Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

18 päivänä kesäkuuta 2013*

Kartellit tai muut yhteistoimintajärjestelyt — SEUT 101 artikla — Asetus (EY) N:o 1/2003 — 5 artikla ja 23 artiklan 2 kohta — Sakon määräämisen subjektiiviset edellytykset — Oikeudellisen neuvon tai kansallisen kilpailuviranomaisen päätöksen merkitys — Kansallisen kilpailuviranomaisen oikeus todeta Euroopan unionin kilpailuoikeuden rikkominen määräämättä sakkoa

Asiassa C-681/11,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Oberster Gerichtshof (Itävalta) on esittänyt 5.12.2011 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 27.12.2011, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Bundeswettbewerbsbehörde ja

Bundeskartellanwalt

vastaan

Schenker & Co. AG,

ABX Logistics (Austria) GmbH,

Alpentrans Spedition und Transport GmbH,

Logwin Invest Austria GmbH,

DHL Express (Austria) GmbH,

G. Englmayer Spedition GmbH,

Express-Interfracht Internationale Spedition GmbH,

A. Ferstl Speditionsgesellschaft mbH,

Spedition, Lagerei und Beförderung von Gütern mit Kraftfahrzeugen Alois Herbst GmbH & Co. KG,

Johann Huber Spedition und Transportgesellschaft mbH,

Kapeller Internationale Spedition GmbH,

Keimelmayr Speditions- u. Transport GmbH,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

Koch Spedition GmbH,

Maximilian Schludermann, selvitystilassa olevan Kubicargo Speditions GmbH:n selvitysmiehenä,

Kühne + Nagel GmbH,

Lagermax Internationale Spedition Gesellschaft mbH,

Morawa Transport GmbH,

Johann Ogris Internationale Transport- und Speditions GmbH,

Logwin Road + Rail Austria GmbH,

Internationale Spedition Schneckenreither Gesellschaft mbH,

Leopold Schöffl GmbH & Co. KG,

”Spedpack”-Speditions- und Verpackungsgesellschaft mbH,

Johann Strauss GmbH,

Thomas Spedition GmbH,

Traussnig Spedition GmbH,

Treu SpeditionsgesmbH,

Spedition Anton Wagner GmbH,

Gebrüder Weiss GmbH,

Wildenhofer Spedition und Transport GmbH,

Marehard u. Wuger Internat. Speditions- u. Logistik GmbH ja

Rail Cargo Austria AG,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, varapresidentti K. Lenaerts, jaoston puheenjohtajat A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič ja M. Berger sekä tuomarit E. Juhász (esittelevä tuomari), U. Lõhmus, E. Levits, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot, J.-J. Kasel, M. Safjan, D. Šváby ja A. Prechal,

julkisasiamies: J. Kokott,

kirjaaja: hallintovirkamies C. Strömholm,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 15.1.2013 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Bundeswettbewerbsbehörde, asiamiehinään T. Thanner, K. Frewein ja N. Harsdorf Enderndorf,

— Bundeskartellanwalt, asiamiehenään A. Mair,

— Schenker & Co. AG, edustajinaan Rechtsanwalt A. Reidlinger ja Rechtsanwalt F. Stenitzer,

— ABX Logistics (Austria) GmbH, Logwin Invest Austria GmbH ja Logwin Road + Rail Austria GmbH, edustajinaan Rechtsanwältin A. Ablasser-Neuhuber ja Rechtsanwalt G. Fussenegger,

— Alpentrans Spedition und Transport GmbH, Kapeller Internationale Spedition GmbH, Johann Strauss GmbH ja Wildenhofer Spedition und Transport GmbH, edustajanaan Rechtsanwalt N. Gugerbauer,

— DHL Express (Austria) GmbH, edustajanaan Rechtsanwalt F. Urlesberger,

— G. Englmayer Spedition GmbH, Internationale Spedition Schneckenreither Gesellschaft mbH ja Leopold Schöffl GmbH & Co. KG, edustajinaan Rechtsanwalt M. Stempkowski ja Rechtsanwalt M. Oder,

— Express-Interfracht Internationale Spedition GmbH, edustajanaan Rechtsanwalt D. Thalhammer,

— Kühne + Nagel GmbH, edustajanaan Rechtsanwalt M. Fellner,

— Lagermax Internationale Spedition Gesellschaft mbH, edustajanaan Rechtsanwältin K. Wessely,

— Johann Ogris Internationale Transport- und Speditions GmbH ja Traussnig Spedition GmbH, edustajanaan Rechtsanwalt M. Eckel,

