasta annetut suuntaviivat – Sakon laskentapohjan vahvistaminen – Varoittava vaikutus – Raskauttavat asianhaarat – Johtajan tai yllyttäjän rooli – Yhteistyö hallinnollisen menettelyn kuluessa – Salassapitovelvollisuus ja hyvän hallinnon periaate

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio (neljäs jaosto)
15.3.2006 II - 516

Tuomion tiivistelmä

- 1. Kilpailu – Hallinnollinen menettely – Väitetiedoksianto – Välttämätön sisältö – Puolustautumisoikeuksien kunnioittaminen
(Neuvoston asetuksen N:o 17 19 artiklan 1 kohta; komission asetuksen N:o 2842/98 2 ja 3 artikla)*

2. *Kilpailu – Sakot – Sakkojen määrä – Sakkojen suuruuden määrittäminen*
(*Neuvoston asetuksen N:o 17 15 artiklan 2 kohta; komission tiedonanto 98/C 9/03*)
3. *Kilpailu – Sakot – Päätös, jolla määrätään sakkoja – Perusteluvollisuuden laajuus*
(*EY 253 artikla; neuvoston asetuksen N:o 17 15 artiklan 2 kohta*)
4. *Kilpailu – Sakot – Sakkojen määrä – Sakkojen suuruuden määrittämisperusteet – Kilpailusääntöjen rikkomisten vakavuus*
(*Neuvoston asetuksen N:o 17 15 artiklan 2 kohta; komission tiedonanto 98/C 9/03*)
5. *Kilpailu – Sakot – Sakkojen määrä – Sakkojen suuruuden määrittäminen*
(*Neuvoston asetuksen N:o 17 15 artiklan 2 kohta; komission tiedonannon 98/C 9/03 1 kohta*)
6. *Kilpailu – Sakot – Sakkojen määrä – Sakkojen suuruuden määrittäminen*
(*Neuvoston asetuksen N:o 17 15 artiklan 2 kohta; komission tiedonannon 98/C 9/03 1 kohdan A alakohta*)
7. *Kilpailu – Sakot – Sakkojen määrä – Sakkojen suuruuden määrittäminen*
(*Neuvoston asetuksen N:o 17 15 artiklan 2 kohta; komission tiedonannon 98/C 9/03 1 kohdan A alakohta*)
8. *Kilpailu – Sakot – Sakkojen määrä – Sakkojen suuruuden määrittäminen – Varoittava vaikutus*
(*Neuvoston asetuksen N:o 17 15 artikla; komission tiedonannon 98/C 9/03 1 kohdan A alakohta*)
9. *Kilpailu – Sakot – Sakkojen määrä – Sakkojen suuruuden määrittäminen – Varoittava vaikutus*
(*Neuvoston asetuksen N:o 17 15 artiklan 2 kohta; komission tiedonannon 98/C 9/03 1 kohdan A alakohta*)
10. *Kilpailu – Sakot – Sakkojen määrä – Sakkojen suuruuden määrittäminen – Varoittava vaikutus*
(*Neuvoston asetuksen N:o 17 15 artiklan 2 kohta; komission tiedonanto 98/C 9/03*)

11. *Kilpailu – Sakot – Sakkojen määrä – Sakkojen suuruuden määrittämisperusteet – Kilpailusääntöjen rikkomisten vakavuus*
(*Neuvoston asetuksen N:o 17 15 artiklan 2 kohta*)
12. *Kilpailu – Sakot – Sakkojen määrä – Sakkojen suuruuden määrittäminen – Varoittava vaikutus*
(*Neuvoston asetuksen N:o 17 15 artiklan 2 kohta*)
13. *Kilpailu – Sakot – Sakkojen määrä – Sakkojen suuruuden määrittämisperusteet – Kilpailusääntöjen rikkomisten vakavuus – Raskauttavat asianhaarat*
(*Neuvoston asetuksen N:o 17 15 artiklan 2 kohta; komission tiedonannon 98/C 9/03 2 kohta*)
14. *Kilpailu – Sakot – Sakkojen määrä – Sakkojen suuruuden määrittämisperusteet – Kilpailusääntöjen rikkomisten vakavuus – Raskauttavat asianhaarat*
(*Neuvoston asetuksen N:o 17 15 artiklan 2 kohta; komission tiedonannon 98/C 9/03 2 kohta*)
15. *Kilpailu – Sakot – Sakkojen määrä – Sakkojen suuruuden määrittämisperusteet – Kilpailusääntöjen rikkomisten vakavuus*
(*Neuvoston asetuksen N:o 17 15 artiklan 2 kohta; komission tiedonannon 98/C 9/03 2 kohta*)
16. *Kilpailu – Sakot – Sakkojen määrä – Sakkojen suuruuden määrittäminen*
(*EY 229 artikla; neuvoston asetuksen N:o 17 17 artikla*)
17. *Kilpailu – Sakot – Sakkojen määrä – Sakkojen suuruuden määrittämisperusteet – Kilpailusääntöjen rikkomisten vakavuus – Raskauttavat asianhaarat*
(*Neuvoston asetuksen N:o 17 15 artiklan 2 kohta; komission tiedonannon 98/C 9/03 2 kohta*)
18. *Kilpailu – Sakot – Sakkojen määrä – Sakkojen suuruuden määrittämisperusteet – Kilpailusääntöjen rikkomisten vakavuus – Raskauttavat asianhaarat*
(*Neuvoston asetuksen N:o 17 15 artiklan 2 kohta; komission tiedonannon 98/C 9/03 2 kohta*)

