

## Asia T-64/02

**Dr. Hans Heubach GmbH & Co. KG**

**vastaan**

**Euroopan yhteisöjen komissio**

Kilpailu — EY 81 artikla — Kartelli — Sinkkifosfaattimarkkinat — Sakko — Sakkojen määrän laskennasta annetut suuntaviivat — Kumoamiskanne — Lainvastaisuusväite — Asetuksen N:o 17 15 artiklan 2 kohta — Rikkomisen vakavuus — Suhteellisuusperiaate ja yhdenvertaisen kohtelun periaate — Perustelut

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio (viides jaosto)  
29.11.2005 . . . . . II - 5146

### Tuomion tiivistelmä

- 1. Lainvastaisuusväite — Ulottuvuus — Säädökset, päätökset ja muut toimet, joiden lainvastaisuuteen voidaan vedota — Kilpailusääntöjen rikkomisesta määrättävien sakkojen laskennasta annetuista komission suuntaviivoista voidaan esittää lainvastaisuusväite*

*(EY 241 artikla; komission tiedonanto 98/C 9/03)*

2. *Kilpailu — Sakot — Sakkojen määrä — Sakkojen suuruuden määrittäminen — Komission antamat suuntaviivat — Mahdollisuus ottaa huomioon pienten ja keskisuurten yritysten erityinen tilanne*  
(Neuvoston asetuksen N:o 17 15 artiklan 2 kohta; komission tiedonanto 98/C 9/03)
  
3. *Kilpailu — Sakot — Sakkojen määrä — Sakkojen suuruuden määrittämisperusteet — Rikkomisten vakavuus ja kesto — Erottelu*  
(Neuvoston asetuksen N:o 17 15 artiklan 2 kohta; komission tiedonanto 98/C 9/03)
  
4. *Kilpailu — Sakot — Sakkojen määrä — Sakkojen suuruuden määrittämisperusteet — Rikkomisen vakavuus — Horisontaalinen kartelli, joka koskee hintoja, kiintiöitä ja asiakkaiden jakamista — Erittäin vakava rikkominen — Seikat, jotka eivät estä tätä luokittelua*  
(EY 81 artiklan ensimmäinen kohta; komission tiedonanto 98/C 9/03)
  
5. *Kilpailu — Kartellit tai muut yhteisjärjestelyt — Markkinoiden rajaaminen — Tarkoitus — Jäsenvaltioiden väliseen kauppaan kohdistuvan vaikutuksen määrittäminen*  
(EY 81 artikla)
  
6. *Kilpailu — Sakot — Sakkojen määrä — Sakkojen suuruuden määrittämisperusteet — Rikkomisten vakavuus — Koko rikkomisen vaikutusten huomioon ottaminen — Raskauttavien tai lieventävien seikkojen arviointi kunkin yksittäin tarkastellun osallistujan osalta*  
(Neuvoston asetuksen N:o 17 15 artiklan 2 kohta)
  
7. *Kilpailu — Sakot — Sakkojen määrä — Sakkojen suuruuden määrittämisperusteet — Rikkomisten vakavuus — Lieventävät seikat — Kysessä olevan alan heikko taloudellinen tila ei ole lieventävä seikka*  
(Neuvoston asetuksen N:o 17 15 artiklan 2 kohta)
  
8. *Kilpailu — Sakot — Sakkojen määrä — Sakkojen suuruuden määrittämisperusteet — Kysessä olevan yrityksen kokonaisliikevaihto — Rikkomisen kohteena olevilla tuotteilla hankittu liikevaihto — Huomioon ottaminen — Rajat*  
(Neuvoston asetuksen N:o 17 15 artiklan 2 kohta)

