Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (laajennettu kolmas jaosto)

24 päivänä syyskuuta 2019 *

Kilpailu – Kartellit tai muut yhteistoimintajärjestelyt – Tuoteluetteloon sisältyvien vakiokirjekuorten ja painettujen erikoiskirjekuorten markkinat – Päätös, jolla todetaan SEUT 101 artiklan rikkominen – Osittainen kumoaminen perusteluvelvollisuuden laiminlyömisen vuoksi – Muutospäätös – Sovintomenettely – Sakot – Perusmäärä – Poikkeuksellinen mukautus – Kokonaisliikevaihdosta laskettava 10 prosentin enimmäismäärä – Asetuksen (EY) N:o 1/2003 23 artiklan 2 kohta – Ne bis in idem -periaate – Oikeusvarmuus – Luottamuksensuoja – Yhdenvertainen kohtelu – Seuraamusten päällekkäisyys – Oikeasuhteisuus – Kohtuullisuus – Täysi harkintavalta

Asiassa T-466/17,

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

Printeos Cartera Industrial, SL, kotipaikka Alcalá de Henares,

Tompla Scandinavia AB, kotipaikka Tukholma (Ruotsi),

Tompla France, kotipaikka Fleury-Mérogis (Ranska),

Tompla Druckerzeugnisse Vertriebs GmbH, kotipaikka Leonberg (Saksa),

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

kantajina,

vastaan

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

vastaajana,

jossa on kyseessä SEUT 263 artiklaan perustuva kanne, jolla vaaditaan ensisijaisesti kumoamaan osittain [SEUT] 101 artiklan ja ETA-sopimuksen 53 artiklan mukaisesta menettelystä 10.12.2014 annetun päätöksen C(2014) 9295 final muuttamisesta (AT.39780 – Kirjekuoret) 16.6.2017 annettu komission päätös C(2017) 4112 final ja toissijaisesti alentamaan kantajille määrätyn sakon määrää,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (laajennettu kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja van der Woude sekä tuomarit S. Frimodt Nielsen, V. Kreuschitz (esittelevä tuomari), N. Półtorak ja E. Perillo,

* Oikeudenkäyntikieli: espanja.

kirjaaja: johtava hallintovirkamies J. Palacio González,

ottaen huomioon asian käsittelyn kirjallisessa vaiheessa ja 3.4.2019 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

I Asian tausta

A Alkuperäisen päätöksen antamiseen johtanut hallinnollinen menettely

1 Euroopan komissio totesi [SEUT] 101 artiklan ja ETA-sopimuksen 53 artiklan mukaisesta menettelystä (AT.39780 – Kirjekuoret) 10.12.2014 antamallaan päätöksellä C(2014) 9295 final (jäljempänä alkuperäinen päätös), että muun muassa kantajat Printeos SA, Tompla Sobre Exprés SL (josta on tullut Printeos Cartera Industrial SL), Tompla Scandinavia AB, Tompla France ja Tompla Druckerzeugnisse Vertriebs GmbH olivat rikkoneet SEUT 101 artiklaa ja Euroopan talousalueesta (ETA) tehdyn sopimuksen 53 artiklaa osallistuessaan 8.10.2003–22.4.2008 kartelliin, joka oli muodostettu ja pantu täytäntöön tuoteluetteloihin sisältyvien vakiokirjekuorten ja painettujen erikoiskirjekuorten eurooppalaisilla markkinoilla, mukaan lukien Tanskassa, Saksassa, Ranskassa, Ruotsissa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Norjassa. Tämän kartellin tarkoituksena oli myyntihintojen koordinointi, asiakaskunnan jakaminen ja arkaluontoisten kaupallisten tietojen vaihtaminen. Kantajien lisäksi kartelliin osallistuivat Bong-konserni (jäljempänä Bong), GPV France SAS and Heritage Envelopes Ltd -konserni (jäljempänä GPV), Holdham SA -konserni (jäljempänä Hamelin) ja Mayer-Kuvert-konserni (jäljempänä Mayer-Kuvert), joille alkuperäinen päätös oli niin ikään osoitettu.

2 Alkuperäinen päätös annettiin [SEUT 101 ja SEUT 102] artiklan mukaisten komission menettelyjen kulusta 7.4.2004 annetun asetuksen (EY) N:o 773/2004 (EUVL 2004, L 123, s. 18) 10 a artiklan ja sovintomenettelyn toteuttamisesta neuvoston asetuksen (EY) N:o 1/2003 7 ja 23 artiklan mukaisten päätösten tekemiseksi kartelliasioissa annetun komission tiedonannon (EUVL 2008, C 167, s. 1; jäljempänä sovintomenettelytiedonanto) mukaisen sovintomenettelyn puitteissa.