19. *Kilpailu – Sakot – Sakkojen määrä – Sakkojen suuruuden määrittämisperusteet – Kilpailusääntöjen rikkomisten vakavuus – Raskauttavat asianhaarat*
(*Neuvoston asetuksen N:o 17 15 artiklan 2 kohta; komission tiedonannon 98/C 9/03 2 kohta*)
20. *Kilpailu – Sakot – Sakkojen määrä – Sakkojen suuruuden määrittämisperusteet – Kilpailusääntöjen rikkomisten vakavuus – Raskauttavat asianhaarat*
(*Neuvoston asetuksen N:o 17 15 artiklan 2 kohta; komission tiedonannon 98/C 9/03 2 kohta*)
21. *Kilpailu – Sakot – Sakkojen määrä – Sakkojen suuruuden määrittämisperusteet – Kilpailusääntöjen rikkomisten vakavuus – Raskauttavat asianhaarat*
(*Neuvoston asetuksen N:o 17 15 artiklan 2 kohta; komission tiedonannon 98/C 9/03 2 kohta*)
22. *Kilpailu – Sakot – Sakkojen määrä – Sakkojen suuruuden määrittäminen – Komission tiedonanto sakkojen määräämättä jättämisestä tai lieventämisestä rikkomiseen syyllistyneiden yritysten yhteistyön johdosta*
(*Neuvoston asetuksen N:o 17 15 artiklan 2 kohta; komission tiedonanto 96/C 207/04*)
23. *Kilpailu – Sakot – Sakkojen määrä – Sakkojen suuruuden määrittämisperusteet – Rikkomiseen syyllistyneen yrityksen komission kanssa tekemän yhteistyön huomioon ottaminen*
(*Neuvoston asetuksen N:o 17 15 artiklan 2 kohta; komission tiedonannon 96/C 207/04 B jakson b kohta*)
24. *Kilpailu – Sakot – Sakkojen määrä – Sakkojen suuruuden määrittämisperusteet – Rikkomiseen syyllistyneen yrityksen komission kanssa tekemän yhteistyön huomioon ottaminen*
(*Neuvoston asetuksen N:o 17 15 artiklan 2 kohta; komission tiedonannon 96/C 207/04 B jakso*)
25. *Kilpailu – Sakot – Sakkojen määrä – Sakkojen suuruuden määrittäminen*
(*Neuvoston asetuksen N:o 17 15 artiklan 2 kohta; komission tiedonannon 96/C 207/04 B jakso ja komission tiedonannon 98/C 9/03 2 kohta*)

26. *Kilpailu – Sakot – Sakkojen määrä – Sakkojen suuruuden määrittämisperusteet – Rikkomiseen syyllistyneen yrityksen komission kanssa tekemän yhteistyön huomioon ottaminen*
(Neuvoston asetuksen N:o 17 15 artiklan 2 kohta; komission tiedonannon 96/C 207/04 B jakso)
27. *Kilpailu – Sakot – TuomioistuINVALVONTA*
(EY 81 ja EY 229 artikla; ETA-sopimuksen 53 artiklan 1 kohta; neuvoston asetuksen N:o 17 17 artikla)
28. *Kilpailu – Sakot – Sakkojen määrä – Sakkojen suuruuden määrittämisperusteet – Rikkomiseen syyllistyneen yrityksen komission kanssa tekemän yhteistyön huomioon ottaminen yhteistyöstä annetussa tiedonannossa esitetyn kehyksen ulkopuolella*
(Neuvoston asetuksen N:o 17 17 artikla; komission tiedonanto 96/C 207/04 ja komission tiedonannon 98/C 9/03 3 kohta)
29. *Kilpailu – Hallinnollinen menettely – Salassapitovelvollisuus*
(EY 287 artikla; neuvoston asetuksen N:o 17 20 artiklan 2 kohta)

1. Kilpailusääntöjen soveltamisen yhteydessä väitetiedoksiannossa on oltava väitteistä riittävän selvästi muotoiltu vaikka vain tiivistelmän muodossa esitetty selvitys, jotta ne, joita asia koskee, voisivat tosiasiallisesti saada tiedon siitä, mihin toimintaan komissio väittää niiden syyllistyneen. Vain tämän edellytyksen täyttäessään väitetiedoksianto voi täyttää sen tehtävän, joka sille on yhteisön asetuksilla annettu, eli että sen on annettava yrityksille kaikki sellaiset tiedot, joita ne tarvitsevat pystyäkseen tehokkaasti puolustautumaan ennen kuin komissio tekee lopullisen päätöksen. Tämä tehtävä ei vaihtelee väitetiedoksiannon vastaanottajana olevan yrityksen erityisen tilanteen ja sen komission kanssa tekemän yhteistyön asteen mukaan. Mainittua vaatimusta noudatetaan, jos päätöksessä ei aseteta asianomaisten henkilöiden vastuulle väitetiedoksiannossa tarkoitetuista rikkomisista poikkeavia rikkomisia ja jos siinä esitetään ainoastaan sellaisia tosiseikkoja,

joista asianomaiset henkilöt ovat voineet antaa selvityksen.

Puolustautumisoikeuksien käytöstä sakkojen määräämisen osalta on todettava, että silloin, kun komissio on väitetiedoksiannossaan nimenomaisesti ilmoittanut aikovansa tutkia, onko yrityksille määrättävä sakkoja, ja kun se on myös ilmoittanut ne tärkeimmät tosiseikat ja oikeudelliset seikat, jotka voivat johtaa sakon määräämiseen, kuten oletetun rikkomisen vakavuuden ja keston sekä sen, että rikkomiseen on syyllistytty ”tahallaan tai tuottamuksesta”, se on täyttänyt velvoitteensa kunnioittaa yritysten oikeutta tulla kuulluiksi. Tällöin komissio on antanut yrityksille tiedot, jotka ovat tarpeen, jotta ne voivat

puolustautua paitsi sitä vastaan, että niiden vahvistetaan rikkoneen kilpailusääntöjä, myös sakkojen määräämistä vastaan. Tästä seuraa sakkojen suuruuden määrittämisen osalta, että asianosaisten yritysten puolustautumisoikeudet komissiossa käytävissä menettelyssä taataan sillä, että yrityksillä on mahdollisuus esittää huomautuksia niiden tosi-seikkojen, joista niitä moititaan, kestosta, vakavuudesta ja kilpailunvastaisesta luonteesta.

Komissio ei ole väitetiedoksiannossa velvollinen ilmoittamaan siitä, että se mahdollisesti muuttaa käytäntöään sakkojen yleisen suuruusluokan osalta, koska tällainen mahdollisuus on sidoksissa kilpailupolitiikan yleisiin näkökohtiin, joilla ei ole suoraa yhteyttä kysymyksessä olevien asioiden erityisolosuhteisiin, eikä myöskään varoittavan vaikutuksen varmistamiseksi mahdollisesti toteutettavan sakkojen korotuksen laajuudesta, koska kunhan komissio on ilmoittanut ne tosiseikat ja oikeudelliset seikat, joiden perusteella se laskee sakkojen määrän, sillä ei ole velvollisuutta täsmentää, kuinka se aikoo soveltaa kutakin näistä seikoista sakkojen suuruuden määrittämisessä. Viitteiden antaminen suunniteltujen sakkojen määrästä ennen kuin yrityksille on annettu mahdollisuus esittää huomautuksensa niitä vastaan esitetystä väitteistä johtaisi

komission päätöksen sopimattomaan ennakoimiseen.