9. *Kilpailu — Sakot — Sakkojen määrä — Sakkojen suuruuden määrittämisperusteet — Ei ole velvollisuutta ottaa huomioon kyseessä olevan yrityksen taloudellista tilannetta — Yrityksen tosiasiallisen maksukyvyyn huomioon ottaminen erityisessä sosiaalisessa toimintakentässä — Ei ole olemassa periaatteellista kieltoa vahvistaa sakon suuruus määräksi, jonka seurauksena yritys joutuu konkurssiin tai selvitystilaan*  
(Neuvoston asetuksen N:o 17 15 artikla; komission tiedonannon 98/C 9/03 5 kohdan b alakohta)
10. *Kilpailu — Sakot — Sakkojen määrä — Sakkojen suuruuden määrittämisperusteet — Ehkäisevä vaikutus sekä rikkomiseen syyllistyneeseen yritykseen että kolmansiin nähden*  
(EY 81 ja EY 82 artikla; neuvoston asetuksen N:o 17 15 artiklan 2 kohta)
11. *Kilpailu — Sakot — Sakkojen määrääminen — Ei ole välttämätöntä, että rikkomiseen syyllistynyt yritys saa siitä hyötyä — Määrittämisperusteet — Rikkomisten vakavuus — Lieventävät seikat — Hyödyn puuttuminen ei ole lieventävä seikka*  
(Neuvoston asetuksen N:o 17 15 artiklan 2 kohta; komission tiedonannon 98/C 9/03 2 kohdan ensimmäinen alakohta)
12. *Kilpailu — Sakot — Sakkojen määrä — Sakkojen suuruuden määrittäminen — Enimmäismäärän laskeminen — Huomioon otettava liikevaihto — Kokonaisliikevaihto — Kilpailunrajoituksen kohteena olevilla tuotteilla hankittua liikevaihtoa ei oteta huomioon — Yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ei ole loukattu*  
(Neuvoston asetuksen N:o 17 15 artiklan 2 kohta)
13. *Yhteisön oikeus — Yleiset oikeusperiaatteet — Kielto soveltaa rikoslainsäädäntöä taannehtivasti — Soveltamisala — Kilpailu — Hallinnollinen menettely — Periaatteen ulottuvuus — Sakkojen määrän korottaminen yksittäistapausta koskevissa tai yleisesti sovellettavissa päätöksissä — Ennakoitavuus kyseessä olevien yritysten kannalta — Sallittavuus*  
(Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artikla; neuvoston asetuksen N:o 17 15 artiklan 2 ja 4 kohta; komission tiedonanto 98/C 9/03)
14. *Kilpailu — Sakot — Päätös, jolla määrätään sakot — Perusteluvollisuus — Ulottuvuus — Niiden arviointiperusteiden riittävä ilmaiseminen, joiden perusteella komissio on voinut mitata rikkomisen vakavuuden ja keston*  
(EY 253 artikla)

1. Vaikka asetuksen N:o 17 15 artiklan 2 kohdan ja EHTY:n perustamissopimuksen 65 artiklan 5 kohdan mukaisesti määrättävien sakkojen laskennasta annetut komission suuntaviivat eivät olekaan talouden toimijalle määrättyjä sakkoja koskevan päätöksen oikeudellinen perusta, koska kyseinen päätös perustuu asetukseen N:o 17, niissä määritetään yleisesti ja abstraktisti menetelmä, jota komission on noudatettava vahvistaessaan sakkojen määrän. Kun otetaan huomioon oikeusvaikutukset, joita voivat saada aikaan suuntaviivojen kaltaiset menettelysäännöt, jotka sisältävät ulottuvuudeltaan yleisiä säännöksiä, niin silloin, kun komissio on soveltanut niitä riidanalaisessa päätöksessään, tämän päätöksen ja suuntaviivojen välillä on suora yhteys, niin että ne voivat olla lainvastaisuusväitteen kohteena.

(ks. 35 kohta)

2. Asetuksen N:o 17 15 artiklan 2 kohdan ja EHTY:n perustamissopimuksen 65 artiklan 5 kohdan mukaisesti määrättävien sakkojen laskennasta annettujen suuntaviivojen avulla komissio voi ottaa olosuhteiden niin vaatiessa huo-

mioon pienten ja keskisuurten yritysten erityisen aseman.