3 Todetun rikkomisen perusteella (alkuperäisen päätöksen 1 artiklan 5 kohta) komissio määräsi kantajille yhdessä ja yhteisvastuullisesti 4 729 000 euron suuruisen sakon (alkuperäisen päätöksen 2 artiklan 1 kohdan e alakohta).

4 Komissio oli aloittanut omasta aloitteestaan alkuperäisen päätöksen antamiseen johtaneen hallinnollisen menettelyn erään nimettömänä pysyttelevän ilmoittajan toimittamien tietojen ja asiakirjojen perusteella. Se suoritti 14.9.2010 [SEUT 101 ja SEUT 102] artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta 16.12.2002 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1/2003 (EYVL 2003, L 1, s. 1) 20 artiklan 4 kohdan nojalla kantajien ja muiden kartelliin osallistuneiden yritysten luona tarkastuksia Tanskassa, Espanjassa, Ranskassa ja Ruotsissa. Muita tarkastuksia tehtiin tämän jälkeen 1.10.2010 ja 31.1.2011 Saksassa (alkuperäisen päätöksen johdanto-osan 16 perustelukappale).

5 Kantajat esittivät 22.10.2010 komissiolle sakoista vapauttamisesta ja sakkojen lieventämisestä kartelleja koskevissa asioissa annetussa komission tiedonannossa (EUVL 2006, C 298, s. 17; jäljempänä yhteistyötiedonanto) tarkoitetun sakoista vapauttamista tai niiden lieventämistä koskevan pyynnön (alkuperäisen päätöksen johdanto-osan 17 perustelukappale) sekä vastaavan pyynnön Comisión Nacional de la Competencialle, jonka nimi on nykyisin Comisión Nacional de los Mercados y la Compentencia (kilpailuviranomainen, Espanja; jäljempänä CNC).

6 CNC aloitti 15.3.2011 menettelyn, jossa oli tarkoitus tutkia sitä, oliko Tompla Sobre Exprés, mukaan lukien sen espanjalaiset tytäryhtiöt, rikkonut SEUT 101 artiklaa ja vastaavia Espanjan kilpailusääntöjä siltä osin kuin kyseessä olivat ainoastaan paperikirjekuorien markkinat Espanjassa (asia S/0316/10, Sobres de papel (Paperikirjekuoret)). Komissio ei noudattanut tässä yhteydessä kantajien pyyntöä käyttää asetuksen N:o 1/2003 11 artiklan 6 kohtaan perustuvaa oikeuttaan aloittaa menettely ja poistaa CNC:ltä SEUT 101 artiklan soveltamista koskeva toimivalta. Edellä mainittu menettely päättyi siihen, että CNC teki 25.3.2013 päätöksen, jolla määrättiin näille yhtiöille yhteensä 10 141 530 euron sakko siitä syystä, että ne olivat osallistuneet Espanjan markkinoilla vuodesta 1977 vuoteen 2010 kartelleihin, joiden tarkoituksena oli hintojen vahvistaminen; eurooppalaisella, kansallisella ja alueellisella tasolla järjestettäviä vaaleja ja kansanäänestyksiä varten tarvittavien ennalta painettujen kirjekuorten toimittamista koskevien Espanjan viranomaisten järjestämien tarjouskilpailujen jakaminen; suurasiakkaiden kaupalliseen käyttöön tarkoitettujen ennalta painettujen kirjekuorten tarjonnan jakaminen; tekstittömien kirjekuorten hintojen vahvistaminen ja teknologioiden rajoittaminen. Erityisesti ensimmäisen kantajan nostettua kyseistä päätöstä koskevan kanteen Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso (valtakunnallinen ylioikeus, riita-asioiden jaosto, Espanja) kumosi sen siinä määrätyn sakon määrän määrittämisen osalta ja palautti asian takaisin CNC:lle, jotta tämä määrittäisi kyseisen määrän uudelleen sovellettavien lainsäädännön kriteerien mukaisesti.

7 Koska kaikki osapuolet ilmaisivat intressinsä osallistua sovintomenettelykeskusteluihin, komissio aloitti 10.12.2013 asetuksen N:o 773/2004 10 a artiklassa tarkoitetun menettelyn, jonka kuluessa se järjesti kahdenvälisiä kokouksia kunkin osapuolen kanssa (alkuperäisen päätöksen johdanto-osan 19 ja 20 perustelukappale).