— Gebrüder Weiss GmbH, edustajanaan Rechtsanwältin I. Hartung,

— Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan avvocato dello Stato L. D'Ascia,

— Puolan hallitus, asiamiehinään M. Szpunar ja B. Majczyna,

— Euroopan komissio, asiamiehinään N. von Lingen, M. Kellerbauer ja L. Malferrari,

kuultuaan julkisasiamiehen 28.2.2013 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee SEUT 101 artiklan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat yhtäältä Bundeswettbewerbsbehörde (liittovaltion kilpailuviranomainen) ja Bundeskartellanwalt (liittovaltion kartelliasiamies) ja toisaalta 31 yritystä, muun muassa Schenker & Co. AG (jäljempänä Schenker), ja joka koskee SEUT 101 artiklan ja kartelleja koskevien kansallisen oikeuden säännösten rikkomisen toteamista ja sakon tuomitsemista kansallisen oikeuden säännösten nojalla.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

3 [SEUT 101] ja [SEUT 102] artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta 16.12.2002 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1/2003 (EYVL 2003, L 1, s. 1) johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Sellaisen järjestelmän aikaansaamiseksi, jolla varmistetaan, että kilpailu yhteismarkkinoilla ei vääristy, [SEUT 101] ja [SEUT 102] artiklaa on sovellettava yhteisössä tehokkaasti ja yhtenäisesti. – –”

4 Kyseisen asetuksen 5 artiklassa, jonka otsikko on ”Jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten toimivalta”, säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisilla on toimivalta soveltaa [SEUT 101] ja [SEUT 102] artiklaa yksittäisissä asioissa. Toimiessaan omasta aloitteestaan tai kantelun perusteella ne voivat tässä tarkoituksessa tehdä seuraavat päätökset:

— vaatia lopettamaan rikkominen,

— määrätä välitoimenpiteitä,

— hyväksyä sitoumuksia,

— määrätä sakkoja, uhkasakkoja taikka muita niiden kansallisessa lainsäädännössä säädettyjä seuraamuksia.

Jos viranomaiset katsovat hallussaan olevien tietojen perusteella, että kiellon edellyttämät perusteet eivät täyty, ne voivat myös päättää, ettei niiden ole syytä toteuttaa toimenpiteitä.”

5 Asetuksen N:o 1/2003 7 artiklan, jonka otsikko on ”Rikkomisen toteaminen ja lopettaminen”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jos komissio toteaa kantelun perusteella tai omasta aloitteestaan, että [SEUT 101] tai [SEUT 102] artiklaa rikotaan, se voi päätöksellään määrätä asianomaiset yritykset ja yritysten yhteenliittymät lopettamaan todetun rikkomisen. – – Jos komissiolla on oikeutettu etu asiassa, se voi myös todeta rikkomisen tapahtuneen menneisyydessä.”

6 Kyseisen asetuksen 10 artiklan, jonka otsikko on ”Soveltamatta jättämisen toteaminen”, ensimmäisessä kohdassa säädetään seuraavaa:

”[SEUT 101] ja [SEUT 102] artiklan soveltamiseen liittyvän yhteisön yleisen edun sitä edellyttäessä komissio voi omasta aloitteestaan tehdä päätöksen, jossa todetaan, että [SEUT 101] artiklaa ei voida soveltaa sopimukseen, yritysten yhteenliittymien päätökseen tai yhdenmukaistettuun menettelytapaan, koska joko [SEUT 101] artiklan 1 kohdan edellytykset eivät täyty tai [SEUT 101] artiklan 3 kohdan edellytykset täyttyvät.”

7 Asetuksen N:o 1/2003 15 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden kilpailuviranomaiset voivat esittää omasta aloitteestaan kansallisille tuomioistuimilleen kirjallisia huomautuksia [SEUT 101] tai [SEUT 102] artiklan soveltamiseen liittyvistä kysymyksistä. Kyseessä olevan tuomioistuimen luvalla ne voivat esittää jäsenvaltioidensa kansallisille tuomioistuimille myös suullisia huomautuksia. Mikäli [SEUT 101] tai [SEUT 102] artiklan johdonmukainen

soveltaminen sitä edellyttää, komissio voi omasta aloitteestaan esittää kirjallisia huomautuksia jäsenvaltioiden tuomioistuimille. Kyseessä olevan tuomioistuimen luvalla se voi esittää myös suullisia huomautuksia.”