(ks. 46–49, 58, 59 ja 62 kohta)

2. Vaikka komissiolla on harkintavaltaa kunkin sakon määrän vahvistamisen osalta, eikä sen tarvitse soveltaa tarkkaa matemaattista kaavaa, se ei voi kuitenkaan olla noudattamatta itse itselleen asettamia sääntöjä. Koska asetuksen N:o 17/15 artiklan 2 kohdan ja EHTY:n perustamissopimuksen 65 artiklan 5 kohdan mukaisesti määrättävien sakkojen laskennasta annetut komission suuntaviivat ovat väline, jolla komissio pyrkii täsmentämään ylemmätasoisia oikeutta noudattaen ne perusteet, joita se aikoo soveltaa kyseistä harkintavaltaansa käytäessään, komission on sakkojen määrää vahvistaessaan todellakin otettava huomioon suuntaviivojen sanamuoto ja erityisesti niissä pakottavasti todetut seikat.

(ks. 119 kohta)

3. Siltä osin kuin on kyse päätöksestä, jossa määrätään yhteisön kilpailusääntöjen rikkomisen johdosta sakkoja useille yrityksille, perusteluvelvollisuuden ulot-

tuvuutta arvioitaessa on otettava huomioon, että kilpailusääntöjen rikkomisen vakavuus on määriteltävä erittäin monien seikkojen, kuten erityisesti asiaan liittyvien erityisolosuhteiden, asiayhteyden ja sakkojen varoittavan vaikutuksen perusteella, vaikka huomioon otettavista perusteista ei ole vahvistettu sitovaa tai tyhjentävää lueteloa. Perusteluvollisuudesta johtuvat vaatimukset täyttyvät täten, jos komissio ilmoittaa päätöksessään ne arviointiperusteet, joiden avulla se on määrittänyt kilpailusääntöjen rikkomisen vakavuuden ja keston, eikä sen ole esitettävä päätöksessä täsmällisempää selvitystä tai sakkojen laskentatapaa koskevia lukuja, vaikkakin on toivottavaa, että komissio käyttää mahdollisuutta esittää ne luvut, jotka ovat ohjanneet – muun muassa toivotun varoittavan vaikutuksen osalta – sen harkintavallan käyttöä sakkojen määrittämisessä.

(ks. 131, 206, 213 ja 214 kohta)

4. Asetuksen N:o 17/15 artiklan 2 kohdan ja EHTY:n perustamissopimuksen 65 artiklan 5 kohdan mukaisesti määrättävien sakkojen laskennasta annetuissa komission suuntaviivoissa esitetään sakkojen määrän laskemisen lähtökohdaksi määrää, joka määritetään sellaisten vaihteluvälien avulla, jotka heijastelevat rikkomisten eriasteista vakavuutta mutta jotka sellaisinaan eivät ole yhteydessä merkitykselliseen liikevaihtoon. Tämä menetelmä perustuu näin ollen olennaisesti sakkojen – vaikkakin suhteelliseen ja joustavaan –

tariffiointiin. Niinpä, kun komissio toteaa samassa päätöksessä useita rikkomisia, mainittu menetelmä ei mitenkään edellytä – eikä myöskään kiellä – sitä, että kutakin rikkomista koskevan laskentapohjan määrittämisessä otetaan huomioon kyseessä olevien markkinoiden koko, eikä se edellytä myöskään, että komissio määrittää mainitut laskentapohjat nojautumalla kiinteään prosentiosuuteen kokonaisliikevaihdosta.

(ks. 133–135 kohta)

5. Määrittäessään yhteisön kilpailuoikeuden rikkomisen johdosta määrättävien sakkojen määrää komissio ei ole velvollinen laskemaan sakon määrää kyseisten yritysten liikevaihtoa koskevien summien pohjalta eikä varmistumaan tapauksissa, joissa sakkoja määrätään useille yrityksille samasta rikkomisesta, että kunkin yrityksen osalta lasketut sakkojen lopulliset määrät heijastavat yritysten välisiä eroavaisuuksia näiden kokonaisliikevaihdon taikka kyseisen tuotteen markkinoita koskevan liikevaihdon osalta. Rikkomisten vakavuus on määritettävä monien seikkojen, kuten asian erityisten ominaispiirteiden, asiayhteyden ja sakkojen ennalta ehkäisevän vaikutuksen perusteella. Täten määrittäessään sakkojen määrää komis-

sio voi kyllä ottaa huomioon rikkomisessa kyseessä olevaan tuotteeseen liittyvän liikevaihdon seikkana, jonka perusteella arvioidaan rikkomisen vakavuutta, mutta liikevaihdolle ei ole annettava kohtuutonta merkitystä suhteessa muihin arviointikriteereihin, koska sakkojen määrän määrittäminen ei voi seurata pelkästä mainittuun liikevaihtoon perustuvasta laskelmasta.

edellyttä sitä, että sakkojen laskentapohjan on kaikkien kartellin jäsenten osalta oltava sama prosenttiosuus yrityskohtaisesta liikevaihdosta.

(ks. 139 ja 145–149 kohta)

Lisäksi vaikka asetuksen N:o 1715 artiklan 2 kohdan ja EHTY:n perustamissopimuksen 65 artiklan 5 kohdan mukaisesti määrättävien sakkojen laskennasta annetuissa komission suuntaviivoissa ei todeta, että sakkojen määrä lasketaan tuotteeseen liittyvän maailmanlaajuisen liikevaihdon perusteella, niissä ei myöskään kielletä sitä, että tällaiset liikevaihdot otetaan huomioon sakkoa määritettäessä yhteisön yleisten oikeusperiaatteiden noudattamiseksi ja tilanteen sitä vaatiessa. Lisäksi suuntaviivoissa korostetaan, että samasta toiminnasta määrättävän seuraamuksen tasapuolisuuden periaate voi olosuhteiden niin vaatiessa johtaa siihen, että asianomaisille yrityksille määrätään erisuuret määrät, vaikka nämä erot eivät perustu matemaattisiin laskelmiin.