8 Komissio esitteli 21.1.2014 pidetyssä kokouksessa kantajille kokonaiskuvan kartellista, mukaan lukien analyysin hallussaan olevista todisteista.

9 Kantajat esittivät 24.2.2014 epävirallisen asiakirjan, niin sanotun ”non paper” -asiakirjan, jossa ne pyysivät komissiota ottamaan sakon määrän määrittämisessä huomioon ensinnäkin CNC:n määräämän sakon sillä perusteella, että tämä sakko vastasi suuruudeltaan jo itsessään 10:tä prosenttia niiden kokonaisliikevaihdosta vuonna 2012; toiseksi sen, että ne olivat ”yhden tuotteen” (eli yhden ainoan tuotteen tuotantoon keskittyvä) konserni, ja kolmanneksi asetuksen N:o 1/2003 23 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisesti määrättävien sakkojen laskennasta annettujen suuntaviivojen (EUVL 2006, C 210, s. 2; jäljempänä suuntaviivat) 37 kohdan, jonka perusteella komissio voi asiaan liittyvien erityispiirteiden vuoksi poiketa yleisistä sakon laskentamenetelmistä tai samojen suuntaviivojen 21 kohdassa vahvistetuista rajoista.

10 Toisen kokouksen sijasta komissio esitteli kantajien suostumuksella 17.6.2014 päivätyllä sähköpostiviestillä kokonaiskuvan määrättävän sakon määrän määrittämisessä huomioon otettavista olennaisista kriteereistä, kuten kantajien vuoden 2007 myyntien arvosta, joka oli 143 316 000 euroa; niiden vuoden 2013 liikevaihdosta, joka oli 121 728 000 euroa, ja niiden rikkomiseen osallistumisen kestosta. Kantajat vastasivat 18.6.2014 päivätyllä sähköpostiviestillä ja vahvistivat komission toteaman myyntien arvon ja liikevaihdon sekä totesivat, ettei niillä ollut esittää merkittäviä huomautuksia tältä osin.

11 Komissio ilmoitti 24.10.2014 pidetyssä kokouksessa kantajille sakon määrän laskentamenetelmät ja -kriteerit, joita olivat ensiksi sakon perusmäärän määrittämisessä käytetty myyntien arvon (143 316 000 euroa vuonna 2007) osuus (15 prosenttia); toiseksi rikkomisen, johon kantajat ovat syyllistyneet, kesto (neljä vuotta ja kuusi kuukautta); kolmanneksi 15 prosentin lisämäärä; neljänneksi lieventävien tai raskauttavien seikkojen puuttuminen; viidenneksi korotuskertoimen soveltamatta jättäminen; kuudenneksi 12 171 800 euron suuruinen suurin sallittu sakko (10 prosenttia kantajien kokonaisliikevaihdosta vuonna 2013); seitsemänneksi sakon määrän poikkeuksellinen alentaminen suuntaviivojen 37 kohdan nojalla asiaan liittyvien erityispiirteiden vuoksi, myös siksi, että kaikkien kartelliin osallistuneiden perusmäärä ylitti asetuksen N:o 1/2003 23 artiklan 2 kohdassa säädetyn 10 prosentin enimmäismäärän; kahdeksanneksi kantajien ”yhden tuotteen” konsernin luonteeseen

perustuva lisäalennus; yhdeksänneksi mahdottomuus myöntää alennus CNC:n määräämän sakon perusteella, koska viimeksi mainitun kohteena ollut kartelli oli eri kuin komission tutkima kartelli ja siitä oli määrättävä itsenäinen seuraamus sellaisten sovellettavien sääntöjen mukaisesti, jotka eroavat komission soveltamista säännöistä; kymmenenneksi aiottu 50 prosentin alennus yhteistyötiedonannon 24 ja 25 kohdan perusteella; yhdenneksitoista aiottu 10 prosentin alennus sovintomenettelytiedonannon 32 kohdan perusteella ja viimeiseksi sakon määrän vaihteluväli, joka oli 4 610 000 eurosta 4 848 000 euroon ja jonka mukainen enimmäismäärä kantajien oli hyväksyttävä sovintoehdotuksessaan.

12 Kantajat esittelivät 7.11.2014 sovintoehdotuksensa hyväksymällä komission esittämät tiedot myyntien arvosta ja liikevaihdosta sekä 4 848 000 euron sakon enimmäismäärän.

