UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)

6 päivänä joulukuuta 2012*

Muutoksenhaku — Kilpailu — Kartellit tai muut yhteistoimintajärjestelyt — EY 81 artikla ja ETA-sopimuksen 53 artikla — Kansainvälisten muuttopalvelujen markkinat Belgiassa — Kolmesta erillisestä sopimuksesta muodostuva kartelli — Yhtenä kokonaisuutena pidettävä jatkettu kilpailusääntöjen rikkominen — Näytön puuttuminen siitä, että yhden erillisen sopimuksen osapuoli tiesi muista erillisistä sopimuksista — Komission päätöksen kumoaminen osittain tai kokonaisuudessaan — SEUT 263 ja SEUT 264 artikla

Asiassa C-441/11 P,

jossa on kyse Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 56 artiklan nojalla 25.8.2011 tehdystä valituksesta,

**Euroopan komissio**, asiamiehinään A. Bouquet, S. Noë ja F. Ronkes Agerbeek, prosessiosoite Luxemburgissa,

valittajana,

ja jossa vastapuolena on

**Verhuizingen Coppens NV**, kotipaikka Boutersem (Belgia), edustajinaan advocaat J. Stuyck ja advocaat I. Buelens,

kantajana ensimmäisessä oikeusasteessa,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: tuomarit L. Bay Larsen, joka hoitaa neljännen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, J.-C. Bonichot, C. Toader, A. Prechal ja E. Jarašiūnas (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: J. Kokott,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 24.5.2012 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

**tuomion**

1 Euroopan komissio vaatii valituksessaan unionin tuomioistuinta kumoamaan unionin yleisen tuomioistuimen asiassa T-210/08, Verhuizingen Coppens vastaan komissio, 16.6.2011 antaman tuomion (Kok., s. II-3713; jäljempänä valituksenalainen tuomio), jolla unionin yleinen tuomioistuin kumosi [EY] 81 artiklan ja ETA-sopimuksen 53 artiklan mukaisesta menettelystä 11.3.2008 tehdyn komission päätöksen K(2008) 926 lopullinen (asia COMP/38.543 – Kansainväliset muuttopalvelut; jäljempänä riidanalainen päätös) 1 artiklan i alakohdan ja 2 artiklan k alakohdan.

## Asian tausta ja riidanalainen päätös

2 Valituksenalaisen tuomion 3–7 kohdasta ilmenee, että komissio totesi riidanalaisessa päätöksessä, että päätöksen adressaatit, mukaan lukien Verhuizingen Coppens NV (jäljempänä Coppens), ovat osallistuneet kartelliin kansainvälisten muuttopalvelujen alalla Belgiassa vahvistamalla hintoja, jakamalla keskenään asiakkaita ja manipuloimalla tarjousten jättämismenettelyä ainakin vuosien 1984 ja 2003 välisenä aikana tai niiden on katsottu olevan vastuussa tästä kartellista ja ne ovat näin ollen syyllistyneet yhtenä kokonaisuutena pidettävään jatkettuun EY 81 artiklan rikkomiseen.

3 Valituksenalaisen tuomion 8 ja 9 kohdan mukaan kilpailusääntöjen rikkomisen kohteena olevat palvelut käsittävät luonnollisten henkilöiden sekä yritysten tai julkisten laitosten tavaroiden muutot Belgiasta tai Belgiaan. Kun huomioon otettiin se, että kaikki kyseessä olevat kansainvälisiä muuttopalveluja tarjoavat yhtiöt ovat sijoittautuneet Belgiaan ja että kartelli toteutettiin Belgian alueella, kartellin maantieteellisen keskuksen katsottiin sijaitsevan Belgiassa. Toiseksi komissio arvioi näitä kansainvälisiä muuttopalveluja koskevan kartellin osallistujien yhteenlasketuksi liikevaihdoksi 41 miljoonaa euroa vuonna 2002 ja vahvisti osallistujayritysten yhteenlasketuksi kyseisen alan markkinaosuudeksi noin 50 prosenttia.

4 Valituksenalaisen tuomion 10 kohdan mukaan komissio totesi riidanalaisessa päätöksessä, että kartellin tarkoituksena oli erityisesti korkeiden hintojen asettaminen ja ylläpitäminen sekä markkinoiden jakaminen ja se toteutettiin monimuotoisesti eli hintasopimuksilla, sopimuksilla, jotka koskevat markkinoiden jakamista fiktiivisten hinta-arvioiden eli niin kutsuttujen peitetarjousten avulla (jäljempänä peitetarjouksia koskeva sopimus), ja hylätyistä tarjouksista tai tekemättä jätetyistä tarjouksista maksettaviin taloudellisiin korvauksiin eli niin kutsuttuihin provisioihin liittyvää järjestelmää koskevilla sopimuksilla (jäljempänä provisiosopimus).

5 Valituksenalaisen tuomion 11 kohdasta ilmenee, että komissio katsoi riidanalaisessa päätöksessä, että vuoden 1984 ja 1990-luvun alun välisenä aikana kartelli toimi hintojen vahvistamista koskevien kirjallisten sopimusten perusteella, ja provisioita ja peitetarjouksia koskeva käytäntö otettiin käyttöön samanaikaisesti. Riidanalaisen päätöksen mukaan, sellaisena kuin se esiteltiin valituksenalaisessa tuomiossa, provisiokäytäntöä oli pidettävä kansainvälisten muuttopalvelujen hintojen välillisenä vahvistamisena Belgiassa, koska kartellin jäsenet laskuttivat toisiltaan provisioita hylätyistä tarjouksista tai tekemättä jätetyistä tarjouksista vetoamalla fiktiivisiin palveluihin, ja lisäksi näiden provisioiden määrä laskutettiin asiakkailta.

6 Peitetarjousten osalta valituksenalaisen tuomion 12 ja 13 kohdasta ilmenee komission todenneen riidanalaisessa päätöksessä, että peitetarjouksia esittämällä muuttoyritys, joka halusi saada sopimuksen, antoi kuvan, että muuton maksava asiakas sai useita tarjouksia. Tämä yritys ilmoitti kilpailijoilleen kokonaishinnan, joka niiden oli laskutettava suunnitellusta muutosta ja joka oli korkeampi kuin tämän yrityksen tarjoama hinta. Kyse oli siis sellaisten yhtiöiden tekemistä keinotekoisista tarjouksista, joilla ei ollut aikomusta toteuttaa muuttoa. Komissio katsoi, että tämä käytäntö merkitsi tarjousten jättämismenettelyn manipulointia, joka johtaa siihen, että muutosta pyydettävä hinta on korkeampi kuin se hinta, jota olisi pyydetty kilpailutilanteessa.

7 Valituksenalaisen tuomion 14 kohdan mukaan komissio totesi riidanalaisessa päätöksessä, että näitä järjestelyjä toteutettiin vuoteen 2003 saakka ja että näiden monimutkaisten toimien yhteisenä tarkoituksena oli vahvistaa hinnat, jakaa markkinat ja vääristää siten kilpailua.

8 Näiden seikkojen valossa komissio teki riidanalaisen päätöksen, jonka 1 artiklan sanamuoto on seuraava:

”Seuraavat yritykset ovat rikkoneet [EY] 81 artiklan 1 kohtaa ja [Euroopan talousalueesta 2.5.1992 tehdyn] sopimuksen [(EYVL L 1994, L 1, s. 3)] 53 artiklan 1 kohtaa vahvistamalla kansainvälisten muuttojen hintoja Belgiassa suoraan ja välillisesti, jakamalla osan näistä markkinoista ja manipuloimalla tarjousten jättämismenettelyä seuraavassa ilmoitettuina aikoina:

– –

i) [Coppens], 13. lokakuuta 1992 – 29. heinäkuuta 2003;

– –”

9 Tämän vuoksi komissio määräsi riidanalaisen päätöksen 2 artiklan k alakohdassa Coppensille 104 000 euron sakon, joka on laskettu asetuksen (EY) N:o 1/2003 23 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisesti määrättävien sakkojen laskennasta annetuissa suuntaviivoissa (EUVL 2006, C 210, s. 2) esitetyn menetelmän mukaisesti.

**Menettely unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksenalainen tuomio**

10 Coppens nosti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 4.6.2008 jättämällään kannekirjelmällä kanteen riidanalaisen päätöksen 1 ja 2 artiklan kumoamiseksi sitä koskevilta osin ja toissijaisesti sillä määrätyn sakon määrän alentamiseksi enimmäismäärään, joka vastaa 10:tä prosenttia sen liikevaihdosta kansainvälisten muuttopalvelujen markkinoilla.