8 Kyseisen asetuksen 23 artiklan 2 kohdan mukaan komissio voi päätöksellään määrätä yrityksille tai yritysten yhteenliittymille sakon, jos ne tahallaan tai tuottamuksesta rikkovat SEUT 101 artiklan tai SEUT 102 artiklan määräyksiä.

9 Saman asetuksen 23 artiklan 5 kohdan mukaan ”päätökset, jotka tehdään 1 ja 2 kohdan nojalla, eivät ole rikosoikeudellisia”.

Itävallan oikeus

10 Vuoden 1988 kartellilain (Kartellgesetz 1988, BGBl. 600/1988), joka oli voimassa 1.1.1989–31.12.2005, 16 §:ssä säädettiin seuraavaa:

”Vähämerkityksisiä kartelleja ovat kartellit, jotka syntyessään muodostavat

1. alle 5 prosentin osuuden koko kotimaan markkinoista ja

2. alle 25 prosentin osuuden mahdollisista paikallisista kotimaan osamarkkinoista.”

11 Vuoden 1988 kartellilain 18 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädettiin seuraavaa:

”Kartellien osittainenkin toteuttaminen on kielletty seuraavissa tapauksissa:

1. ennen kuin lupa on lainvoimainen (23 ja 26 §); tätä sovelletaan kartelliin, jonka kilpailunvastaisuus perustuu sen vaikutukseen, tai vähämerkityksiseen kartelliin vain silloin, kun 16 §:ssä säädetyt rajat ylittyvät uuden osapuolen kartelliin liittymisen vuoksi”.

12 Vuoden 2005 kartellilain (Kartellgesetz 2005, BGBl. I, 61/2005), joka on ollut voimassa 1.1.2006 lähtien, 1 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Kaikki yritysten väliset sopimukset, yritysten yhteenliittymien päätökset sekä yritysten väliset yhdenmukaistetut menettelytavat, joiden tarkoituksena tai vaikutuksena on kilpailun estäminen, rajoittaminen tai vääristäminen, (eli kartellit) ovat kiellettyjä.”

13 Vuoden 2005 kartellilain 2 §:n 2 momentin 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Edellä 1 §:ssä säädettyä kieltoa ei kuitenkaan sovelleta missään tapauksessa seuraaviin kartelleihin:

1. kartellit, joiden osapuolet ovat keskenään kilpailevia yrityksiä, joiden yhteenlaskettu osuus on alle 5 prosenttia koko kotimaan markkinoista ja alle 25 prosenttia mahdollisista paikallisista kotimaan osamarkkinoista (vähämerkityksiset kartellit)”.

14 Vuoden 2005 kartellilain 29 §:n 1 momentin a ja d kohdassa säädetään seuraavaa:

”Kartellgericht [kilpailuasioiden tuomioistuin] määrää sakkoja

1. enintään 10 prosenttia edellisen tilikauden kokonaisliikevaihdosta yritykselle tai yritysten yhteenliittymälle, joka tahallisesti tai tuottamuksesta

a) rikkoo kartellikieltoa (1 §), väärinkäyttökieltoa (5 §), – –

– –

tai

d) rikkoo [EY] 101 artiklan tai [EY] 102 artiklan määräyksiä”.

Pääasian oikeudenkäynti ja ennakkoratkaisukysymykset

15 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että pääasian vastaajat olivat Spediteur-Sammelladungs-Konferenzin (ryhmälähetyksiä koskeva huolitsijoiden yhteistyökonferenssi, jäljempänä SSK) jäseniä. SSK oli etujärjestö, johon kuului osa Zentralverband der Spediteuren (huolitsijoiden keskusliitto, jäljempänä Zentralverband) tavallisista jäsenistä. Zentralverband on muodoltaan yhdistys, ja se edustaa huolitsijoiden ja huolintaluvan omaavien logistiikka-alan palveluntarjoajien yhteisiä etuja.

16 SSK perustettiin 30.5.1994 siviiliyhtiön muodossa siten, että lykkäävänä ehtona oli, että Kartellgericht antaa sille luvan. SSK:n puitesopimuksen 1 ja 7.1 kohdan mukaan SSK:n tarkoituksena oli ”tarjota huolitsijoille ja loppukäyttäjille ryhmälähetysten moottoritie- ja rautatiekuljetuksia varten edullisempia hintoja (verrattuna rautatieyhtiöiden soveltamiin kappaletavaralähetysten hintoihin) ja – luomalla yhdenmukaiset kilpailun edellytykset – edistää vilpitöntä kilpailua jäsentensä keskuudessa, missä yhteydessä päämäärään – – pyrittäessä on erityisesti otettava huomioon Itävallan sekä [Euroopan unionin ja Euroopan talousalueen (ETA)] kartellioikeuden vaatimukset”.