13 Komissio antoi väitetiedoksiantonsa 18.11.2014.

14 Kantajat vahvistivat 20.11.2014 sovintomenettelytiedonannon 26 kohdan mukaisesti, että väitetiedoksianto vastasi niiden sovintoehdotuksen sisältöä ja että ne ovat edelleen sitoutuneet noudattamaan sovintomenettelyä.

15 Alkuperäisessä päätöksessä komissio määritti määrättävien sakkojen laskemisen osalta kunkin kyseessä olevan yrityksen perusmäärän (alkuperäisen päätöksen johdanto-osan 71–84 perustelukappale) jäljempänä olevan taulukon mukaisesti:

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

16 Lisäksi komissio katsoo alkuperäisen päätöksen johdanto-osan 85–87 perustelukappaleessa, ettei perusmääriä ollut tarpeen mukauttaa suuntaviivojen 28 ja 29 kohdan perusteella, lukuun ottamatta Mayer-Kuvertin tapausta, jossa oli sovellettava 10 prosentin alennusta sen vuoksi, että Mayer-Kuvert osallistui rikkomiseen rajoitetusti.

17 Komissio toteaa otsikon ”Perusmäärien mukauttaminen” alla, että koska osapuolten enemmistön myynnit oli suoritettu yksillä ainoilla markkinoilla, joilla ne olivat osallistuneet kartelliin useamman vuoden ajan, kaikki sakkojen määrät saattoivat käytännössä saavuttaa 10 prosentin osuuden kokonaisliikevaihdosta ja että mainitun enimmäismäärän soveltaminen on sääntö ennemmin kuin poikkeus (alkuperäisen päätöksen johdanto-osan 88 perustelukappale). Tältä osin komissio muistuttaa unionin yleisen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, jossa on huomautettu, että tällainen lähestymistapa voisi saada aikaan epäilyksiä sen periaatteen valossa, jonka mukaan seuraamuksella pitäisi olla välitön yhteys rikkomiseen sekä sen tekijään, koska se voisi johtaa tietyissä olosuhteissa tilanteeseen, jossa eron tekeminen sakkojen määräämisessä vakavuuden tai lieventävien seikkojen perusteella ei voi yleensä enää kohdistua sakon määrään (tuomio 16.6.2011, Putters International v. komissio, T-211/08, EU:T:2011:289, 75 kohta). Nyt käsiteltävän asian erityispiirteiden vuoksi komissio on katsonut asianmukaiseksi käyttää harkintavaltaansa ja soveltaa suuntaviivojen 37 kohtaa, jonka perusteella sen on mahdollista poiketa suuntaviivojen metodologiasta (alkuperäisen päätöksen johdanto-osan 89 ja 90 perustelukappale).

18 Alkuperäisen päätöksen johdanto-osan 91 ja 92 perustelukappale kuuluvat seuraavasti:

”(91) Nyt käsiteltävässä asiassa perusmäärä on mukautettu tavalla, jossa otetaan huomioon kartellin kohteena olevan tuotteen myyntien arvo suhteessa kokonaisliikevaihtoon sekä osapuolten väliset erot niiden yksilöllisen rikkomiseen osallistumisen perusteella. Sakot vahvistetaan kaiken kaikkiaan tasolle, joka on oikeassa suhteessa rikkomiseen nähden ja saa aikaan riittävän pelotevaikutuksen.

(92) Näin ollen kaikkien osapuolten osalta laskettuihin sakkoihin sovelletaan alennusta. Nyt käsiteltävän asian erityispiirteiden vuoksi sillä perusteella, että kaikki osapuolet olivat eri määrin mutta merkittävällä tavalla aktiivisia tuoteluetteloon sisältyvien vakiokirjekuorten ja painettujen erityiskirjekuorten myynnissä, ehdotetaan rikkomisen perusteella määrättävästä sakosta 98 prosentin alennusta GPV:lle, 90 prosentin alennusta Tomplalle, 88 prosentin alennusta Bongille ja Mayer-Kuvertille sekä 85 prosentin alennusta Hamelinille.”