11 Kanteensa tueksi Coppens esitti kaksi ensisijaista kanneperustetta, joiden mukaan EY 81 artiklan 1 kohtaa on rikottu ja [EY] 81 ja [EY] 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta 16.12.2002 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1/2003 (EYVL 2003, L 1, s. 1) 23 artiklan 2 ja 3 kohtaa on rikottu, ja toissijaisen kanneperusteen, jolla pyritään sille määrätyn sakon kumoamiseen tai alentamiseen.

12 Ensimmäinen kanneperuste jakautui kolmeen osaan. Näillä Coppens kiisti ensinnäkin osallistuneensa monitahoiseen kartelliin, toiseksi kyseenalaisti kartelliin osallistumisensa keston ja kolmanneksi arvosteli komissiota siitä, ettei se arvioinut sen osallistumisen suhteellista merkitystä. Kanneperusteen ensimmäisessä osassa Coppens korosti erityisesti, että sitä oli moitittu yksinomaan peitetarjouksien laatimisesta, ja väitti lisäksi, ettei komissio ollut osoittanut sen tienneen provisiosopimuksesta. Komissio ei voinut siis perustellusti todeta, että Coppens oli osallistunut tähän monitahoiseen kartelliin. Coppens väitti lisäksi, ettei peitetarjouksia koskevalla sopimuksella ollut kilpailua rajoittavaa tarkoitusta tai vaikutusta.

13 Komissio katsoi, ettei merkitystä ollut sillä, rajoitettiinko kilpailua peitetarjouksilla vai provisioilla. Komission mukaan molemmissa tapauksissa kyse oli kilpailun vääristymisestä, joka aiheutti yleisesti hintojen nousun asiakkaalle, joten kartellin eri muotoja voitiin pitää yhtenä kokonaisuutena pidettävänä jatkettuna EY 81 artiklan rikkomisena.

14 Valituksenalaisella tuomiolla unionin yleinen tuomioistuin hyväksyi Coppensin esittämän ensimmäisen kanneperusteen ensimmäisen osan. Valituksenalaisen tuomion 28–32 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin totesi seuraavaa:

”28 Kanneperusteen ensimmäistä osaa tarkasteltaessa on selvää, että [Coppensin] aktiivinen osallistuminen kartelliin rajoittui peitetarjousten laatimiseen (ks. [riidanalaisen] päätöksen 173 ja 296 perustelukappale). Komission toteamusten mukaan Coppens on ainoa yritys, joka ei ole osallistunut provisiosopimukseen.

29 [Coppens] kiistää kuitenkin osallistuneensa yhtenä kokonaisuutena pidettävään jatkettuun kilpailusääntöjen rikkomiseen. On muistettava, että oikeuskäytännön mukaan yritys, joka on osallistunut kilpailusääntöjen monenlaiseen rikkomiseen omalla käyttäytymisellään, joka kuuluu EY 81 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun kilpailua rajoittavan sopimuksen tai yhdenmukaistetun menettelytavan käsitteen alaan ja jolla pyritään myötävaikuttamaan kilpailusääntöjen rikkomisen toteuttamiseen kokonaisuudessaan, voi olla vastuussa myös muiden yritysten käyttäytymisestä saman kilpailusääntöjen rikkomisen osalta koko siltä ajalta, jolloin se osallistui kyseiseen rikkomiseen; näin on siinä tapauksessa, että kyseisen yrityksen näytetään tienneen muiden osallistujien lainvastaisesta käyttäytymisestä tai voineen kohtuudella ennakoida sen ja olleen valmis hyväksymään siihen sisältyvän riskin (asia C-49/92 P, komissio v. Anic Partecipazioni, tuomio 8.7.1999, Kok., s. I-4125, 87 ja 203 kohta). Jotta yrityksen voidaan katsoa olevan vastuussa yhtenä kokonaisuutena pidettävästä jatketusta kilpailusääntöjen rikkomisesta, edellytetään siten, että yritys on (toteen näytetysti tai oletetusti) tiennyt kilpailusääntöjen rikkomiseen osallistuneiden muiden yritysten lainvastaisesta käyttäytymisestä.

30 Lisäksi on todettava, ettei yrityksen voida väittää osallistuneen kartellikokonaisuuteen pelkästään siitä syystä, että sen tekemän sopimuksen ja kartellikokonaisuuden tavoitteet ovat samat. Sopimukseen osallistumista voidaan pitää yrityksen liittymisenä kartellikokonaisuuteen ainoastaan, jos yritys tiesi tai jos sen olisi pitänyt tietää, että se sopimukseen osallistuessaan osallistui myös kartellikokonaisuuteen (asia T-28/99, Sigma Tecnologie v. komissio, tuomio 20.3.2002, Kok., s. II-1845, 45 kohta).

31 On kuitenkin todettava, ettei komissio ole osoittanut, että peitetarjouksia koskevaan sopimukseen osallistuessaan [Coppens] tiesi muiden yritysten toteuttamista provisioita koskevista kilpailua rajoittavista toimista tai että sen olisi kohtuudella pitänyt ennakoida ne. Komissio myöntää nimenomaisesti, että [riidanalainen] päätös ei perustu erityisiin todisteisiin sen osalta, onko [Coppens] tiennyt muiden osallistujien lainvastaisesta käyttäytymisestä. Se väittää, että [Coppens] ei kiistä tienneensä provisiosopimuksesta ja että se on jättänyt ilmoittamatta, kuinka paljon se tiesi muiden kilpailusääntöjen rikkomiseen osallistuneiden yritysten käyttäytymisestä. [Coppensilla] ei kuitenkaan ole minkäänlaista velvollisuutta ilmoittaa omasta aloitteestaan, kuinka paljon se tietää kilpailusääntöjen rikkomiseen osallistuvien muiden yritysten käyttäytymisestä, sillä todistustaakka on komissiolla. Komission on ensin esitettävä näyttö asiasta ennen kuin [Coppensilla] on mahdollisuus kiistää se. Istunnossa [Coppens] sitä paitsi korosti nimenomaisesti unionin yleisen tuomioistuimen pyynnöstä, ettei se tiennyt provisiosopimuksista. Komissio ei näin ollen ole täyttänyt todistustaakkaa.

32 Näissä olosuhteissa komissio ei voinut katsoa, että [Coppens] oli osallistunut yhtenä kokonaisuutena pidettävään jatkettuun kilpailusääntöjen rikkomiseen.”

15 Tämän toteamuksen seurauksista unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 33–35 kohdassa, ettei sillä, ettei riidanalaisen päätöksen päätösosassa mainita rikkomisen luonnehtimista yhtenä kokonaisuutena pidettäväksi jatketuksi kilpailusääntöjen rikkomiseksi, ole merkitystä, ja katsoi erityisesti, että toimen päätösosaa ei voida erottaa sen perusteluista ja että riidanalaisen päätöksen perusteluissa ilmoitetaan selvästi, että komissio katsoi Coppensin olevan vastuussa osallistumisesta tällaiseen rikkomiseen.

16 Valituksenalaisen tuomion 36 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin totesi tämän perusteella seuraavaa:

”Vaikka osallistuminen peitetarjousten järjestelmään voikin itsessään merkitä EY 81 artiklan rikkomista, josta voidaan määrätä sakko, [riidanalaisen] päätöksen 1 artiklan i alakohta ja 2 artiklan k alakohta on siten [Coppensin] vaatimuksen mukaisesti kumottava.”

17 Tämän seurauksena unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 37 kohdassa, ettei Coppensin kanteensa tueksi esittämän ensimmäisen kanneperusteen muita osia eikä muita kanneperusteita ole tarpeen tutkia, ja näin ollen kumosi riidanalaisen päätöksen 1 artiklan i alakohdan ja 2 artiklan k alakohdan.

## Asianosaisten vaatimukset

18 Valituksessaan komissio vaatii, että unionin tuomioistuin

— kumoaa valituksenalaisen tuomion

— hylkää kumoamiskanteen tai toissijaisesti kumoaa ainoastaan riidanalaisen päätöksen 1 artiklan i alakohdan siltä osin kuin Coppens on sen mukaan vastuussa provisiosopimuksesta

— vahvistaa sakon määrän asianmukaiseksi katsomansa määrän suuruiseksi sekä

— velvoittaa Coppensin korvaamaan muutoksenhakumenettelystä aiheutuneet oikeudenkäyntikulut ja sen osan unionin yleisessä tuomioistuimessa pidetyn oikeudenkäynnin kuluista, jota se pitää asianmukaisena.