6. Kartellin eri osapuolille määrättävien sakkojen määrien vahvistamisen yhteydessä ei voida pitää lainvastaisena menetelmää, jonka mukaan kartellin jäsenet jaetaan useisiin luokkiin ja joka johtaa samaan luokkaan kuuluvien yritysten laskentapohjan vahvistamiseen kiinteämääräisesti, siitä huolimatta, että se johtaa samaan luokkaan kuuluvien yritysten kokoerojen huomioimatta jättämiseen. Yrityksiä luokkiin jaettaessa on kuitenkin noudatettava yhdenvertaisen kohtelun periaatetta, jonka mukaan on kiellettyä kohdella toisiinsa rinnastettavissa olevia tapauksia eri tavalla ja erilaisia tapauksia samalla tavalla, ellei tällainen kohtelu ole objektiivisesti perusteltua. Lisäksi sakkojen määrän on oltava ainakin oikeassa suhteessa kilpailusääntöjen rikkomisen vakavuuden arvioimisen osalta huomioon otettaviin seikkoihin nähden.

Sen tarkastamiseksi, onko kartellin jäsenet jaettu luokkiin yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ja suhteellisuusperiaatetta noudattaen, yhteisöjen tuomioistuinten on valvoessaan sitä, onko komis-

Myöskään suhteellisuusperiaate ja yhdenvertaisen kohtelun periaate eivät

sio käyttänyt sille tässä asiassa kuuluvaa harkintavaltaansa laillisesti, tarkastettava ainoastaan, onko tämä jako yhtenäinen ja objektiivisesti perusteltu, eivätkä ne saa korvata suoralta kädeltä komission arviointia omalla arvioinnillaan.

Tältä osin kartellin jäsenten jakaminen kahteen luokkaan, suurten tuottajien ja muiden tuottajien luokkaan, on hyväksyttävä tapa ottaa huomioon niiden suhteellinen merkitys markkinoilla laskentapohjan mukauttamiseksi, kunhan se ei johda kyseisten markkinoiden karkeasti vääristyneeseen esittämiseen.

(ks. 150, 156, 157 ja 159 kohta)

7. Komissiolla on harkintavaltaa, jonka puitteissa se voi, kyseessä olevan asian olosuhteiden mukaan, ottaa huomioon tai olla ottamatta huomioon tiettyjä seikkoja vahvistaessaan sellaisten sakkojen määrää, jotka se aikoo määrätä kilpailusääntöjen rikkomisen johdosta. Kun otetaan huomioon asetuksen N:o 17 15 artiklan 2 kohdan ja EHTY:n perustamissopimuksen 65 artiklan 5 kohdan mukaisesti määrättävien sakkojen laskennasta annettujen komission suuntaviivojen 1 kohdan A alakohdan kuudennen alakohdan sanamuoto, on todettava, että kun on kyse rikkomisista, joihin on osallistunut useita yrityksiä, komissiolla on tietty harkintavalta sen mahdollisuuden suhteen, joka koskee

sakkojen määrän vaihtelua kunkin yrityksen koon mukaisesti. Suuntaviivojen 1 kohdan A alakohdan kuudennessa alakohdassa olevan ilmauksen ”tietyissä tapauksissa” ja sanan ”erityisesti” käytöstä aiheutuu se, että yksittäisten yritysten kokoon perustuva määrien vaihtelu ei ole komission itselleen asettama järjestelmällinen laskentavaihe vaan harkinnanvarainen joustomahdollisuus, jonka komissio on itselleen varannut niitä asioita varten, joissa se osoittautuu tarpeelliseksi.

Tämän suhteen komissio ei ylitä harkintavaltansa rajoja, kun se määrittäessään sakkojen laskentapohjat sellaisen rikkomisen johdosta, johon ovat syyllistyneet kaksi ainoaa markkinoilla toimivaa yritystä, ei kohtele mainittuja toimijoita eritavalla, huolimatta yritysten kyseisiä markkinoita koskevien liikevaihtojen ja niiden markkinaosuuksien välisistä eroista, yhtäältä koska kartelli voi tällaisilla markkinoilla toteutua ainoastaan, mikäli nämä molemmat toimijat osallistuvat siihen, ja näin markkinaosuuksien perusteella pienemmän toimijan osallistuminen on aivan yhtä välttämätöntä kartellin olemassaololle kuin suuremman toimijan osallistuminen, ja toisaalta, koska esillä olevassa asiassa kyseessä on kaksi suurta tuottajaa.

(ks. 180–182 kohta)

8. Asetuksen N:o 17/15 artiklassa kilpailusääntöjen rikkomisten johdosta säädettyjen rangaistusten tarkoituksena on päättää lainvastaiset toiminnot ja estää niiden uudistaminen. Koska varoitettava vaikutus muodostaa kilpailusääntöjen rikkomisen johdosta määrättävien sakkojen päämäärän, tämän päämäärän varmistamiseen liittyvä vaatimus muodostaa yleisluonteisen vaatimuksen, jonka on ohjattava komissiota koko sakkojen laskennan ajan, eikä edellytä välttämättä sitä, että mainittuun laskentaan sisältyy tietty vaihe, jossa suoritetaan kokonaisarviointi kaikista olosuhteista, jotka ovat merkityksellisiä kyseisen päämäärän saavuttamiseksi.

(ks. 218–220, 226 ja 238 kohta)

9. Määritettäessä asetuksen N:o 17/15 artiklan nojalla kilpailusääntöjen rikkomisen johdosta määrättävien sakkojen määrää rangaistusten kohteena olevan yrityksen koko ja sen yleiset voimavarat ovat arvioinnin kannalta merkityksellisiä tekijöitä, jotka voidaan ottaa huomioon sakkojen varoitettavan vaikutuksen varmistamiseksi. Suuryritys, jolla on kartellin muihin jäseniin verrattuna käytettävissään huomattavan suuria taloudellisia resursseja, voi helpommin hankkia sakkojen maksamiseen tarvittavat varat, mikä oikeuttaa – jotta sakkojen riittävä varoitettava vaikutus kyseisen yrityksen suhteen toteutuisi – määräämään sille

suhteellisesti korkeamman sakon kuin samaan rikkomiseen syyllistyneelle yritykselle, jolla ei ole käytettävissään kyseisenlaisia resursseja.