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

Yritys	Perusmäärä ennen mukautusta euroina	Alennus	Perusmäärä mukauttamisen jälkeen euroina
Bong	115 500 500	88 %	13 860 000
GPV	103 196 000	98 %	2 063 920
Hamelin	150 717 000	85 %	22 607 550
Mayer-Kuvert	57 769 000	88 %	6 932 280
Printeos	118 235 000	90 %	11 823 500

20 Lisäksi komissio myönsi kantajille sakon määrästä 50 prosentin lisäalennuksen yhteistyötiedonannon perusteella ja 10 prosentin lisäalennuksen sovintomenettelytiedonannon 32 kohdan perusteella (alkuperäisen päätöksen johdanto-osan 99, 102 ja 103 perustelukappale). Vastaavien keskeisten sääntöjen perusteella Hamelin sai sakkojen määrästä 25 prosentin ja Mayer-Kuvert 10 prosentin alennuksen (yhteistyö), ja molemmat saivat 10 prosentin alennuksen (sovintomenettely) (alkuperäisen päätöksen johdanto-osan 100–103 perustelukappale).

21 Otsikon ”Maksukyky” alla olevista alkuperäisen päätöksen johdanto-osan 104–108 perustelukappaleesta ilmenee vielä, että Bongin ja Hamelinin suuntaviivojen 35 kohdan nojalla esittämien perusteltujen pyyntöjen johdosta komissio alensi Bongin sakkojen määrän 3 118 000 euroon ja Hamelinin 4 996 000 euroon. Kantajat eivät ole esittäneet vastaavaa pyyntöä komissiolle eivätkä saaneet alennusta mainitun kohdan perusteella.

B Asiassa T-95/15 annettu tuomio

22 Kantajien nostettua SEUT 263 artiklaan perustuvan kanteen, jolla vaadittiin ensisijaisesti alkuperäisen päätöksen osittaista kumoamista, unionin yleinen tuomioistuin kumosi 13.12.2016 antamallaan tuomiolla Printeos ym. v. komissio (T-95/15, EU:T:2016:722) alkuperäisen päätöksen 2 artiklan 1 kohdan e alakohdan SEUT 296 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetun perusteluvelvollisuuden laiminlyönnin vuoksi (tuomio 13.12.2016, Printeos ym. v. komissio, T-95/15, EU:T:2016:722, 57 ja 58 kohta sekä tuomiolauselman 1 kohta).

23 Kyseisen kumoamisen perusteena olevat seikat on esitetty 13.12.2016 annetun tuomion Printeos ym. v. komissio (T-95/15, EU:T:2016:722) 45–46 kohdassa.

24 13.12.2016 annetusta tuomiosta Printeos ym. v. komissio (T-95/15, EU:T:2016:722) on tullut lopullinen.

C Asiassa T-201/17 annettu tuomio

25 Ensimmäisen kantajan nostettua uuden kanteen, joka saapui unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 31.3.2017 ja jolla vaadittiin ensisijaisesti SEUT 268 artiklan perusteella korvaamaan vahinko, joka oli aiheutunut siitä, että komissio oli kieltäytynyt maksamasta kantajalle viivästyskorkoa sen sakon pääomasta, joka palautettiin alkuperäisen päätöksen kumoamisen seurauksena, unionin yleinen tuomioistuin määräsi 12.2.2019 antamallaan tuomiolla Printeos v. komissio (T-201/17, valitus vireillä, EU:T:2019:81) Euroopan unionin, jota Euroopan komissio edusti, korvaamaan ensimmäiselle kantajalle aiheutuneen vahingon maksamalla tälle 184 592,95 euroa sekä viivästyskorot. Komissio on valittanut tuomiosta, ja valitus on kirjattu asianumerolla C-301/19 P.

D Hallinnollisen menettelyn aloittaminen uudelleen ja riidanalaisen päätöksen antaminen

26 Komissio osoitti 13.12.2016 annetun tuomion Printeos ym. v. komissio (T-95/15, EU:T:2016:722) jälkeen 29.3.2017 kantajille kirjeen, jossa se ilmoitti aikovansa antaa uuden päätöksen, jossa näille määrättäisiin samansuuruinen sakko kuin alkuperäisessä päätöksessä, ja täsmentävänsä asianomaisille yrityksille määrättyjen sakkojen laskennassa huomioon otetut kriteerit ja erityisesti suuntaviivojen 37 kohdan perusteella noudatetun menetelmän. Komissio myös kehotti kantajia esittämään huomautuksensa kolmen viikon määräajassa kyseisen kirjeen vastaanottamisesta.