19 Coppens vaatii, että unionin tuomioistuin

— hylkää valituksen

— toissijaisesti sen tapauksen varalta, että unionin tuomioistuin kumoaa valituksenalaisen tuomion kokonaan tai osittain, alentaa komission määräämää sakkoa siten, että se vastaa 10:tä prosenttia Coppensin liikevaihdosta kyseisillä markkinoilla, sekä

— velvoittaa komission korvaamaan menettelystä unionin yleisessä tuomioistuimessa ja muutoksenhausta aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

## Valitus

20 Valituksensa tueksi komissio väittää, että unionin yleinen tuomioistuin rikkoi SEUT 263 ja SEUT 264 artiklaa ja loukkasi suhteellisuusperiaatetta.

### *Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat*

21 Komissio väittää valitusperusteessaan lähinnä, että kun otetaan huomioon unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 36 kohdassa esittämät perustelut, se toimi virheellisesti, kun se ei kumonnut riidanalaista päätöstä vain osittain Coppensin osalta. Nyt käsiteltävässä asiassa nimittäin pelkästään sitä, että Coppens tiesi tai sen olisi pitänyt tietää provisiosopimuksesta, ei ole näytetty toteen. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan päätöksen osittainen kumoaminen on mahdollista, kun osatekijät, joiden kumoamista vaaditaan, voidaan erottaa päätöksen loppuosasta, mikä

on komission mukaan tilanne nyt käsiteltävässä asiassa. Se, että unionin yleinen tuomioistuin kumoaa päätöksen kokonaisuudessaan, kun ainoastaan osaa kilpailusääntöjen rikkomisesta ei voida näyttää toteen, on komission mukaan suhteellisuusperiaatteen vastaista.

22 Komissio huomauttaa, että riidanalaisessa päätöksessä Coppensin katsottiin olevan vastuussa yhtenä kokonaisuutena pidettävästä jatketusta kilpailusääntöjen rikkomisesta, joka muodostui kyseessä olevalla ajanjaksolla kahdesta erillisestä osatekijästä eli provisiosopimuksesta ja peitetarjouksia koskevasta sopimuksesta. Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin olisi voinut perustellusti kumota kyseisen päätöksen kokonaisuudessaan Coppensin osalta vain, jos se olisi voinut todeta, että sen lisäksi, ettei komissio osoittanut, että Coppens tiesi muiden yritysten kilpailua rajoittavasta toiminnasta, joka koskee provisioita, tai että se saattoi kohtuudella ennakoida sen, komissio ei myöskään ollut osoittanut, että Coppens oli osallistunut peitetarjouksia koskevaan sopimukseen. Siitä, että tämä osallistuminen oli osoitettu, ja siitä, että se merkitsee sellaisenaan EY 81 artiklan rikkomista, ei komission mukaan ole mitään epäilystä, kuten unionin yleinen tuomioistuin oli lisäksi todennut.

23 Valituksenalainen tuomio on komission mukaan näin ollen sen suhteellisuusperiaatetta ilmentävän oikeuskäytännön vastainen, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin ei voi kumota riitautettua toimea kokonaisuudessaan, kun on ilmeistä, että kanneperusteella, jota se pitää perusteltuna, voidaan perustella ainoastaan osittaista kumoamista.

24 Lisäksi kartelleja koskevien päätösten kumoaminen kokonaisuudessaan sillä perusteella, että osaa kilpailusääntöjen rikkomisesta ei ole näytetty toteen, on komission mukaan hyvän oikeudenkäytön periaatteen ja kilpailusääntöjen tehokkaan täytäntöönpanon vastaista sikäli kuin silloin edellytetään menettelyjen toistamista, paitsi jos hyväksytään se, että toteen näytetystä rikkomisen osasta ei määrätä seuraamusta. Komission mukaan ei myöskään ole varmaa, että tällaisten menettelyjen toistaminen olisi ne bis in idem -periaatteen mukaista.

25 Komissio väittää lopuksi, että unionin tuomioistuin voi ratkaista riidan lopullisesti. Komission mukaan merkitykselliset tosiseikat ovat kiistattomat, koska Coppens ei ole kiistänyt unionin yleisessä tuomioistuimessa 67 osallistumistaan peitetarjouksia koskevan sopimuksen täytäntöönpanoon, kuten riidanalaisessa päätöksessä todetaan asiakirjojen avulla. Komissio lisää tältä osin, että tämän sopimuksen tarkoituksena ja vaikutuksena on kilpailun rajoittaminen, ja myöntää yhtäältä, että vuosien 1994 ja 1995 osalta ei ollut olemassa mitään todistetta Coppensin osallistumisesta kyseisen sopimuksen täytäntöönpanoon, ja toisaalta, että sakkoa voitaisiin alentaa, jos Coppensin voitaisiin katsoa olevan vastuussa ainoastaan viimeksi mainitusta sopimuksesta.

26 Coppens väittää ensisijaisesti, että valitus on hylättävä. Ensinnäkään ei ole olemassa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitettuja osatekijöitä, jotka voitaisiin erottaa riidanalaisesta päätöksestä. Koska komissio totesi tässä päätöksessä monitahoisen kartellin olemassaolon, joka merkitsee yhtenä kokonaisuutena pidettävää jatkettua EY 81 artiklan rikkomista, unionin yleisen tuomioistuimen piti välttämättä lausua Coppensin osallistumisesta tällaiseen kartelliin. Unionin yleinen tuomioistuin totesi siis, ettei pelkästään se, että sopimuksella, johon yritys on osallistunut, on sama tavoite kuin kartellikokonaisuudella, voi olla riittävää, jotta tätä yritystä voidaan moittia kartellikokonaisuuteen osallistumisesta. Kyse ei ole ”rikkomisen osasta”.

27 Toiseksi Coppens väittää, että kyseisen oikeuskäytännön perusteella päätös voidaan kumota osittain ainoastaan, jos tällainen osittainen kumoaminen ei muuta päätöksen pääsisältöä. Nyt käsiteltävässä asiassa unionin yleisessä tuomioistuimessa oli kyse sen kilpailusääntöjen rikkomisen luonnehdinnasta, josta Coppensia moitittiin, ja näin ollen riidanalaisen päätöksen pääsisällöstä sen osalta. Riidanalaisen päätöksen kumoaminen kokonaisuudessaan Coppensia koskevilta osin on seurausta siitä, ettei ole osoitettu, että Coppens olisi osallistunut kaikkiin niihin pääasiallisiin osatekijöihin, joiden perusteella voidaan todeta yhtenä kokonaisuutena pidettävän jatketun kilpailusääntöjen rikkomisen olemassaolo.

28 Coppens katsoo, että missään tapauksessa unionin yleinen tuomioistuin ei olisi voinut kumota riidanalaista päätöstä ainoastaan osittain. Pelkkä sakon määrän muuttaminen olisi antanut Coppensille riittämättömän oikeussuojan. Tällaisessa tapauksessa sen tuomitseminen olisi perustunut rikkomisen kaikkiin osatekijöihin, vaikka niistä ainoastaan yksi on katsottu tosiasiallisesti näytetyn toteen sitä vastaan.

29 Kolmanneksi Coppens väittää yhtäältä, että päätöksen kumoaminen kokonaisuudessaan valituksenalaisessa tuomiossa ei ole asiassa C-295/07 P, komissio vastaan Département du Loiret, 11.12.2008 annetusta tuomiosta (Kok., s. I-9363) seuraavan oikeuskäytännön vastaista. Nyt käsiteltävässä asiassa hyväksytty kanneperuste oli suunnattu riidanalaisen päätöksen yhteistä nimittäjää eli monitahoiseen kartelliin liittyvää syytettä vastaan. Näin ollen tämän päätöksen kumoaminen kokonaisuudessaan ei mene pidemmälle kuin esitetty kanneperuste. Toisaalta hyvän oikeudenkäytön periaatetta ja kilpailusääntöjen tehokasta täytäntöönpanoa koskevaa väitettä ei voida hyväksyä. Laillisuusperiaatteen mukaisesti yritys voidaan tuomita ainoastaan, jos sen on näytetty syyllistyneen moitittuun kilpailusääntöjen rikkomiseen. Koska kyseisessä päätöksessä todetaan monitahoinen kartelli eli kilpailusääntöjen rikkominen, joka koostuu useista osatekijöistä, joista jokainen on välttämätön rikkomisen toteamiseksi, unionin yleinen tuomioistuin totesi Coppensin mukaan perustellusti, ettei komissio ollut osoittanut riittävällä tavalla, että Coppens oli osallistunut tämän rikkomisen välttämättömiin osatekijöihin, joten tämän yrityksen ei voitu todeta osallistuneen kyseiseen monitahoiseen kartelliin.