17 Kartellgerichtiltä haettiin 28.6.1994 SSK:lle lupaa kartellin perustavana sopimuksena (Vereinbarungskartell). Hakemuksessa selostettiin edellä mainitun puitesopimuksen keskeiset määräykset ja arvioitiin tilannetta unionin ja ETA:n oikeuden kannalta. Siinä selitettiin, että SSK koski vain ryhmälähetysten kuljettamista Itävallassa eikä se vaikuttanut Itävallan ja muiden ETA-valtioiden välisiin kuljetuksiin. Siinä täsmennettiin vielä, että koska kyse oli hyvin pienestä markkinaosuudesta eli alle 2 prosentin osuudesta Itävallan tavarakuljetusmarkkinoista, kilpailua ei rajoitettu tuntuvasti, markkinoita ei suljettu ja lisäksi markkinat olivat avoinna ulkomaisille palveluntarjoajille. Paritätischer Ausschuss für Kartellangelegenheiten (kartelliasioiden pariteettikomitea) katsoi, ettei SSK:n olemassaololle ollut kansantaloudellisia perusteita, minkä jälkeen kyseinen lupahakemus peruutettiin.

18 Zentralverband pyysi 6.2.1995 päivätyllä kirjelmällä, että Kartellgericht toteaisi SSK:n olevan vuoden 1988 kartellilain 16 §:ssä tarkoitettu vähämerkityksinen kartelli (Bagatellkartell), jonka toteuttamiseen ei siten tarvita lupaa. Kirjelmässä annettiin täydelliset tiedot SSK:n perustamisesta, sen puitesopimuksesta, aiotun yhteisen hinnoittelun mallista sekä poikkeusasiakkaisiin sovellettavasta järjestelmästä. Kartellgericht totesi 2.2.1996 antamassaan päätöksessä, että SSK oli kyseisen lain 16 §:ssä tarkoitettu vähämerkityksinen kartelli. Päätökseen ei haettu muutosta, joten se tuli lainvoimaiseksi.

19 Myös SSK:n kartelliasiamiehen (Kartellbevollmächtigte) neuvonantajanaan käyttämä asianajotoimisto katsoi, että SSK oli vähämerkityksinen kartelli. Se totesi 11.3.1996 päivätyssä kirjeessä seikat, joihin oli syytä kiinnittää huomiota toteutettaessa SSK:ta vähämerkityksisenä kartellina. Tässä kirjeessä ei sen sijaan käsitellä kysymystä tämän vähämerkityksisen kartellin yhteensopivuudesta kartelleihin sovellettavan unionin oikeuden kanssa.

20 Odotettaessa vuoden 2005 kartellilain 1.1.2006 tapahtuvaa voimaantuloa Zentralverband pyysi samaa asianajotoimistoa tutkimaan, miten uusi laki vaikuttaa SSK:hon. Asianajotoimisto katsoi 15.7.2005 päivätyssä vastauksessaan, että oli syytä selvittää, ylittikö SSK:n markkinaosuus kotimaan markkinoita koskevan 5 prosentin rajan ja, jos raja ylittyi, koskiko kartellikielto SSK:n puitteissa tehtyjä sopimuksia. Tässä vastauksessa ei käsitellä kysymystä SSK:n yhteensopivuudesta kartelleihin sovellettavan unionin oikeuden kanssa.

21 Zentralverband kartoitti sähköpostitse tehdyn kyselyn avulla SSK:n jäsenten markkinaosuudet Itävallan sisäisessä ryhmälähetysliikenteessä kappaletavaran osalta vuosina 2004, 2005 ja 2006. Eri markkinaosuuksien laskemista varten Zentralverband pitäytyi niihin markkinoiden rajaamista ja markkinaosuuksien laskemista koskeviin periaatteisiin, joita oli käytetty sen esittämässä toteamispyynnössä ja tämän pyynnön johdosta näillä perusteilla annetussa Kartellgerichtin päätöksessä. Tästä kartoituksesta ilmenee, että SSK:n markkinaosuudet olivat 3,82 prosenttia vuonna 2005 ja 3,23 prosenttia vuonna 2006. Ainakin SSK:n merkittävimmille jäsenille ilmoitettiin siitä, että SSK oli näiden kahden vuoden osalta edelleen 5 prosentin rajan alapuolella. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan on suljettu pois, että 5 prosentin raja olisi uusien osapuolien liittymisen vuoksi ylittynyt vuonna 2004 tai aikaisemmin.