Komissiolla ei ole estettä soveltaa korotuskerrointa, jolla pyritään varoitettavan vaikutuksen johdosta ottamaan huomioon yritysten koko ja yleiset voimavarat, siitä syystä, että suuntaviivoissa ei nimenomaisesti säädetä tällaisesta mahdollisuudesta. Yritysten koon ja yleisten voimavarojen huomioon ottaminen voi auttaa täyttämään tarpeen määrittää sakon määrä tasolle, jolla varmistetaan suuntaviivojen 1 kohdan A alakohdan neljännen alakohdan mukainen riittävä varoitettava vaikutus, ja näin on sekä silloin, kun välittömästi laskentapohjaa määritettäessä otetaan huomioon muun muassa mainitut seikat, että silloin, kun muiden seikkojen perusteella (kuten rikkomisen luonne tai yksittäisen sääntöjenvastaisen toiminnan merkitys) määritettyyn laskentapohjaan sovelletaan korjauskerrointa, jolla pyritään ottamaan huomioon yritysten koko ja yleiset voimavarat. Sen lisäksi, että tämä viimeksi mainittu toimintatapa ei ole suuntaviivojen vastainen, se myös edesauttaa komission suorittaman laskelman avoimuutta verrattuna ensimmäiseen toimintatapaan.

(ks. 235 ja 253 kohta)

10. Asetuksen N:o 17/15 artiklan 2 kohdan ja EHTY:n perustamissopimuksen 65 artiklan 5 kohdan mukaisesti määrättävien sakkojen laskennasta annetuissa komission suuntaviivoissa ei missään kielletä soveltamasta kilpailusääntöjen erittäin vakavien rikkomisten osalta 100 prosentin korotuskerrointa laskentapohjaan sakkojen varoittavan vaikutuksen varmistamiseksi.

Erityisesti mainittujen rikkomisten osalta suuntaviivoissa todetaan ainoastaan, että sakkojen mahdollinen määrä on yli 20 miljoonaa euroa. Ainoat suuntaviivoissa mainitut ylärajat, joita sovelletaan mainitunlaisiin rikkomisiin, ovat asetuksen N:o 17/15 artiklan 2 kohdassa säädetty yleinen 10 prosentin enimmäismäärä kokonaisliikevaihdosta ja rikkomisen keston perusteella määrättäviä lisämääriä koskevat enimmäismäärät (ks. suuntaviivojen 1 kohdan B alakohdan ensimmäisen alakohdan toinen ja kolmas luetelmakohta). Täten suuntaviivoihin ei voida perustaa mitään luottamuksensuojaa laskentapohjan määrän osalta, tähän määrään muilla perusteilla kuin rikkomisen keston johdosta sovellettavien lisämäärien osalta eikä täten myöskään erittäin vakavien rikkomisten johdosta määrättävien sakkojen lopullisen määrän osalta. Sama

pätee siihen, kuinka suurta osaa lopullisesta sakosta laskentavaiheessa määrätty lisämäärä voi vastata.

(ks. 249, 251 ja 252 kohta)

11. Se seikka, että yritys, jolle on määrätty rangaistuksia kilpailusääntöjen rikkomisen johdosta, on rikkomisen päätyttyä toteuttanut sisäisesti toimenpiteitä estääkseen sen, ettei se syyllisty uuteen rikkomiseen, ei mitenkään velvoita komissiota soveltamaan sakkojen alennuskertoimia. Vaikka onkin tärkeää, että yritys toteuttaa toimenpiteitä estääkseen sen, että sen työntekijät rikkoisivat tulevaisuudessa uudelleen yhteisön kilpailuoikeutta, tämä ei millään tavalla muuta sitä, että todettu kilpailusääntöjen rikkominen on todella tapahtunut. Pelkästään se, että komissio on aikaisemmassa päätöskäytännössään eräissä tapauksissa ottanut lieventävänä asiahaarana huomioon kilpailusääntöjen noudattamisohjelman käyttöön ottamisen, ei merkitse, että komissiolla olisi velvollisuus toimia samoin kaikissa yksittäistapauksissa.

(ks. 266 ja 267 kohta)

12. Komissiolla ei ole velvollisuutta ottaa huomioon samojen salaisten sopimusten

johdosta kolmansissa valtioissa kärsittyjä rangaistuksia, kun se arvioi varoittavan vaikutuksen asettamia vaatimuksia sellaisen yrityksen osalta, jolle on määrättävä rangaistuksia yhteisön kilpailusääntöjen rikkomisesta. Varoittavan vaikutuksen päämäärällä, jota komissiolla on oikeus tavoitella sakon määrää vahvistessaan, pyritään varmistamaan se, että yritykset noudattavat perustamissopimuksen kilpailusääntöjä harjoittaessaan toimintaansa yhteisön alueella tai Euroopan talousalueella (ETA). Tästä seuraa, että yhteisön kilpailusääntöjen rikkomisesta määrätyn sakon varoittava vaikutus ei määräydy yksinomaan asianomaisen yrityksen erityisen tilanteen perusteella eikä sen perusteella, onko tämä noudattanut ETA:n ulkopuolisissa kolmansissa valtioissa vahvistettuja kilpailusääntöjä.

erityinen vastuu muihin yrityksiin verrattuna. Näiden periaatteiden mukaisesti asetuksen N:o 17/15 artiklan 2 kohdan ja EHTY:n perustamissopimuksen 65 artiklan 5 kohdan mukaisesti määrättävien sakkojen laskennasta annettujen komission suuntaviivojen 2 kohdassa, otsikolla raskauttavat olosuhteet, vahvistetaan luettelo, joka ei ole tyhjentävä, asianhaaroista, joiden perusteella sakon päämäärää voidaan korottaa, ja näihin kuuluu muun muassa ”toiminta rikkomusten johtajana tai yllyttäjänä”.