30 Toissijaisesti Coppens vaatii unionin tuomioistuinta kumoamaan sakon tai ainakin alentamaan sitä määrään, joka ei ylitä 10:tä prosenttia sen liikevaihdosta kansainvälisten muuttojen markkinoilla Belgiassa. Siltä varalta, että unionin tuomioistuin kumoaa valituksenalaisen tuomion eikä kumoa riidanalaista päätöstä sen osalta, Coppens vaatii unionin tuomioistuinta ainakin alentamaan sille määrätyn sakon määrää täyttä harkintavaltaansa käyttäen. Näiden vaatimustensa tueksi Coppens vetoaa kahteen perusteeseen.

31 Yhtäältä Coppens väittää, että sakon perusmäärä on määritetty virheellisesti, koska komissio ei ole erottanut toisistaan kartellin osallistujia, vaikka sillä oli velvollisuus ottaa huomioon niiden roolit kartellissa. Coppens syyllistyi siis kilpailusääntöjen rikkomiseen, joka on vähemmän vakava kuin rikkominen, johon komissio katsoi sen syyllistyneen, kun otetaan huomioon erityisesti sen rooli kyseessä olevassa kartellissa ja sen rajoitettu osallistuminen siihen, sen markkinaosuus, joka oli vain 0,04 prosenttia kyseisillä markkinoilla, ja sen kokonaisliikevaihto, joka oli hyvin huomattavasti alempi kuin rikkomisen muiden osallistujien kokonaisliikevaihto. Näin ollen Coppensin mukaan komissio ei voinut ottaa sen osalta huomioon sakon määrän laskemisen lähtökohtana 17 prosentin prosenttiosuutta myynnin arvosta, kuten se teki muiden osallistujien osalta. Lisäksi Coppens oli omien sanojensa mukaan osoittanut, että sitä voidaan moittia korkeintaan 7 vuotta kestäneestä kilpailusääntöjen rikkomisesta eikä 10 vuotta ja 9 kuukautta kestäneestä rikkomisesta. Lisäksi sakon perusmäärää olisi pitänyt alentaa suuntaviivojen 27–35 kohdan mukaisesti. Tästä Coppens väittää erityisesti toimittaneensa todisteet, jotka osoittavat sen maksukyvyttömyyden ja todellisen vaaran joutua konkurssiin.

32 Toisaalta Coppens väittää, että sakko on vahvistettu selvästi suhteellisuusperiaatteen vastaisesti, koska sakko oli 10 prosenttia sen kokonaisliikevaihdosta ja vastasi lähes 200:aa prosenttia huomioon otetun myynnin arvosta. Komission olisi oikeuskäytännön mukaan pitänyt ottaa huomioon se, että Coppensin kartellin kohteena olevasta toiminnasta saama liikevaihto vastasi vain noin 3,2:ta prosenttia sen kokonaisliikevaihdosta.

33 Lopuksi Coppens vaatii unionin tuomioistuinta tarvittaessa velvoittamaan komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan mukaisesti; tämä säännös sisältyy nykyisin työjärjestyksen 139 artiklaan.

*Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta*

34 On kiistatonta, että sen jälkeen, kun unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 36 kohdassa, että Coppensin osallistuminen peitetarjouksia koskevaan sopimukseen saattoi itsessään merkitä EY 81 artiklan rikkomista, josta voidaan määrätä sakkoa, se kuitenkin katsoi, että riidanalaisen päätöksen 1 artiklan i alakohta ja 2 artiklan k alakohta oli kumottava. Valitusperusteellaan komissio riitauttaa sen, että unionin yleinen tuomioistuin kumosi tämän päätöksen kokonaisuudessaan siltä osin kuin se koskee Coppensia.

35 On muistutettava, että SEUT 254 artiklan kuudennen kohdan ja SEUT 264 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla unionin yleinen tuomioistuin kumoaa riitautetun toimen, jos SEUT 263 artiklan nojalla nostettu kanne on aiheellinen.

36 Kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 25 kohdassa, SEUT 264 artiklan ensimmäistä kohtaa on kuitenkin tulkittava siten, että kumoamiskanteen kohteena oleva toimi kumotaan vain siltä osin kuin kanne on perusteltu.

37 Tästä unionin tuomioistuin on jo todennut, että unionin yleinen tuomioistuin ei voi pelkästään sen seikan perusteella, että se pitää kantajan kumoamiskanteensa tueksi esittämää kanneperustetta perusteltuna, automaattisesti kumota riitautettua toimea kokonaisuudessaan. Kumoaminen kokonaisuudessaan ei ole mahdollista silloin, kun on ilmeisen selvää, että kyseinen kanneperuste, joka koskee vain erityistä osaa riitautetusta toimesta, voi johtaa vain osittaiseen kumoamiseen (em. asia komissio v. Département du Loiret, tuomion 104 kohta).

38 Unionin oikeuden toimen osittainen kumoaminen on mahdollista vain silloin, kun osat, joiden kumoamista on vaadittu, ovat sellaisia, että ne voidaan erottaa muusta toimesta. Tämä edellytys ei täyty, jos toimen osittainen kumoaminen johtaisi sen pääsisällön muuttumiseen, mitä on arvioitava objektiivisen arviointiperusteen eikä sellaisen subjektiivisen arviointiperusteen perusteella, joka liittyy kyseessä olevan toimen antaneen elimen poliittiseen tahtoon (ks. vastaavasti asia C-244/03, Ranska v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 24.5.2005, Kok., s. I-4021, 12–14 kohta ja em. asia komissio v. Département du Loiret, tuomion 105 ja 106 kohta).

39 Tästä seuraa, että nyt käsiteltävässä asiassa unionin yleinen tuomioistuin olisi voinut perustellusti SEUT 264 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla kumota riidanalaisen päätöksen kokonaisuudessaan Coppensia koskevilta osin ainoastaan, jos sen osittainen kumoaminen olisi muuttanut sen pääsisältöä, mikä on tarkistettava.

40 Tältä osin on muistutettava aluksi, että riidanalaisen päätöksen 1 artiklassa määrätään, että Coppens ja muut yritykset ovat rikkoneet EY 81 artiklan 1 kohtaa ja Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen 53 artiklan 1 kohtaa vahvistamalla kansainvälisten muuttojen hintoja Belgiassa suoraan ja välillisesti, jakamalla osan näistä markkinoista ja manipuloimalla tarjousten jättämismenettelyä 13.10.1992 ja 29.7.2003 välisenä aikana. Valituksenalaisen tuomion 35 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin kuitenkin totesi yhtäältä, että komissio katsoo Coppensin olevan vastuussa osallistumisesta yhtenä kokonaisuutena pidettävään jatkettuun kilpailusääntöjen rikkomiseen, ja saman tuomion 28 ja 36 kohdassa toisaalta, ettei ole pois suljettua, että peitetarjouksia koskeva sopimus, johon Coppens ei ole kiistänyt osallistuneensa, voi sellaisenaan olla EY 81 artiklan vastainen.

41 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 81 artiklan 1 kohdan rikkominen voi johtua paitsi yksittäisestä toimenpiteestä myös useista toimenpiteistä tai jopa jatkuvasta käyttäytymisestä, vaikka yksi tai useampi osatekijä tästä useiden toimenpiteiden sarjasta tai tästä jatkuvasta käyttäytymisestä voisi sellaisenaankin ja erikseen tarkasteltuna merkitä kyseisen määräyksen rikkomista. Kun eri toimenpiteet kuuluvat ”kokonaissuunnitelmaan”, koska niiden yhteisenä tavoitteena on kilpailun vääristäminen yhteismarkkinoiden sisällä, komissiolla on siis oikeus kohdistaa vastuu näistä toimenpiteistä sen mukaan, miten yritykset ovat osallistuneet kilpailusääntöjen rikkomiseen

kokonaisuutena arvioiden (em. asia komissio v. Anic Partecipazioni, tuomion 81 kohta ja yhdistetyt asiat C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P ja C-219/00 P, Aalborg Portland ym. v. komissio, tuomio 7.1.2004, Kok., s. I-123, 258 kohta).