22 Komissio ilmoitti 11.10.2007, että eräät sen toimihenkilöt olivat edellisenä päivänä tehneet yllätystarkastuksia kansainvälisten huolintapalvelujen tarjoajien liiketiloissa ja että sillä oli syytä epäillä, että asianomaiset yritykset olivat mahdollisesti rikkoneet EY:n perustamissopimuksen määräyksiä, joissa kielletään kilpailua rajoittavat kaupalliset menettelyt.

23 SSK:n hallitus, Zentralverbandin puheenjohtajisto ja SSK:n neuvonantajanaan käyttämän asianajotoimiston edustaja kävivät 29.11.2007 keskusteluja Itävallan kilpailuoikeuden ja Euroopan kilpailuoikeuden soveltamisesta SSK:n ja Zentralverbandin puitteissa tapahtuvaan yhteistyöhön. Tällöin ilmaistiin ensimmäisen kerran epäilyjä siitä, oliko SSK:n asema vähämerkityksisenä kartellina laillinen. Keskustelussa tuotiin esiin riski unionin kartellioikeuden soveltamisesta, koska oli hankalaa todeta, olivatko sopimukset todella omiaan vaikuttamaan valtioiden väliseen kauppaan. SSK:n hallitus päätti tällöin yksimielisesti, että SSK lakkautetaan välittömästi.

24 Bundeswettbewerbsbehörde vaati 18.2.2010, että Oberlandesgericht Wien kilpailuasioiden tuomioistuimena toteaisi, että Schenker oli rikkonut muun muassa SEUT 101 artiklaa, mutta jättäisi tuomitsematta sille sakkoa ja tuomitsisi sen sijaan muut vastaajat sakkoon SEUT 101 artiklan rikkomisesta. Bundeswettbewerbsbehörde katsoi, että vastaajat olivat osallistuneet vuoden 1994 ja 29.11.2007 välisenä aikana yhteen monitahoiseen ja monimuotoiseen kansallisen oikeuden ja unionin oikeuden kartelleja koskevien säännösten rikkomiseen sopimalla ryhmälähetysten kotimaankuljetusten hinnoittelusta Itävallassa.

25 Vastaajat vaativat, että Bundeswettbewerbsbehörden vaatimus hylätään, ja Schenkeriä lukuun ottamatta ne kiistivät menetelleensä virheellisesti ja vetosivat siihen, että Kartellgericht oli todennut SSK:n olleen vähämerkityksinen kartelli, että se oli yleisesti tunnettu ja että vastaajat olivat pyytäneet neuvoa luotettavalta ja kilpailuoikeuden alalla kokeneelta asianajotoimistolta. Vastaajat katsoivat, ettei unionin oikeutta ollut sovellettava, koska kilpailunrajoitus ei ollut vaikuttanut jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

26 Oberlandesgericht Wien hylkäsi 22.2.2011 antamallaan päätöksellä Bundeswettbewerbsbehörden vaatimuksen.

27 Oberlandesgericht Wien perusteli vaatimuksen hylkäämistä katsomalla muun muassa, etteivät asianomaiset yritykset olleet menetelleet moitittavasti sopiessaan hinnoista, koska ne saattoivat vedota 2.2.1996 annettuun päätökseen, jolla Kartellgericht oli katsonut niiden sopimuksen olevan vähämerkityksinen kartelli. Oberlandesgericht Wienin mukaan kyseisestä päätöksestä seuraa, ettei SSK ole vaikuttanut jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja ettei SEUT 101 artiklaa siten ollut rikottu. Oberlandesgericht Wien katsoi lisäksi, että asianomaisten yritysten menettelyn moitittavuuden puuttuminen selittyy myös sillä, että kartelliin osallistuneet yritykset olivat etukäteen pyytäneet kilpailuoikeuteen erikoistuneelta asianajotoimistolta oikeudellista neuvoa menettelynsä laillisuudesta.

28 Bundeswettbewerbsbehörde oli vaatinut, että Schenkerin, joka oli esittänyt sakkovapautuspyynnön ja toiminut kartellioikeudellisessa tutkinnassa yhteistyössä viranomaisten kanssa, todetaan rikkoneen SEUT 101 artiklaa ja Itävallan kartellioikeutta mutta että sakkoa ei tuomita. Oberlandesgericht Wien hylkäsi tämän vaatimuksen sillä perusteella, että asetuksen N:o 1/2003 5, 7 ja 10 artiklan mukaan komissiolla on yksinomainen toimivalta rikkomisten toteamiseen sakkoa määräämättä.