(ks. 280–282 kohta)

(ks. 269 kohta)

13. Silloin, kun kilpailusääntöjen rikkomiseen on osallistunut useita yrityksiä, sakkojen määrän määrittämisen yhteydessä on selvitettävä kunkin yrityksen osallistumisen suhteellinen vakavuus, mikä merkitsee muun muassa sitä, että on selvitettävä kunkin yrityksen rooli rikkomisessa sinä aikana, jolloin ne siihen osallistuivat. Tästä seuraa muun muassa, että yhden tai useamman yrityksen toiminta kartellin ”johtajina” on otettava huomioon sakon määrää laskettaessa, sillä tällaisessa asemassa olleilla yrityksillä on sen perusteella oltava
14. Asetuksen N:o 17/15 artiklan 2 kohdan ja EHTY:n perustamissopimuksen 65 artiklan 5 kohdan mukaisesti määrättävien sakkojen laskennasta annettujen komission suuntaviivojen 2 kohdan kolmannen luetelmakohdan sanamuodostakin ilmenee, että arvioitaessa yrityksellä kilpailusääntöjen rikkomisessa ollutta roolia on erotettava johtajan roolin käsite yllyttäjän roolin käsitteestä ja suoritettava kaksi erillistä arviointia

sen selvittämiseksi, onko kyseisellä yrityksellä ollut jompikumpi näistä rooleista. Yllyttäjän rooli liittyy kartellin luomis- tai laajenemishetkeen, kun taas johtajan rooli liittyy kartellin toimintaan.

(ks. 316 kohta)

joiden johdosta sakkoja on korotettu niiden perusmäärään nähden, on ollut lainvastainen, tämä antaa yhteisöjen tuomioistuimille mahdollisuuden täyden harkintavallan käyttämiseen – siten, että huomioon otetaan kaikki esillä olevan asian kannalta merkitykselliset olosuhteet – edellä mainitun sakkojen korotuksen vahvistamiseksi, kumoamiseksi tai muuttamiseksi.

15. Jotta yritys voitaisiin luokitella kartellin yllyttäjäksi, sen on tullut painostaa tai kannustaa muita yrityksiä kartellin perustamiseen tai siihen liittymiseen. Sitä vastoin ainoastaan kartellin perustajajäseniin kuuluminen ei ole riittävää. Täten esimerkiksi ainoastaan kahden yrityksen perustamassa kartellissa ei ole perusteltua luokitella automaattisesti molempia yrityksiä yllyttäjiksi. Tämä luokittelu on varattava sille yritykselle, joka on mahdollisesti toiminut aloitteentekijänä esimerkiksi ehdottamalla toiselle yritykselle mahdollisuutta yhteisjärjestelyyn tai pyrkimällä houkuttelemaan sen suostumaan siihen.

(ks. 321 ja 456 kohta)

16. Kun komission päätöksestä, jolla on määrätty sakkoja kilpailusääntöjen rikkomisen johdosta, nostetun kanteen yhteydessä todetaan, että komission arviointi raskauttavista asianhaaroista,

(ks. 303, 338 ja 394 kohta)

17. Mitä tulee yrityksen luokitteluun kilpailusääntöjen rikkomisen johtajaksi, se, että kartellin yhteydessä hinnankorotuksista – mukaan luettuna niiden laajuus, ajankohta ja toteutustapa – päätetään yhteisellä sopimuksella kartellin jäsenten välisissä tapaamisissa, ei ole sen luonteinen seikka, että sillä poistettaisiin se erityinen vastuu, jonka joku yrityksistä kantaa päättäessään olla ensimmäinen, joka tosiasiallisesti toteuttaa sovitun korotuksen. Kun yritys tekee tällaisen aloitteen ilman, että sen tekeminen oli nimenomaisesti ja erityisesti osoitettu sille kartellin kokouksessa tehdyssä hintojenkorotussopimuksessa, se antaa spontaanisti merkittävän impulsin sopimuksen täytäntöönpanosta varmistamalla, ettei sopimus jää kuolleeksi kirjaimiksi, vaan että siitä aiheutuu vaikutuksia markkinoille.

Sitä vastoin pelkästään sitä, että kartellin jäsen ilmoittaa ensimmäisenä uudesta hinnasta tai hintojenkorotuksesta, ei voida pitää osoituksena sillä kartellissa olleesta johtajan roolista, kun asian olosuhteista ilmenee, että kyseisestä hinnasta tai korotuksesta on sovittu etukäteen yhteisellä sopimuksella kartellin muiden jäsenten kanssa ja että kartellin jäsenet ovat myös päättäneet, kuka niistä ilmoittaisi asiasta ensimmäisenä, sillä tällainen päätös osoittaa, että hinnan tai hinnankorotuksen ilmoittaminen ensimmäisenä on ainoastaan osoitus ennakkoon yhteisen tahdon mukaisesti määrätyn järjestelmän noudattamisesta tarkalleen eikä spontaani aloite, joka antaa alkusykäyksen kartellille.

(ks. 348 ja 427 kohta)

18. Se, että yritys harjoittaa painostusta tai jopa määrää muita kartellin jäseniä toimimaan tietyllä tavoin, ei ole välttämättömän edellytys kyseisen yrityksen määrittämiseksi kartellin johtajaksi. Tältä osin riittää, että yritys on toiminut kartellissa merkittävänä kantavana voimana, mikä voidaan päätellä muun muassa siitä, että sen tehtävänä on ollut valmistella kartellin jäsenten noudattama toimintatapa ja ehdottaa tätä muille, vaikkei se välttämättä olisikaan kyennyt velvoittamaan niitä toimimaan tämän mukaisesti.

(ks. 374 kohta)

19. Laajaan kartelliin kuuluvan yritysyhdyntymän yhteneväiset edut ja tavoitteet sekä näiden omaksuma yhteinen kanta eivät väistämättä merkitse johtajan roolin osoittamista kyseisen ryhmän jäsenille eikä tällaisen luokittelun ulottamista kaikkiin muihin mainitun ryhmän jäseniin, jos jotakin tai joitakin näistä pidetään johtajana muiden syiden perusteella.

(ks. 402 kohta)

20. Kun useat yritykset ovat yhdessä syyllistyneet useisiin kilpailusääntöjen rikkomuksiin, sen seikan perusteella, että yhtä kartellia koskevat tapaamiset mahdollisesti pidettiin samaan aikaan kuin jotain toista kartellia koskevat tapaamiset ja että niissä käsiteltiin pääpiirteissään samoja asioita, ei voida muodostaa mitään ennakkokäsitystä sen kysymyksen suhteen, mikä yritys todella toimi johtajan roolissa kussakin mainituista kartelleista. Näin ollen kahden tarkasteltavana olevan kartellin välisten edellä mainittujen yhdenmukaisuuksien perusteella ei voida olettaa, että yrityksellä, jolla on ollut johtajan rooli yhdessä näistä kartelleista, on ollut samanlainen rooli myös toisessa kartellissa.