42 Yritys, joka on osallistunut kilpailusääntöjen monenlaiseen rikkomiseen omalla käyttäytymisellään, joka kuuluu EY 81 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun kilpailua rajoittavan sopimuksen tai yhdenmukaistetun menettelytavan käsitteen alaan ja jolla pyrittiin myötävaikuttamaan kilpailusääntöjen rikkomisen toteuttamiseen kokonaisuudessaan, voi siis olla vastuussa myös muiden yritysten käyttäytymisestä saman kilpailusääntöjen rikkomisen osalta koko siltä ajalta, jolloin se osallistui kyseiseen rikkomiseen. Näin on, kun on näytetty toteen, että kyseinen yritys aikoi omalla toiminnallaan myötävaikuttaa kaikkien osallistujien yhteisten päämäärien tavoittelemiseen ja että yritys tiesi muiden samaan päämäärään pyrkivien yritysten suunnittelemasta tai toteuttamasta kilpailunvastaisesta käyttäytymisestä tai että se saattoi kohtuudella ennakoida sen ja oli valmis hyväksymään siihen sisältyvän riskin (em. asia komissio v. Anic Partecipazioni, tuomion 87 ja 203 kohta ja em. yhdistetyt asiat Aalborg Portland ym. v. komissio, tuomion 83 kohta).

43 On siis mahdollista, että yritys on osallistunut välittömästi kaikkeen yhtenä kokonaisuutena pidettävän jatketun kilpailusääntöjen rikkomisen muodostavaan kilpailunvastaiseen toimintaan, jolloin komissiolla on oikeus katsoa sen olevan vastuussa kaikesta tästä toiminnasta ja näin ollen kyseisestä rikkomisesta kokonaisuudessaan. On myös mahdollista, että yritys on osallistunut välittömästi ainoastaan osaan yhtenä kokonaisuutena pidettävän jatketun kilpailusääntöjen rikkomisen muodostavasta kilpailunvastaisesta toiminnasta mutta että se on tiennyt kaikesta muusta samaan päämäärään pyrkivien kartellin muiden osallistujien suunnittelemasta tai toteuttamasta kilpailunvastaisesta toiminnasta tai että se saattoi kohtuudella ennakoida sen ja oli valmis hyväksymään siihen sisältyvän riskin. Myös tällaisessa tapauksessa komissiolla on oikeus katsoa tämän yrityksen olevan vastuussa kaikesta kilpailusääntöjen rikkomisen muodostavasta kilpailunvastaisesta toiminnasta ja näin ollen kyseisestä rikkomisesta kokonaisuudessaan.

44 Sen sijaan jos yritys on osallistunut välittömästi yhteen tai useampaan yhtenä kokonaisuutena pidettävän jatketun kilpailusääntöjen rikkomisen muodostavaan kilpailunvastaiseen toimintaan, mutta ei ole näytetty toteen, että kyseinen yritys aikoi omalla toiminnallaan myötävaikuttaa muiden kartellin osallistujien yhteisten päämäärien tavoittelemiseen ja että yritys tiesi kaikesta kyseisten samaan päämäärään pyrkivien osallistujien suunnittelemasta tai toteuttamasta kilpailunvastaisesta käyttäytymisestä tai että se saattoi kohtuudella ennakoida sen ja oli valmis hyväksymään siihen sisältyvän riskin, komissiolla on oikeus katsoa tämän yrityksen olevan vastuussa ainoastaan toiminnasta, johon se on osallistunut välittömästi, ja muiden samaan päämäärään pyrkivien osallistujien suunnittelemasta tai toteuttamasta käyttäytymisestä, jonka osalta on todistettu, että se tiesi siitä tai että se on saattanut kohtuudella ennakoida sen ja on ollut valmis hyväksymään siihen sisältyvän riskin.

45 Tämä ei voi kuitenkaan johtaa siihen, että tämä yritys vapautetaan vastuustaan sellaisen käyttäytymisen osalta, johon se on kiistatta osallistunut tai josta sen voidaan tosiasiallisesti katsoa olevan vastuussa. Sillä, että yritys ei ole osallistunut kaikkiin kartellin muodostaviin osatekijöihin tai että sen osuus on ollut vähäinen niillä osa-alueilla, joihin se on osallistunut, ei nimittäin ole merkitystä näytettäessä toteen kilpailusääntöjen rikkomista sen osalta, koska nämä seikat on otettava huomioon ainoastaan kilpailusääntöjen rikkomisen vakavuutta arvioitaessa ja mahdollisesti sakkoa määritettäessä (em. asia komissio v. Anic Partecipazioni, tuomion 90 kohta ja em. yhdistetyt asiat Aalborg Portland ym. v. komissio, tuomion 86 kohta).

46 Komission päätös, jossa kartellikokonaisuus katsotaan yhtenä kokonaisuutena pidettäväksi jatketuksi kilpailusääntöjen rikkomiseksi, voidaan kuitenkin jakaa tällä tavalla ainoastaan, jos yhtäältä kyseiselle yritykselle on hallinnollisen menettelyn aikana annettu mahdollisuus ymmärtää, että sitä moitittiin myös kustakin kartellin osatekijänä olevasta käyttäytymisestä, ja näin ollen puolustautua tätä moitetta vastaan ja jos toisaalta kyseinen päätös on tältä osin riittävän selvä.

47 Tästä seuraa, että kun tämän tuomion edeltävässä kohdassa mainitut edellytykset täyttyvät, on niin, että jos unionin tuomioistuin toteaa, ettei komissio ole näyttänyt toteen oikeudellisesti riittävällä tavalla, että yritys osallistuessaan johonkin yhtenä kokonaisuutena pidettävän jatketun kilpailusääntöjen rikkomisen muodostavasta kilpailunvastaisesta toiminnasta tiesi muusta samaan päämäärään pyrkivien kartellin muiden osallistujien toteuttamasta kilpailunvastaisesta toiminnasta tai että se saattoi kohtuudella ennakoida sen ja oli valmis hyväksymään siihen sisältyvän riskin, tämän ainoana seurauksena on se, että tämän yrityksen ei voida katsoa olevan vastuussa tästä muusta toiminnasta ja näin ollen yhtenä kokonaisuutena pidettävästä jatketusta kilpailusääntöjen rikkomisesta kokonaisuudessaan ja että riidanalaisen päätöksen on katsottava olevan perusteeton pelkästään tältä osin.

48 Nyt käsiteltävässä asiassa valituksenalaisen tuomion 10–12 kohdasta ilmenee, että komissio totesi riidanalaisessa päätöksessä, että kyseessä oleva kartelli ilmeni kolmessa muodossa eli hintasopimuksena, peitetarjouksia koskevana sopimuksena ja provisiosopimuksena ja että provisiosopimusta oli pidettävä Belgiassa tarjottavien kansainvälisten muuttopalvelujen hintojen välillisenä vahvistamisena, kun taas peitetarjouksia koskeva sopimus merkitsi tarjousten jättämismenettelyn manipuloimista siten, että kaikissa tarjouksissa mainitut hinnat olivat tarkoituksella korkeammat kuin mitä ne olisivat olleet kilpailutilanteessa. Lisäksi unionin yleinen tuomioistuin totesi saman tuomion 28 kohdassa, että riidanalaisen päätöksen mukaan Coppensin aktiivinen osallistuminen kartelliin rajoittui peitetarjouksia koskevaan sopimukseen eikä Coppens ollut osallistunut provisiosopimukseen.

49 Unionin yleisessä tuomioistuimessa käydyn oikeudenkäyntimenettelyn asiakirja-aineistosta ja valituksenalaisen tuomion 25 kohdasta ilmenee myös yhtäältä, että Coppensille on hallinnollisen menettelyn aikana annettu mahdollisuus ymmärtää, että sen katsottaisiin olevan vastuussa kyseessä olevasta yhtenä kokonaisuutena pidettävästä jatketusta kilpailusääntöjen rikkomisesta ja sitä moitittaisiin osallistumisesta peitetarjouksia koskevaan sopimukseen sellaisenaan, ja sillä on näin ollen ollut mahdollisuus puolustautua tätä moitetta vastaan, ja toisaalta, että riidanalainen päätös on tältä osin riittävän selvä.

50 Koska se, että unionin tuomioistuimet toteavat, ettei komissio ole näyttänyt toteen oikeudellisesti riittävällä tavalla, että yritys osallistuessaan johonkin yhtenä kokonaisuutena pidettävän jatketun kilpailusääntöjen rikkomisen muodostavasta kilpailunvastaisesta toiminnasta tiesi muusta samaan päämäärään pyrkivien kartellin muiden osallistujien toteuttamasta kilpailunvastaisesta toiminnasta tai että se saattoi kohtuudella ennakoida sen ja oli valmis hyväksymään siihen sisältyvän riskin, ei tämän tuomion 45 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaan voi johtaa siihen, että tämä yritys vapautetaan vastuustaan sellaisen käyttäytymisen osatekijän osalta, johon sen on näytetty osallistuneen tai josta sen voidaan kiistatta katsoa olevan vastuussa, unionin tuomioistuinten on kumottava riidanalainen päätös ainoastaan osittain.