(ks. 39 kohta)

3. Asetuksen N:o 17 15 artiklan 2 kohdassa säädetään nimenomaisesti, että sakon määrää vahvistettaessa on otettava huomioon ”rikkomuksen vakavuuden lisäksi sen kesto”. Tämä säännös huomioon ottaen, ja vaikka oletettaisiinkin, että tietyille rikkomisille on ominaista niiden pitkä kesto, komissiota ei voida kieltää ottamasta huomioon niiden todellista kestoa kussakin yksittäistapauksessa. Siten sellaisten kartellien, jotka komissio paljastaa niiden suunnitellusta pitkäaikaisuudesta huolimatta tai jotka kartelliin osallistuja ilmoittaa sen jälkeen, kun ne ovat toimineet todellisuudessa vasta vähän aikaa, vahingollinen vaikutus on väistämättä pienempi, kuin jos ne olisivat ehtineet toimimaan tosiasiallisesti jo pitkän aikaa. Näin ollen on aina syytä erottaa toisistaan kilpailusääntöjen rikkomisen kesto ja sen vakavuus, sellaisena kuin se ilmenee sen luonteesta sinänsä.

(ks. 45 kohta)

4. Yhteisön kilpailusääntöjen rikkomisesta määrättävän sakon suuruuden määrittämisen yhteydessä kilpailusääntöjen rikkomisen vakavuutta arvioitaessa on erityisesti otettava huomioon aiheutettujen kilpailunrajoitusten luonne. Siten komissio on perustellusti luokitellut horisontaalisen kartellin, jossa vahvistetaan hinnat ja kiintiöt Euroopan tasolla ja jolla jaetaan ainakin yksi asiakas, erittäin vakavaksi, kun otetaan huomioon sen luonne.

(ks. 122 kohta)

Tätä luokittelua ei saata kyseenalaiseksi se, että kartellin täytäntöönpanon muodolliset valvontatoimenpiteet puuttuvat, eikä se, että kiintiöt on vahvistettu Euroopan laajuisesti, eikä siis kansallisia markkinoita ole eristetty, eikä myöskään se, että on vahvistettu vain viitehinnat, kuten ei myöskään se, että vain tietyt asiakkaat on jaettu.

(ks. 66, 67, 70, 71, 77, 82 ja 90 kohta)

5. Komissiolla on velvollisuus rajata markkinat EY 81 artiklan mukaisesti tehtävässä päätöksessä, jos ilman tällaista rajausta ei ole mahdollista päätellä, onko kyseinen sopimus, yritysten yhteenliittymän päätös tai yritysten yhdenmukais-

tettu menettelytapa omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja onko sen tarkoituksena kilpailun estäminen, rajoittaminen tai vääristäminen yhteismarkkinoilla tai onko sillä tällainen vaikutus.

6. Kun useammat yritykset ovat rikkoneet yhteisön kilpailusääntöjä, sakon yleistä tasoa vahvistettaessa huomioon otettavia vaikutuksia eivät ole ne, jotka johtuvat siitä tosiasiallisesta käyttäytymisestä, jonka yritys väittää omaksuneensa, vaan ne, jotka johtuvat siitä koko rikkomisesta, johon yritys on osallistunut.

Sitä vastoin on tutkittava kunkin kilpailusääntöjen rikkomiseen osallistuneen yrityksen osallisuuden suhteellinen vakavuus sen määrittämiseksi, onko niiden osalta olemassa lieventäviä tai raskauttavia seikkoja.

(ks. 127 ja 132 kohta)

7. Rikkomisen vakavuuden määrittelemiseksi kartelliasioissa komission ei tarvitse ottaa huomioon lieventävänä seikkana sitä, että kyseessä oleva ala oli taloudellisesti heikossa kunnossa. Kartellit syntyvätkin yleisesti ottaen silloin, kun alalla on vaikeuksia.

(ks. 139 kohta)

8. Yhteisön kilpailusääntöjen rikkomisesta määrättävän sakon suuruuden määrittelemiseksi ei ole annettava yrityksen kokonaisliikevaihdolle eikä rikkomisen kohteena olevista tavaroista saatavalle liikevaihdolle sellaista merkitystä, joka olisi suhteeton muihin arviointiperusteisiin nähden, joten sopivan sakon määrittäminen ei voi olla pelkän kokonaisliikevaihtoon perustuvan laskelman tulos, erityisesti silloin, kun kyseiset tavarat muodostavat ainoastaan vähäisen osan kokonaisliikevaihdosta.