29 Bundeswettbewerbsbehörde ja Bundeskartellanwalt ovat valittaneet Oberlandesgericht Wienin päätöksestä. Komissio on esittänyt 12.9.2011 päivätyllä kirjelmällä asetuksen N:o 1/2003 15 artiklaan perustuvia kirjallisia huomautuksia Oberster Gerichtshofissa vireillä olevassa asiassa.

30 Tässä tilanteessa Oberster Gerichtshof päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Saadaanko yritykselle määrätä sakkorangaistus SEUT 101 artiklan rikkomisesta, jos se on erehtynyt toimintansa laillisuudesta ja tämä erehdys ei ole moitittava?

Mikäli vastaus ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen on kieltävä:

a) Voidaanko katsoa, ettei toiminnan laillisuudesta erehtyminen ole moitittavaa, jos yritys on toiminut kilpailuoikeudellisissa asioissa kokeneen oikeudellisen asiantuntijan neuvojen mukaisesti eikä neuvojen virheellisyys ole ollut ilmeistä eikä havaittavissa yritykseltä kohtuudella edellytettävän valvonnan puitteissa?

b) Voidaanko katsoa, ettei toiminnan laillisuudesta erehtyminen ole moitittavaa, jos yritys on luottanut kansallisen kilpailuviranomaisen tekemän päätöksen oikeellisuuteen, kun viranomainen on arvioinut toiminnan ainoastaan kansallisen kilpailuoikeuden mukaan ja todennut sen olevan sallittua?

2) Onko kansallisilla kilpailuviranomaisilla oikeus todeta, että yritys on ollut osallisena unionin kilpailuoikeuden vastaisessa kartellissa, jos yritykselle ei määrätä sakkorangaistusta, koska yritys on pyytänyt sakoista vapauttamista ja sakkojen lieventämistä koskevan säännöstön soveltamista?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

31 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii saamaan kysymyksillään täsmennyksiä unionin kilpailusääntöjen rikkomisesta sen tekijälle määrättävän sakon määräämisen subjektiivisista edellytyksistä ja erityisesti oikeudellisen neuvon tai kansallisen kilpailuviranomaisen päätöksen mahdollisista vaikutuksista näihin edellytyksiin. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii lisäksi selvittämään, voiko kansallinen kilpailuviranomainen todeta unionin kilpailusääntöjen rikkomisen mutta olla määräämättä sen tekijälle sakkoa, jos kyseinen yritys osallistuu sakoista vapauttamista ja sakkojen lieventämistä koskevaan ohjelmaan.

32 Nämä kysymykset on esitetty kansallisessa kilpailuoikeudellisessa menettelyssä, joka koskee SEUT 101 artiklan soveltamista kansallisissa kilpailuviranomaisissa ja kansallisissa tuomioistuimissa vuoden 1994 ja 29.11.2007 välisenä ajanjaksona eli ajanjaksona, joka sijoittuu osittain 1.5.2004 jälkeiseen aikaan eli asetuksen N:o 1/2003 ajalliseen soveltamisalaan. Lisäksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa kysymystensä selityksissä EUT-sopimuksen asiaa koskevan määräyksen lisäksi myös tähän asetukseen kysymystensä oikeudellisena perustana.

Ensimmäinen kysymys

33 Ensimmäisellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko SEUT 101 artiklaa tulkittava siten, että tätä määräystä rikkonut yritys voi välttyä sakon määräämiseltä, jos rikkominen on johtunut tämän yrityksen erehtymisestä oman toimintansa laillisuudesta asianajajan antaman oikeudellisen neuvon tai kansallisen kilpailuviranomaisen päätöksen sisällön vuoksi.

34 Asetuksen N:o 1/2003 23 artiklan 2 kohdan mukaan komissio voi päätöksellään määrätä yrityksille tai yritysten yhteenliittymille sakon, jos ne ”tahallaan tai tuottamuksesta” rikkovat SEUT 101 artiklan tai SEUT 102 artiklan määräyksiä.

35 Asetuksen N:o 1/2003 5 artiklassa määritellään jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten toimivalta SEUT 101 ja SEUT 102 artiklan soveltamisessa ja säädetään, että nämä viranomaiset voivat muun muassa määrätä sakkoja, uhkasakkoja taikka muita niiden kansallisessa lainsäädännössä säädettyjä seuraamuksia. Kyseisen artiklan sanamuodosta ei siten ilmene, että tässä asetuksessa säädetyistä soveltamistoimista päättäminen edellyttäisi luonteeltaan subjektiivisten ehtojen täyttymistä.