51 Koska sellaisen komission päätöksen päämääränä, jolla todetaan yrityksen osallistuminen EY 81 artiklan vastaiseen kartelliin, on nimenomaan todeta yksi tai useampia EY 81 artiklan rikkomisen tunnusmerkistön täyttäviä menettelyitä, tällainen osittainen kumoaminen ei muuta tällaisen päätöksen pääsisältöä.

52 Näissä olosuhteissa on todettava, että kun unionin yleinen tuomioistuin kumosi riidanalaisen päätöksen kokonaisuudessaan, vaikkei se ollut kyseenalaistanut Coppensin osallistumista peitetarjouksia koskevaan sopimukseen eikä tämän sopimuksen kilpailunvastaisuutta, sen tuomiota rasitti oikeudellinen virhe.

53 Koska edellä esitetystä ilmenee, että nyt käsiteltävän asian olosuhteissa unionin yleinen tuomioistuin olisi mahdollisesti voinut perustellusti kumota riidanalaisen päätöksen ainoastaan osittain Coppensia koskevilta osin, viimeksi mainittu ei voi oikeuttaakseen sen, että unionin yleinen tuomioistuin kumosi kyseisen päätöksen kokonaisuudessaan, perustellusti väittää, että pelkkä sille määrätyn sakon määrän alentaminen olisi antanut sille riittämättömän oikeussuojan.

54 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että kun unionin yleinen tuomioistuin kumosi riidanalaisen päätöksen kokonaisuudessaan Coppensia koskevilta osin, vaikkei se kyseenalaistanut Coppensin osallistumista peitetarjouksia koskevaan sopimukseen eikä sitä, että tämä sopimus saattoi sellaisenaan merkitä EY 81 artiklan rikkomista, unionin yleinen tuomioistuin rikkoi SEUT 264 artiklan ensimmäistä kohtaa. Koska komission esittämä valitusperuste on siis perusteltu, valitus on hyväksyttävä ja valituksenalainen tuomio on kumottava.

**Unionin yleisessä tuomioistuimessa nostettu kanne**

55 Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 61 artiklan ensimmäisen kohdan toisen virkkeen mukaan on niin, että jos muutoksenhaku todetaan aiheelliseksi, unionin tuomioistuin voi, jos unionin yleisen tuomioistuimen päätös kumotaan, itse ratkaista asian lopullisesti, jos asia on ratkaisukelpoinen. Unionin tuomioistuin katsoo, että näin on nyt käsiteltävässä asiassa.

56 Kuten tämän tuomion 11 ja 12 kohdasta ilmenee, Coppens esitti unionin yleisessä tuomioistuimessa kaksi ensisijaista kanneperustetta, joiden mukaan EY 81 artiklan 1 kohtaa ja asetuksen N:o 1/2003 23 artiklan 2 ja 3 kohtaa on rikottu, ja toissijaisen kanneperusteen, jolla pyritään sille määrätyn sakon kumoamiseen tai alentamiseen. Ensimmäinen kanneperuste jakautuu kolmeen osaan, joilla Coppens kiistää osallistuneensa monitahoiseen kartelliin, kyseenalaistaa kartelliin osallistumisensa keston ja arvostelee komissiota siitä, ettei se arvioinut sen osallistumisen suhteellista merkitystä.

*Ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa*

57 Coppens väittää lähinnä, että komissio on todennut virheellisesti sen osallistuneen yhtenä kokonaisuutena pidettävään jatkettuun kilpailusääntöjen rikkomiseen. Komissio ei ole todistanut sen tienneen provisiosopimuksesta. Lisäksi Coppens väittää, ettei peitetarjouksia koskevalla sopimuksella ollut kilpailua rajoittavaa tarkoitusta tai vaikutusta ja että joka tapauksessa yhtäältä tämä sopimus vaikutti markkinoihin vain vähäisesti ja toisaalta se osallistui siihen ainoastaan hyvin rajoitetusti.

58 Komissio väittää, etteivät nämä väitteet ole perusteltuja.

59 Aluksi on todettava, että Coppens riitauttaa lähinnä komission mahdollisuuden katsoa sen olevan vastuussa yhtenä kokonaisuutena pidettävästä jatketusta kilpailusääntöjen rikkomisesta, koska sen osallistumista toiseen tämän rikkomisen osatekijänä nyt käsiteltävässä asiassa olevasta kahdesta sopimuksesta ei ole näytetty toteen oikeuskäytännössä vahvistettujen vaatimusten mukaisesti.

60 Tältä osin on muistutettava, että tämän tuomion 42 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaan on niin, että osoittaakseen yrityksen osallistuneen yhtenä kokonaisuutena pidettävän kilpailusääntöjen rikkomisen täytäntöönpanoon komission on näytettävä toteen, että tämä yritys aikoi omalla toiminnallaan myötävaikuttaa kaikkien osallistujien yhteisten päämäärien tavoittelemiseen ja että yritys tiesi muiden samaan päämäärään pyrkivien yritysten suunnittelemasta tai toteuttamasta kilpailusääntöjen vastaisesta käyttäytymisestä tai että se saattoi kohtuudella ennakoida sen ja oli valmis hyväksymään siihen sisältyvän riskin.

61 Nyt käsiteltävässä asiassa on kiistatonta, että yhtenä kokonaisuutena pidettävä jatkettu kilpailusääntöjen rikkominen, josta komissio katsoi Coppensin olevan vastuussa, muodostui ajanjaksolla, jonka aikana Coppensin moitittiin osallistuneen kyseiseen kartelliin, kahdesta sopimuksesta. Kyse on ensinnäkin peitetarjouksia koskevasta sopimuksesta, jonka täytäntöönpanoa kuvataan riidanalaisen päätöksen 229–278 perustelukappaleessa ja jonka kilpailua rajoittava luonne esitellään erityisesti riidanalaisen päätöksen 358–364 perustelukappaleessa. Kyse on toiseksi provisiosopimuksesta, jonka täytäntöönpanoa kuvataan riidanalaisen päätöksen 161–228 perustelukappaleessa ja jonka kilpailua rajoittava luonne esitellään erityisesti kyseisen päätöksen 351–357 perustelukappaleessa.

62 Peitetarjouksia koskevasta sopimuksesta on muistutettava, ettei Coppens kiistä osallistuneensa siihen. Toisin kuin Coppens väittää, ei myöskään voida todeta, ettei tällä sopimuksella olisi ollut kilpailua rajoittavaa tarkoitusta tai vaikutusta. Tällaisia tarjouksia tekevät yritykset kieltäytyvät kilpailemasta näitä tarjouksia pyytävän muuttoyrityksen kanssa. Samoin viimeksi mainittu tietää pyytäessään kilpailijoitaan laatimaan tällaisia tarjouksia, ettei sen tarjous kilpaile edullisempien tarjousten kanssa. Muuton suorittava yritys voi siten asettaa – kuluttajien tappioksi – korkeamman hinnan kuin se olisi voinut asettaa kilpailutilanteessa.

63 Koska riidanalaisen päätöksen 89 perustelukappaleen mukaan kartellin osallistujayritysten yhteenlaskettu markkinaosuus oli noin 50 prosenttia kansainvälisten muuttopalvelujen markkinoilla Belgiassa, mitä Coppens ei kiistä, ei voida myöskään todeta, että tämän sopimuksen vaikutukset kyseisiin markkinoihin olisivat olleet ainoastaan vähäiset ja että ne voisivat näin ollen jäädä EY 81 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun kiellon soveltamisalan ulkopuolelle unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti (asia 5/69, Völk, tuomio 9.7.1969, Kok., s. 295, Kok. Ep. I, s. 407, 7 kohta ja asia C-238/05, Asnef-Equifax ja Administración del Estado, tuomio 23.11.2006, Kok., s. I-11125, 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

64 Coppensin väitetystä rajoitetusta osallistumisesta kyseiseen sopimukseen on riittävää muistuttaa, että EY 81 artiklan 1 kohdan sanamuodon mukaan siinä määrätyn kiellon soveltamiseksi on tiedettävä pelkästään, oliko sopimuksen, johon yritys on osallistunut muiden yritysten kanssa, tarkoituksena tai vaikutuksena rajoittaa kilpailua ja saattoiko se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tämän seurauksena sillä, saattoiko yrityksen yksilökohtainen osallistuminen tällaiseen sopimukseen sellaisenaan, kun otetaan huomioon sen heikko asema kyseisillä markkinoilla, rajoittaa kilpailua tai vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, ei ole merkitystä todettaessa kilpailusääntöjen rikkomisen olemassaoloa.