(ks. 154 kohta)

9. Komissio ei ole velvollinen ottamaan yhteisön kilpailusääntöjen rikkomisesta

määrättävän sakon suuruutta määritettäessään huomioon kyseessä olevan yrityksen tappiollista taloudellista tilannetta, sillä se merkitsisi perusteettoman kilpailuedun antamista niille yrityksille, jotka ovat vähiten sopeutuneita markkinatilanteeseen. Tätä päätelmää ei voi kyseenalaistaa asetuksen N:o 17/15 artiklan 2 kohdan ja EHTY:n perustamissopimuksen 65 artiklan 5 kohdan mukaisesti määrättävien sakkojen laskennasta annettujen komission suuntaaviivojen 5 kohdan b alakohta, jonka mukaan huomioon täytyy ottaa yrityksen todellinen maksukyky. Tällä maksukyvyllä on merkitystä vain ”erityisessä sosiaalisessa toimintakentässä”, joka perustuu niihin seurauksiin, joita sakon maksamisella olisi etenkin työttömyyden kasvun tai kyseisen yrityksen ala- ja yläpuolella tuotantoketjussa olevien talouden alojen heikentymisen kannalta.

Lisäksi se, että yhteisön viranomaisen toteuttama toimenpide johtaa tietyn yrityksen konkurssiin tai selvitystilaan, ei sellaisenaan ole yhteisön oikeuden mukaan kiellettyä. Vaikka asettamalla yritys sen oikeudellisessa muodossa selvitystilaan voidaan vahingoittaa omistajien, osakkeiden tai osuuksien omistajien taloudellisia etuja, se ei merkitse kuiten-

kaan sitä, että myös yrityksen henkilöstö sekä aineelliset ja aineettomat osatekijät menettäisivät arvonsa.

ehkäisevän vaikutuksensa. Tästä seuraa, että komissio ei sakon määrän määrittämiseksi ole velvollinen ottamaan huomioon sitä, ettei kyseisestä rikkomisesta ole saatu etua.

(ks. 161–163 kohta)

10. Ehkäisevyydellä, jota komissiolla on oikeus tavoitella sakon määrää vahvistaessaan, pyritään varmistamaan se, että yritykset noudattavat perustamissopimuksen kilpailusääntöjä harjoittaessaan toimintaansa yhteisön tai Euroopan talousalueen alueella. Tästä seuraa, että yhteisön kilpailusääntöjen rikkomisesta määrätyn sakon ehkäisevä vaikutus ei määräydy ainoastaan sakkoja maksamaan määrätyn yrityksen erityisen tilanteen perusteella.

Vaikka komissio voikin asetuksen N:o 17 15 artiklan 2 kohdan ja EHTY:n perustamissopimuksen 65 artiklan 5 kohdan mukaisesti määrättävien sakkojen laskennasta annettujen suuntaviivojen 2 kohdan ensimmäisen alakohdan viidennen luetelmakohdan mukaisesti raskauttavien olosuhteiden perusteella korottaa sakkojen määrää, jotta se ylittäisi rikkomisen avulla kertyneiden laittomien voittojen määrän, tämä ei kuitenkaan merkitse, että sillä olisi velvollisuus kaikissa olosuhteissa sakon määrän määrittämiseksi osoittaa todettuun rikkomiseen liittyvä taloudellinen etu. Toisin sanoen tällaisen edun puuttumista ei voida pitää lieventävänä seikkana.

(ks. 181 kohta)

(ks. 184–186 kohta)

11. Vaikka yhteisön kilpailusääntöjen rikkomisesta määrätyn sakon on oltava oikeassa suhteessa kilpailusääntöjen rikkomisen keston ja muihin sen vakavuuden arviointiin vaikuttaviin seikkoihin, joihin kuuluu hyöty, jonka yritys on voinut saada menettelytavoistaan, se, että yritys ei ole saanut mitään etua rikkomisesta, ei voi estää sakkojen asettamista, koska muutoin tämä menettäisi

12. Yhteisön kilpailusääntöjen rikkomisesta määrättävien sakkojen suuruuden määrittämisen yhteydessä asetuksen N:o 17 15 artiklan 2 kohdassa asetetun kunkin

rikkomiseen osallistuneen yrityksen edeltäneen vuoden liikevaihdosta lasketun 10 prosentin enimmäismäärän tarkoituksena on estää se, että sakot olisivat suhteettomia yrityksen merkitykseen nähden. Koska ainoastaan kokonaisliikevaihto on todellinen mittari, jonka avulla on mahdollista saada tältä osin likimääräistä tietoa, tämä enimmäismäärä on ymmärrettävä siten, että sillä viitataan kokonaisliikevaihtoon.