(ks. 459 kohta)

21. Pitkäkestoisessa rikkomisessa kartellin jäsenet voivat eri aikana vuorotellen toimia johtajan roolissa, ja näin ei ole mahdotonta, että kuhunkin sovelletaan johtajan rooliin perustuvaa raskauttavaa asianhaaraa.

tun tiedonannon B jakson perusteella edellyttää muun muassa sitä, että kyseinen yritys on ollut ensimmäinen, joka esittää ratkaisevaa näyttää kartellin olemassaolosta.

(ks. 460 kohta)

22. Sakkojen määräämättä jättämisestä tai lieventämisestä kartelleja koskevissa asioissa annettulla komission tiedonannolla luodaan oikeutettuja odotuksia, joihin sellaiset yritykset, jotka haluavat ilmoittaa komissiolle kartellin olemassaolosta, perustavat toimintansa. Kun otetaan huomioon perusteltu luottamus, joka yrityksille, jotka haluavat ryhtyä komission kanssa yhteistyöhön, voi syntyä tämän tiedonannon perusteella, komissio on velvollinen noudattamaan tiedonantoa arvioidessaan yrityksen tekemää yhteistyötä yritykselle määrätävän sakon suuruutta määrittäessä.

Tältä osin vaikka tällaisen näytön ei välttämättä sinällään tarvitse olla riittävä kartellin olemassaolon todistamiseksi, sen on kuitenkin oltava tässä samassa tarkoituksessa ratkaiseva. Kyse ei näin ollen voi olla pelkästä suuntaa-antavasta lähteestä komission tutkimuksille vaan sellaisista seikoista, joita voidaan suoraan käyttää pääasiallisena näyttönä tehdä kilpailusääntöjen rikkomisen toteamista koskeva päätös. Tämä näyttö on lisäksi tosiasiallisesti esitettävä komissiolle, eikä pelkkä ehdotus tai vihje sellaisesta lähteestä, josta mainittu näyttö voidaan hankkia, riitä.

(ks. 488 kohta)

23. Täydellisen vapautuksen tai sakon määrän alennuksen myöntäminen sakkojen määräämättä jättämisestä tai lieventämisestä kartelleja koskevissa asioissa anne-

Tällaisena näyttönä ei täten voida pitää ensinnäkään tietoja, joiden ansiosta komissio voi esittää tietojensaantipyynn- töjä tai jopa määrätä tarkastuksia mutta jotka jättävät kuitenkin lähes kokonaan komission tehtäväksi tosiseikkojen esit- tämisen ja todistamisen huolimatta siitä, että tiedot esittänyt yritys myöntää vastuunsa asiassa, eikä myöskään yrityk- sen tekemää ehdotusta työntekijöidensä saattamisesta komission kuultaviksi, koska komissiolla ei ole velvollisuutta

hyväksyä tällaista ehdotusta, sillä se voi pyytää yritystä keräämään tiedot työntekijöiltään ja toimittamaan ne sitten sille kirjallisesti, jotta toimielimen työtaakkaa ei tarpeettomasti kuormiteta.

nalta, koska viranomaiselle suullisesti tapaamisen puitteissa esitetyt tiedot tavanomaisesti kirjataan ylös ja säilytetään äänityksenä ja/tai toisinnetaan kirjallisesti laatimalla pöytäkirja.

Komissiolla ei myöskään ole velvollisuutta kiinnittää yrityksen huomiota toimitettujen tietojen puutteellisuuteen eikä tarpeeseen täydentää niitä, sillä tiedonannon E jakson 2 kohdan mukaan ”lopullinen päätös siitä, että täytyvätkö edellä B, C tai D [jaksossa] mainitut edellytykset, tehdään samaan aikaan kun komissio tekee lopullisen päätöksen”.

(ks. 492, 493, 517, 518, 521, 522, 526 ja 568 kohta)

24. Kyseessä oleva yritys voi esittää komissiolle suullisesti sakkojen määräämättä jättämisestä tai lieventämisestä kartelleja koskeissa asioissa annetun tiedonannon B jakson mukaisen täydellisen vapautuksen tai sakon määrän alennuksen myöntämisen edellyttämän ratkaisevan näytön kartellin olemassaolosta. Tietojen esittäminen suullisesti ei sisällä mitään merkittäviä ongelmia oikeusvarmuuden kan-

Vaikka tältä osin pitää paikkansa, että komissiolla ei ole yleistä velvollisuutta laatia pöytäkirjoja tapaamisista, joita se pitää henkilöiden tai yritysten kanssa, sellaisen nimenomaisen säännöksen puuttuminen, jossa säädetään pöytäkirjan laatimisesta, ei kuitenkaan estä sitä, että komissiolla voi tietyissä tapauksissa olla velvollisuus säilyttää vastaanottamansa ilmoitukset pöytäkirjan tapaisen asiakirjan muodossa. Tällainen velvollisuus voidaan kunkin yksittäistapauksen olosuhteista riippuen johtaa suoraan hyvän hallinnon periaatteesta, joka kuuluu yhteisön oikeusjärjestelmässä annettuihin hallinnollista menettelyä koskeviin takeisiin. Kun yritys ottaa yhteyttä komissioon tarkoituksenaan toimia sellaisessa yhteistyössä, joka voi johtaa yhteistyöstä annetun tiedonannon mukaisiin etuuksiin, ja kun tässä yhteydessä pidetään tapaaminen komission ja kyseisen yrityksen välillä, hyvän hallinnon periaate edellyttää, että tapaamisesta laaditaan pöytäkirja tai ainakin äänitallenne, jossa toistetaan pääpiirteissään

tapaamisen sisältö, mikäli yritys on tätä pyytänyt viimeistään tapaamisen alkaessa.

yllyttäjän rooli, kyseinen yritys ei voi saada edukseen yhteistyöstä annetun tiedonannon mukaista vapautusta tai hyvin huomattavaa sakkojen määrän alennusta.