65 Edellä esitetystä seuraa, että komissio saattoi perustellusti katsoa Coppensin olevan vastuussa osallistumisesta EY 81 artiklan vastaiseen peitetarjouksia koskevaan sopimukseen.

66 Sen sijaan provisiosopimuksesta on korostettava komission todenneen riidanalaisen päätöksen 296 perustelukappaleessa, ettei Coppens sopinut provisioista muiden kyseiseen kartelliin osallistuneiden yritysten kanssa. Komissio olisi siis voinut perustellusti katsoa Coppensin olevan vastuussa provisiosopimuksesta ainoastaan, jos se olisi todistanut, että kyseinen yritys aikoi osallistumisellaan peitetarjouksia koskevaan sopimukseen myötävaikuttaa kaikkien kartellin muiden osallistujien yhteisten päämäärien tavoittelemiseen ja että yritys tiesi näiden muiden osallistujien toteuttamasta provisiosopimuksesta tai että se saattoi kohtuudella ennakoida sen ja oli valmis hyväksymään siihen sisältyvän riskin. On kuitenkin todettava, että komissio väittää teksteissään voivansa olettaa, että Coppens tiesi tästä, katsoen muun muassa, ettei Coppens kiistä sitä, että sille oli ilmoitettu provisiosopimuksesta. Lisäksi komissio myöntää nimenomaisesti, ettei kyseinen päätös perustu tältä osin erityisiin todisteisiin.

67 Tästä seuraa, ettei komissio ole täyttänyt asiassa todistustaakkaa koskevia vaatimuksia eikä siis osoittanut, että osallistuessaan peitetarjouksia koskevaan sopimukseen Coppens tiesi muiden kartelliin osallistuvien yritysten toteuttamasta provisiosopimuksesta tai että se saattoi kohtuudella ennakoida sen. Näissä olosuhteissa komissio ei voinut laillisesti katsoa Coppensin olevan vastuussa viimeksi

mainitusta sopimuksesta ja kaikesta yhtenä kokonaisuutena pidettävän jatketun kilpailusääntöjen rikkomisen muodostavasta toiminnasta. Tämän vuoksi Coppensin kanteensa tueksi esittämän ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa on siis perusteltu.

*Ensimmäisen kanneperusteen toinen osa*

68 Coppens väittää tältä osin, ettei sen osallistumisesta kilpailusääntöjen rikkomiseen vuosina 1994 ja 1995 ole todisteita. Näin ollen komissio totesi riidanalaisen päätöksen 547 perustelukappaleessa ja 1 artiklan i alakohdassa virheellisesti, että Coppens oli osallistunut rikkomiseen 10 vuoden ja 9 kuukauden ajan.

69 Komissio myöntää, että näiden kahden vuoden osalta Coppensin osallistumisesta peitetarjouksia koskevan sopimuksen täytäntöönpanoon ei ole todisteita. Se katsoo kuitenkin, ettei tämä vaikuta Coppensin tähän sopimukseen osallistumisen kestoon, koska sen perusteella, ettei siitä, että yritys on pannut sopimuksen täytäntöön tietyllä ajanjaksolla, ole todisteita, ei voida todeta, ettei tämä yritys ole syyllistynyt kilpailusääntöjen rikkomiseen kyseisellä ajanjaksolla.

70 Tältä osin on muistutettava, että unionin tuomioistuin on jo todennut, että useimmissa tapauksissa kilpailunvastaisen menettelytavan tai sopimuksen olemassaolo on pääteltävä tietyistä yhteensattumista ja seikoista, jotka yhdessä tarkasteltuina voivat muun johdonmukaisen selityksen puuttuessa olla osoitus kilpailusääntöjen rikkomisesta (em. yhdistetyt asiat Aalborg Portland ym. v. komissio, tuomion 57 kohta ja asia C-105/04 P, Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied v. komissio, tuomio 21.9.2006, Kok., s. I-8725, 94 kohta).

71 Tällaisten seikkojen ja yhteensattumien avulla, kun niitä tarkastellaan kokonaisuutena, on mahdollista paljastaa paitsi kilpailunvastaisia menettelytapoja tai sopimuksia myös jatkettujen kilpailusääntöjen vastaisten menettelytapojen kesto tai kilpailunvastaisten sopimusten soveltamisajanjakso (ks. vastaavasti em. asia Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied v. komissio, tuomion 95 ja 96 kohta).

72 Siitä, ettei todisteita ole esitetty sopimuksen olemassaolosta tiettyjen ajanjaksojen aikana tai ainakaan siitä, että yritys olisi pannut sen täytäntöön tietyllä ajanjaksolla, on muistutettava, että se, että tällaisia todisteita ei ole esitetty tiettyjen ajanjaksojen osalta, ei ole esteenä sille, että kilpailusääntöjen rikkominen katsotaan toteen näytetyksi kyseisiä ajanjaksoja pidemmän kokonaisajanjakson osalta, kun tällainen toteamus perustuu objektiivisiin ja yhtäpitäviin seikkoihin. Usean vuoden ajalle ulottuvassa rikkomisessa se, että kartelli ilmenee eri ajanjaksoina, joiden välillä voi olla pidempiä tai lyhyempiä aikoja, ei vaikuta tämän kartellin olemassaoloon, kunhan toimilla, jotka ovat osa tätä rikkomista, on yksi ainoa tavoite ja ne toteutetaan yhtenä kokonaisuutena pidettävän jatketun rikkomisen yhteydessä (ks. vastaavasti em. asia Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied v. komissio, tuomion 97 ja 98 kohta).

73 Oikeuskäytännöstä seuraa myös, että lainvastaisen aloitteen hiljainen hyväksyminen ilman julkista irtisanoutumista sen sisällöstä tai sen ilmoittamista hallintoviranomaisille rohkaisee muita jatkamaan kilpailusääntöjen rikkomista ja vaarantaa sen paljastumisen. Tämä kumppanuus merkitsee passiivista osallistumista kilpailusääntöjen rikkomiseen ja saattaa johtaa siihen, että kyseinen yritys joutuu siitä vastuuseen (em. yhdistetyt asiat Aalborg Portland ym. v. komissio, tuomion 84 kohta).

74 Yritys ei voi vapautua vastuustaan vetoamalla siihen, ettei se ole osallistunut kaikkiin kartellin muodostaviin osatekijöihin tai että sen osuus niiden osatekijöiden toteuttamisessa, joihin se on osallistunut, on ollut rajoitettu, sillä nämä seikat eivät voi kyseenalaistaa sen vastuuta kilpailusääntöjen rikkomisesta. Nämä seikat on nimittäin otettava huomioon ainoastaan kilpailusääntöjen rikkomisen vakavuutta arvioitaessa ja mahdollisesti sakon määrää määritettäessä (em. yhdistetyt asiat Aalborg Portland ym. v. komissio, tuomion 86 kohta).

75 Vaikka nyt käsiteltävässä asiassa komissio myöntää, ettei se ole esittänyt todisteita Coppensin aktiivisesta osallistumisesta peitetarjouksia koskevaan sopimukseen vuosina 1994 ja 1995, on niin, että kun komissio otti huomioon yhtäältä sen, ettei ole todisteita siitä, että tällä ajanjaksolla Coppens olisi julkisesti irtisanoutunut tämän sopimuksen sisällöstä erityisesti ilmoittamalla kirjallisesti kilpailijoilleen haluavansa lopettaa sopimukseen osallistumisen, ja toisaalta Coppensin aktiivisesta osallistumisesta kyseiseen sopimukseen tämän ajanjakson jälkeen erityisesti riidanalaisen päätöksen 280 perustelukappaleessa esitetyt lukuisat todisteet, joita Coppens ei ole kiistänyt, komissio saattoi perustellusti todeta, että tämän yrityksen voitiin katsoa olevan vastuussa siitä, että se osallistui kyseiseen sopimukseen keskeytyksettä koko 13.10.1992 ja 29.7.2003 välisen ajan.

76 Näin ollen Coppensin kanteensa tueksi esittämän ensimmäisen kanneperusteen toinen osa on hylättävä.

*Ensimmäisen kanneperusteen kolmas osa*

77 Siitä, että väitteen mukaan komissio ei arvioinut Coppensin peitetarjouksia koskevaan sopimukseen osallistumisen suhteellista merkitystä, on riittävää todeta, että – kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 55 kohdassa – vaikka tällä väitteellä voi olla merkitystä arvioitaessa tälle yhtiölle määrätyn sakon määrää tämän tuomion 74 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti, sillä ei ole vaikutusta ja se on siis hylättävä vaikutuksettomana sikäli kuin sillä pyritään, kuten nyt käsiteltävässä asiassa, kiistämään se, että EY 81 artiklaa on rikottu.