36 Jos jäsenvaltiot SEUT 101 ja SEUT 102 artiklan yhtenäistä soveltamista unionissa koskevan yleisen edun vuoksi kuitenkin ottavat käyttöön asetuksen N:o 1/2003 5 artiklan soveltamiseen liittyviä subjektiivisia edellytyksiä, näiden edellytysten on unionin oikeuden tehokkuuden vaarantumisen estämiseksi oltava vähintään yhtä tiukkoja kuin asetuksen N:o 1/2003 23 artiklassa säädetty edellytys.

37 Sen osalta, onko rikkominen ollut tahallista vai tuottamuksellista ja voiko sen seuraamuksena näin ollen olla asetuksen N:o 1/2003 23 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan nojalla määrättävä sakko, oikeuskäytännöstä seuraa, että kyseinen edellytys täyttyy, kun kyseinen yritys ei voinut olla tietämättä, että sen menettely rajoittaa kilpailua, riippumatta siitä, tiesikö se rikkovansa EUT-sopimuksen kilpailusääntöjä (ks. yhdistetyt asiat 96/82-102/82, 104/82, 105/82, 108/82 ja 110/82, IAZ International Belgium ym. v. komissio, tuomio 8.11.1983, Kok., s. 3369, 45 kohta; asia 322/81, Nederlandsche Banden-Industrie-Michelin v. komissio, tuomio 9.11.1983, Kok., s. 3461, Kok. Ep. VII, s. 339, 107 kohta ja asia C-280/08 P, Deutsche Telekom v. komissio, tuomio 14.10.2010, Kok., s. I-9555, 124 kohta).

38 Näin ollen asianomaisen yrityksen erehtymisestä rikkomisen toteamisen perusteena olevan menettelynsä oikeudellisessa luonnehdinnassa ei voi seurata yrityksen vapautuminen sakon määräämisestä, jos yritys ei ole voinut olla tietämättä, että tämä menettely rajoittaa kilpailua.

39 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että SSK:n jäsenet ovat yhdenmukaistaneet keskenään ryhmälähetysten kotimaankuljetuksiin koko Itävallan alueella sovellettavat hintansa. On puolestaan aivan selvää, että yritykset, jotka suoraan yhdenmukaistavat keskenään myyntihintansa, eivät voi olla tietämättä, että niiden menettely rajoittaa kilpailua. Tästä seuraa, että pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevan kaltaisessa tilanteessa asetuksen N:o 1/2003 23 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan mukainen edellytys täyttyy.

40 Lopuksi on muistutettava, että kansalliset kilpailuviranomaiset voivat poikkeuksellisesti päättää olla määräämättä sakkoa, vaikka yritys on rikkonut SEUT 101 artiklaa tahallaan tai tuottamuksesta. Näin voi olla erityisesti silloin, kun jokin unionin oikeuden yleinen periaate, esimerkiksi luottamuksensuojan periaate, on esteenä sakon määräämiselle.

41 Kukaan ei kuitenkaan voi vedota luottamuksensuojan periaatteen loukkaamiseen, jollei toimivaltainen viranomainen ole antanut hänelle täsmällisiä vakuutteluja (ks. asia C-221/09, AJD Tuna, tuomio 17.3.2011, Kok., s. I-1655, 72 kohta ja asia C-545/11, Agrargenossenschaft Neuzelle, tuomio 14.3.2013, 25 kohta). Tästä seuraa, ettei asianajajan antama oikeudellinen neuvo voi missään tapauksessa synnyttää yrityksen perusteltua luottamusta siihen, ettei sen menettely riko SEUT 101 artiklaa tai ettei sen johdosta määrätä sakkoa.

42 Koska kansallisilla kilpailuviranomaisilla ei puolestaan ole toimivaltaa tehdä negatiivista päätöstä eli päätöstä sen toteamisesta, että SEUT 101 artiklaa ei ole rikottu (asia C-375/09, Tele2 Polska, tuomio 3.5.2011, Kok., s. I-3055, 19–30 kohta), nämä viranomaiset eivät voi synnyttää yrityksille perusteltua luottamusta siihen, ettei yritysten menettely ole tämän määräyksen vastaista. Ensimmäisen kysymyksen sanamuodosta ilmenee lisäksi, että kansallinen kilpailuviranomainen on tutkinut kyseessä olevien yritysten menettelyn pelkästään kansallisen kilpailuoikeuden kannalta.