(ks. 498–502 ja 506 kohta)

(ks. 535, 536, 544 ja 545 kohta)

25. Asetuksen N:o 17/15 artiklan 2 kohdan ja EHTY:n perustamissopimuksen 65 artiklan 5 kohdan mukaisesti määrättävien sakkojen laskennasta annettujen komission suuntaviivojen 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa ja sakkojen määräämättä jättämisestä tai lieventämisestä kartelleja koskeissa asioissa annetun tiedonannon B jakson e kohdassa mainittujen käsitteiden ”rikkomisen johtajan tai yllyttäjän rooli” ja ”toiminnan aloittaja tai ratkaiseva toimija” – jotka muodostavat yhtäältä raskauttavan asianhaaran sakkojen laskennassa ja toisaalta olosuhteen, joka estää täydellisen vapautuksen tai hyvin huomattavan sakkojen määrän alennuksen myöntämisen – ulottuvuus on pääpiirteissään sama.

26. Kun otetaan huomioon sakkojen määräämättä jättämisestä tai lieventämisestä kartelleja koskeissa asioissa annetun tiedonannon B jakson b kohdan sanamuoto, jolla pyritään palkitsemaan hyvin huomattavalla sakkojen määrän alentamisella ainoastaan se yritys, joka on todella ollut ”ensimmäinen”, joka esittää ratkaisevaa näyttöä, ei voida väittää, että kaksi yritystä täyttävät yhdessä mainitun edellytyksen, kun ne eivät ole esittäneet kyseisenlaista näyttöä samana päivänä.

(ks. 550 kohta)

27. Valvonta, jota yhteisöjen tuomioistuimet harjoittavat sellaisen päätöksen suhteen, jolla komissio on todennut EY 81 artiklan ja Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen 53 artiklaa rikotun ja määrännyt sakkoja, rajoittuu päätöksen laillisuuden valvontaan. EY 229 artiklassa ja asetuksen N:o 17/17 artiklassa tarkoitettua yhteisöjen tuomioistuimilla olevaa täyttä harkintavaltaa voidaan tarvittaessa käyttää ainoastaan sen jälkeen, kun päätök-

Tämän johdosta, kun yrityksellä on todettu kartellissa olleen johtajan tai

sen on todettu olevan lainvastainen ja kun asianomainen yritys on kanteessaan vedonnut tähän lainvastaisuuteen, niiden seurauksien oikaisemiseksi, joita lainvastaisuudesta on aiheutunut määrätyn sakon määrän määrittämisen suhteen, tarvittaessa joko kumoamalla sakko tai oikaisemalla sitä.

asioissa annetussa tiedonannossa esitetyn kehityksen ulkopuolella edellyttää välttämättä, että kyseessä olevaa yhteistyötä ei voida palkita yhteistyöstä annetun tiedonannon puitteissa ja että se on ollut tehokasta, eli että se on helpottanut komission tehtävää, joka koostuu yhteisön kilpailusääntöjen rikkomisten toteamisesta ja ehkäisemisestä.

Täten kantajan, jonka osalta komissio on soveltanut sakkojen määräämättä jättämisestä tai lieventämisestä kartelleja koskevilla asioilla annettua tiedonantoa, esittämä vaatimus siitä, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin arvioi kyseisen yrityksen yhteistyötä hallinnollisen tutkimuksen kuluessa ja palkitsee sen tämän johdosta jättämällä huomiotta mainitun tiedonannon säännökset, joiden lainvastaisuuteen yritys ei kuitenkaan vetoa, on hylättävä.

(ks. 585 ja 588 kohta)

(ks. 581–583 kohta)

28. Mahdollisuus myöntää kilpailusääntöjen rikkomista koskevan menettelyn aikana komission kanssa yhteistyössä toimineelle yritykselle asetuksen N:o 17/15 artiklan 2 kohdan ja EHTY:n perustamissopimuksen 65 artiklan 5 kohdan mukaisesti määrättävien sakkojen laskennasta annettujen komission suuntaviivojen 3 kohdan kuudennen luetelmakohdan mukainen sakkojen alennus sakkojen määräämättä jättämisestä tai lieventämisestä kartelleja koskevilla
29. Kontradiktorisissa menettelyissä, joissa saatetaan määrätä seuraamuksia, ehdotetun seuraamuksen laatu ja määrä kuuluvat lähtökohtaisesti salassapitovelvollisuuden piiriin siihen saakka, kun seuraamuksesta ei ole lopullisesti päätetty eikä sitä ole julistettu. Tämä periaate perustuu muun muassa tarpeeseen varjella asianomaisen mainetta ja arvokkuutta siihen saakka, kun tätä ei ole todettu syylliseksi. Lisäksi komissiolla oleva velvollisuus olla paljastamatta lehdistölle tietoja täsmällisestä suunnitellusta seuraamuksesta ei liity ainoastaan sillä olevaan velvollisuuteen noudattaa salassapitovelvollisuutta vaan myös sillä olevaan hyvään hallintoon koskevaan velvoitteeseen.

Vaikka oletettaisiin, että komissio on vastuussa kilpailusääntöjen rikkomisen johdosta määrättävän sakon täsmällisiä yksityiskohtia koskevien tietojen paljastamisesta tiedotusvälineille ennen sakosta päättämistä, tämänkaltainen sääntöjenvastaisuus voi johtaa kyseessä olevan päätöksen kumoamiseen ainoastaan, mikäli asiassa osoitetaan, että ilman kyseistä sääntöjenvastaisuutta päätöstä ei olisi tehty tai se olisi ollut sisällöltään erilainen. Sen, jota asia koskee, on esitettävä ainakin viitteitä, jotka tukevat mainitunkaltaista johtopäätöstä. Tämän kriteerin seurauksena ei ole, että tämän-

kaltaisista sääntöjenvastaisuuksista ei käytännössä rangaistaisi. Riippumatta mahdollisuudesta saada kyseinen päätös kumottua tilanteessa, jossa sääntöjenvastaisuus on vaikuttanut sen sisältöön, asianosaisella on oikeus pyrkiä saattamaan kyseessä oleva toimielin vastuuseen sen vahingon vuoksi, jonka se katsoo itselleen aiheutuneen tästä sääntöjenvastaisuudesta.

(ks. 604, 606 ja 607 kohta)