Kyseessä oleva yritys ei näin ollen voi väittää tulleen kohdelluksi epäyhdenvertaisesti verrattuna muille rikkomiseen osallistuneille yrityksille asetettuihin sakkoihin, koska komissio ei sakon enimmäismäärää määrittäessään ole ottanut huomioon sen kyseisestä tuotteesta saamaa liikevaihtoa suhteessa sen kokonaisliikevaihtoon.

(ks. 196 ja 199 kohta)

13. Rikoslainsäädännön taannehtivuuskiellon periaate on kaikkien jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksille yhteinen periaate, joka on myös vahvistettu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artiklassa, ja

se on erottamaton osa niitä yleisiä oikeusperiaatteita, joiden noudattamisen yhteisöjen tuomioistuimet varmistavat.

Vaikka asetuksen N:o 17 15 artiklan 4 kohdan mukaan komission päätökset, joissa määrätään sakkoja kilpailuoikeuden rikkomisen vuoksi, eivät ole luonteeltaan rikosoikeudellisia, komission on joka tapauksessa noudatettava yhteisön oikeuden yleisiä oikeusperiaatteita ja etenkin taannehtivuuskiellon periaatetta hallinnollisissa menettelyissään, jotka voivat perustamissopimuksen kilpailusääntöjä sovellettaessa johtaa seuraamusten määräämiseen.

Yritysten, joita vastaan on aloitettu hallinnollinen menettely, joka voi johtaa sakkoihin, on otettava huomioon se mahdollisuus, että komissio päättää minä hetkenä tahansa korottaa sakkojen määrän tasoa aiemmin sovellettuun verrattuna. Tämä pätee paitsi silloin, kun komissio korottaa sakkojen tasoa yksittäisissä päätöksissään, myös silloin, kun tämä korotus tapahtuu soveltamalla suuntaviivojen kaltaisia, ulottuvuudeltaan yleisiä menettelysääntöjä.

Tästä on pääteltävä, että kun otetaan huomioon komission harkintavalta sak-



kojen suuruuden vahvistamisessa, jotta se voi ohjata yritysten käyttäytymistä kilpailusääntöjen noudattamisen suuntaan, asetuksen N:o 17/15 artiklan 2 kohdan ja EHTY:n perustamissopimuksen 65 artiklan 5 kohdan mukaisesti määrättävien sakkojen laskennasta annettujen suuntaviivojen sisältämä sakkojen uusi laskemismenetelmä, jos oletetaan, että sen perusteella asetettujen sakkojen määrä todellakin oli suurempi verrattuna komission aikaisempaan käytäntöön, ei ole ristiriidassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artiklassa määrättyjen periaatteiden kanssa, koska se oli kyseessä olevien yritysten kohtuudella ennakoitavissa aikana, jona kyseinen rikkominen tehtiin.

(ks. 205–210 kohta)

14. Siltä osin kuin on kyse päätöksestä, jossa sakkoja määrätään useille yrityksille yhteisön kilpailusääntöjen rikkomisesta, perusteluvollisuuden ulottuvuutta

arvioitaessa on otettava huomioon, että kilpailusääntöjen rikkomisten vakavuus on määriteltävä erittäin monien seikkojen, kuten erityisesti asiaan liittyvien erityisolosuhteiden, asiayhteyden ja sakkojen ehkäisevän vaikutuksen perusteella, vaikka huomioon otettavista perusteista ei ole vahvistettu sitovaa tai tyhjentävää luetteloa.

Komissiolla ei ole sillä perusteella, että perusteluvollisuus on olennainen menettelymääräys, velvollisuutta ilmoittaa päätöksessään sakkojen laskentatapaan liittyviä lukuja vaan ainoastaan ne arviointiperusteet, joiden avulla se on määrittänyt rikkomisen vakavuuden ja keston.

(ks. 218 ja 222 kohta)