43 Ensimmäiseen kysymykseen on siten vastattava, että SEUT 101 artiklaa on tulkittava siten, että tätä määräystä rikkonut yritys ei voi välttyä sakon määräämiseltä, jos rikkominen on johtunut tämän yrityksen erehtymisestä oman toimintansa laillisuudesta asianajajan antaman oikeudellisen neuvon tai kansallisen kilpailuviranomaisen päätöksen sisällön vuoksi.

Toinen kysymys

44 Toisella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, voivatko SEUT 101 artiklan soveltamisesta vastaavat kansalliset kilpailuviranomaiset ja kansalliset tuomioistuimet todeta tämän määräyksen rikkomisen mutta olla määräämättä sakkoa, jos asianomainen yritys on osallistunut sakoista vapauttamista ja sakkojen lieventämistä koskevaan kansalliseen ohjelmaan.

45 Asetuksen N:o 1/2003 5 artiklassa ei tosin säädetä nimenomaisesti kansallisten kilpailuviranomaisten toimivallasta todeta SEUT 101 artiklan rikkominen sakkoa määräämättä, mutta siinä ei myöskään suljeta tätä pois.

46 Jotta varmistettaisiin SEUT 101 artiklan soveltaminen tehokkaasti yleisen edun mukaisesti (ks. asia C-439/08, VEBIC, tuomio 7.12.2010, Kok., s. I-12471, 56 kohta), on tärkeää, että kansalliset kilpailuviranomaiset päättävät vain poikkeuksellisesti luopua sakon määräämisestä silloin, kun yritys on rikkonut tätä määräystä tahallaan tai tuottamuksesta.

47 Lisäksi on syytä todeta, että tällaiseen sakon määräämättä jättämiseen sakoista vapauttamista ja sakkojen lieventämistä koskevan kansallisen ohjelman perusteella voidaan suostua vain, jos tämä ei ole vastoin SEUT 101 artiklan tehokkaan ja yhtenäisen soveltamisen vaatimusta.

48 Komission toimivallasta sakkojen alentamiseen sakoista vapauttamista ja sakkojen lieventämistä koskevan oman ohjelmansa perusteella on siten oikeuskäytännössä todettu, että sakon alentaminen unionin kilpailuoikeuden rikkomiseen osallistuneiden yritysten yhteistyön perusteella on oikeutettua vain, jos tämä yhteistyö helpottaa komission tehtävää tämän rikkomisen toteamisessa ja tapauksen mukaan sen lopettamisessa, ja yrityksen menettelyn on lisäksi osoitettava todellista yhteistyöhalua (ks. vastaavasti 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, 393, 395 ja 396 kohta).

49 Jotta sakoista vapauttaminen tai sakon määräämättä jättäminen ei olisi vastoin SEUT 101 artiklan tehokasta ja yhtenäistä soveltamista, tällaista kohtelua, josta pääasian oikeudenkäynnissä sitä paitsi on kysymys, ei pidä myöntää muissa kuin täysin poikkeuksellisissa tapauksissa, kuten silloin, kun yrityksen tekemällä yhteistyöllä on ollut ratkaiseva merkitys kartellin toteamisessa ja tehokkaiden seuraamusten määräämisessä siitä.

50 Toiseen kysymykseen on siten vastattava, että SEUT 101 artiklaa sekä asetuksen N:o 1/2003 5 artiklaa ja 23 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että jos SEUT 101 artiklaa todetaan rikotun, kansalliset kilpailuviranomaiset voivat poikkeuksellisesti tyytyä toteamaan tämän rikkomisen sakkoa määräämättä, jos asianomainen yritys on osallistunut sakoista vapauttamista ja sakkojen lieventämistä koskevaan kansalliseen ohjelmaan.

Oikeudenkäyntikulut

51 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

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

1) **SEUT 101 artiklaa on tulkittava siten, että tätä määräystä rikkonut yritys ei voi välttyä sakon määräämiseltä, jos rikkominen on johtunut tämän yrityksen erehtymisestä oman toimintansa laillisuudesta asianajajan antaman oikeudellisen neuvon tai kansallisen kilpailuviranomaisen päätöksen sisällön vuoksi.**

2) **SEUT 101 artiklaa sekä [SEUT 101] ja [SEUT 102] artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta 16.12.2002 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1/2003 5 artiklaa ja 23 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että jos SEUT 101 artiklaa todetaan rikotun, kansalliset kilpailuviranomaiset voivat poikkeuksellisesti tyytyä toteamaan tämän rikkomisen sakkoa määräämättä, jos asianomainen yritys on osallistunut sakoista vapauttamista ja sakkojen lieventämistä koskevaan kansalliseen ohjelmaan.**

Allekirjoitukset