78 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että koska ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa on osittain perusteltu, koska komissio ei ole osoittanut Coppensin vastuuta yhtenä kokonaisuutena pidettävästä jatketusta kilpailusääntöjen rikkomisesta muutoin kuin peitetarjouksia koskevan sopimuksen osalta, riidanalaisen päätöksen 1 artiklan i alakohta on kumottava ilman, että muita Coppensin esittämiä kanneperusteita olisi tarpeen tutkia, sikäli kuin tällä määräyksellä komissio ei ainoastaan totea Coppensin osallistuneen peitetarjouksia koskevaan sopimukseen 13.10.1992 ja 29.7.2003 välisenä aikana vaan myös katsoo tämän yhtiön olevan vastuussa provisiosopimuksesta ja yhtenä kokonaisuutena pidettävästä jatketusta kilpailusääntöjen rikkomisesta.

*Sakko*

79 Lopuksi on muistutettava, että ensinnäkin valituksenalaisen tuomion kumoamisen perusteella ja asetuksen N:o 1/2003 31 artiklan nojalla unionin tuomioistuimella on SEUT 261 artiklassa tarkoitettu täysi harkintavalta (ks. analogisesti em. asia komissio v. Anic Partecipazioni, tuomion 218 kohta).

80 Toiseksi on niin, että vaikka unionin tuomioistuimen on, kun se määrittää sakon määrää täyttä harkintavaltaansa käyttäen, itse arvioitava olosuhteet yksittäistapauksessa ja rikkomisen luonne (asia 322/81, Nederlandsche Banden-Industrie-Michelin v. komissio, tuomio 9.11.1983, Kok., s. 3461, Kok. Ep. VII, s. 339, 111 kohta), täyden harkintavallan käyttäminen sakkojen määrää määritettäessä ei saa johtaa syrjintään niiden yritysten välillä, jotka ovat osallistuneet EY 81 artiklan 1 kohdan vastaiseen sopimukseen tai yhdenmukaistettuun menettelytapaan. Suuntaviivoista ilmenevät ohjeet voivat yleensä ohjata unionin tuomioistuimia niiden käyttäessä täyttä harkintavaltaansa, kun komissio on soveltanut näitä suuntaviivoja laskeakseen sakot, jotka määrätään muille yrityksille niille osoitetussa päätöksessä (ks. vastaavasti asia C-291/98 P, Sarrió v. komissio, tuomio 16.11.2000, Kok., s. I-9991, 97 ja 98 kohta ja yhdistetyt asiat C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P-C-208/02 P ja C-213/02 P, Dansk Rørindustri ym. v. komissio, tuomio 28.6.2005, Kok., s. I-5425, 337 kohta).

81 Kolmanneksi asetuksen 23 artiklan 3 kohdassa säädetään, että sakon suuruutta määritettäessä on otettava huomioon sekä rikkomisen vakavuus että sen kesto. Lisäksi kyseisen 23 artiklan 2 kohdan toisesta alakohdasta ilmenee, että kunkin rikkomiseen osallisen yrityksen osalta sakko on enintään kymmenen prosenttia sen edellisen tilikauden liikevaihdosta.

82 Nyt käsiteltävän asian olosuhteet ovat seuraavat: Coppensin liikevaihto kansainvälisten muuttopalvelujen markkinoilla Belgiassa vuonna 2002 oli 58 338 euroa; vaikka peitetarjouksia koskeva kartelli, johon Coppens osallistui, on omiaan vakavasti vääristämään kilpailua ja korottamaan kyseessä olevien palvelujen hintoja kuluttajien vahingoksi ja vaikka se voidaan luokitella hintojen vahvistamista ja markkinoiden jakamista koskevaksi horisontaaliseksi sopimukseksi ja näin ollen luonteeltaan yhdeksi vakavimmista kilpailunrajoituksista, sen ei voitu katsoa kuuluvan kokonaissuunnitelmaan, jota kyseessä olevan kartellin muut osallistujat riidanalaisen päätöksen mukaan noudattivat; komissio on näyttänyt asiakirjojen avulla toteen 67 Coppensin kyseiseen sopimukseen osallistumistapausta, joita ei ole riitautettu; vaikka Coppensin roolia kyseisessä sopimuksessa voidaan pitää rajoitettuna vuosina 1994 ja 1995, sen voidaan katsoa osallistuneen kyseiseen sopimukseen 10 vuoden ja 9 kuukauden ajan; ja Coppensin kokonaisliikevaihto vuonna 2006 oli 1 046 318 euroa; kun kaikki nämä seikat otetaan huomioon, unionin tuomioistuin katsoo, että Coppensille riidanalaisen päätöksen 2 artiklan k alakohdassa määrätyn sakon määräksi on vahvistettava 35 000 euroa.

## Oikeudenkäyntikulut

83 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 184 artiklan 2 kohdassa todetaan, että jos valitus hyväksytään ja unionin tuomioistuin itse ratkaisee riidan lopullisesti, se tekee ratkaisun oikeudenkäyntikuluista.

84 Saman työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan, jota sovelletaan valituksen käsittelyyn työjärjestyksen 184 artiklan 1 kohdan nojalla, asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Työjärjestyksen 138 artiklan 3 kohdassa täsmennetään, että jos asiassa osa vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi, kukin asianosainen vastaa omista kuluistaan. Saman määräyksen mukaan unionin tuomioistuin voi kuitenkin päättää, että asianosainen vastaa omien kulujensa lisäksi osasta toisen asianosaisen kuluja, jos tämä on perusteltua asiassa ilmenneiden seikkojen vuoksi.

85 Nyt käsiteltävässä asiassa Coppens on hävinnyt valitusasian ja komissio on hävinnyt osittain ensimmäisessä oikeusasteessa. Unionin tuomioistuin katsoo kuitenkin nyt käsiteltävän asian olosuhteissa, että komissio vastaa molemmissa oikeusasteissa aiheutuneista omista oikeudenkäyntikuluistaan ja se on velvoitettava korvaamaan kaksi kolmasosaa Coppensille molemmissa oikeusasteissa aiheutuneista oikeudenkäyntikuluista. Coppens vastaa kolmasosasta molemmissa oikeusasteissa aiheutuneita omia oikeudenkäyntikulujaan.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (neljäs jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

**1) Unionin yleisen tuomioistuimen asiassa T-210/08, Verhuizingen Coppens vastaan komissio, 16.6.2011 antama tuomio kumotaan.**

**2) [EY] 81 artiklan ja ETA-sopimuksen 53 artiklan mukaisesta menettelystä 11.3.2008 tehdyn komission päätöksen K(2008) 926 lopullinen (asia COMP/38.543 – Kansainväliset muuttopalvelut) 1 artiklan i alakohta kumotaan sikäli kuin tällä määräyksellä Euroopan komissio ei ainoastaan totea Verhuizingen Coppens NV:n osallistuneen fiktiivisiä hinta-arvioita eli niin sanottuja peitetarjouksia koskevaan sopimukseen 13.10.1992 ja 29.7.2003 välisenä aikana vaan katsoo tämän yhtiön olevan vastuussa myös hylätyistä tarjouksista tai tekemättä jätetyistä tarjouksista maksettaviin taloudellisiin korvauksiin eli niin sanottuihin provisioihin liittyvää järjestelmää koskevasta sopimuksesta ja yhtenä kokonaisuutena pidettävästä jatketusta kilpailusääntöjen rikkomisesta.**

**3) Verhuizingen Coppens NV:lle kyseisen päätöksen K(2008) 926 lopullinen 2 artiklan k alakohdassa määrätyn sakon määräksi vahvistetaan 35 000 euroa.**

**4) Euroopan komissio vastaa sekä ensimmäisessä oikeusasteessa käytyyn menettelyyn että muutoksenhakumenettelyyn liittyvistä omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se velvoitetaan korvaamaan kaksi kolmasosaa Coppensille molemmissa oikeusasteissa aiheutuneista oikeudenkäyntikuluista.**

**5) Coppens vastaa kolmasosasta ensimmäisessä oikeusasteessa käytyyn menettelyyn ja muutoksenhakumenettelyyn liittyviä omia oikeudenkäyntikulujaan.**

Allekirjoitukset