27 Kantajat esittivät huomautuksensa 17.4.2017 päivätyllä kirjeellä ja väittivät, että uuden päätöksen antaminen oli vastoin ne bis in idem -periaatetta, sillä alkuperäisen päätöksen kumoaminen 13.12.2016 annetulla tuomiolla Printeos ym. v. komissio (T-95/15, EU:T:2016:722) ei johtunut pelkästään menettelyllisistä seikoista, vaan kyseisellä päätöksellä oli loukattu myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 41 artiklassa vahvistettua kantajien perusoikeutta hyvään hallintoon. Kantajat katsoivat lisäksi, että suunniteltu sakko oli niiden suhteen syrjivä ja että 13.2.1969 annetun tuomion Wilhelm ym. (14/68, EU:C:1969:4, 11 kohta) mukaisesti komission oli otettava kohtuullisuussyistä huomioon sakko, jonka CNC oli määrännyt niille 25.3.2013 tekemällään päätöksellä.

28 Komissio määräsi alkuperäisen päätöksen muuttamisesta 16.6.2017 antamallaan päätöksellä C(2017) 4112 final (jäljempänä riidanalainen päätös), joka oli osoitettu ainoastaan kantajille, niille yhdessä ja yhteisvastuullisesti 4 729 000 euron suuruisen sakon (kyseisen päätöksen 1 ja 3 artikla sekä johdanto-osan kahdeksas ja yhdeksäs perustelukappale).

29 Riidanalaisen päätöksen johdanto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa todetaan ensinnäkin, että unionin yleisen tuomioistuimen suorittama alkuperäisen päätöksen osittainen kumoaminen perusteluvelvollisuuden laiminlyönnin vuoksi oli ulottuvuudeltaan ainoastaan menettelyllinen. Kyseistä kumoamista ei siis voitu pitää perusoikeuskirjan 50 artiklassa tarkoitettuna vapauttamisena (tuomio 15.10.2002, Limburgse Vinyl Maatschappij ym. v. komissio, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P ja C-254/99 P, EU:C:2002:582, 59–63 kohta ja 693–695 kohta), vaan komissiolla oli oikeus jatkaa hallinnollista menettelyä siitä hetkestä, jona lainvastaisuus tapahtui (tuomio 9.12.2014, Lucchini v. komissio, T-91/10, EU:T:2014:1033, 173 kohta ja tuomio 9.12.2014, SP v. komissio, T-472/09 ja T-55/10, EU:T:2014:1040, 277 kohta).

30 Toiseksi riidanalaisen päätöksen johdanto-osan kahdeksannessa perustelukappaleessa täsmennetään, että kyseisessä päätöksessä ”annetaan lisätietoja menetelmistä, joita komissio oli käyttänyt, ja tosiseikoista, jotka komissio oli ottanut huomioon sakon perusmäärän laskemisessa ja mukauttamisessa, kuten [alkuperäisen] päätöksen johdanto-osan 88–96 perustelukappaleessa tuodaan esille”.

31 Kolmanneksi komissio selittää riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 10–22 perustelukappaleessa menetelmiä sekä syitä, joiden vuoksi sakkojen perusmääriä oli mukautettava alkuperäisen päätöksen johdanto-osan 88–95 perustelukappaleen perustana käytettyjen suuntaviivojen 37 kohdan nojalla.

32 Riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 14 perustelukappaleessa komissio kertoo ottaneensa huomioon pienimmän alennuksen, joka tarvitaan, jotta kullekin asianomaiselle yritykselle määrättävän sakon perusmäärä asettuu alle 10 prosentin enimmäismäärän, niin että mukautettu perusmäärä vastaa samalla yritysten suhteellista osuutta kartelliin. Lisäksi siinä täsmennetään, että yhtä suuren alennuksen antaminen kaikille asianomaisille yrityksille olisi johtanut tilanteeseen, jossa jokainen yritys olisi saanut perusteettomasti alennuksen, joka tarvitaan, jotta perusmäärä asettuu alle sen yrityksen 10 prosentin enimmäismäärän, jonka perusmäärä ylitti eniten kyseisen enimmäismäärän (GPV); tällöin sakot eivät olisi vastanneet rikkomisen vakavuutta eikä niillä olisi ollut riittävää pelotevaikutusta.

33 Riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 15 perustelukappaleessa tuodaan esille, että komissio on mukauttanut ensin kunkin asianomaisen yrityksen perusmäärää ottamalla huomioon kartellin kohteena olevan tuotteen myyntien arvon suhteessa kokonaisliikevaihtoon (jäljempänä myynnin arvon suhde liikevaihtoon). Alkuperäisessä päätöksessä tehdyillä mukautuksilla pyrittiin niin ikään varmistamaan, että mukautetut sakot vastaisivat edelleen koko rikkomisen vakavuutta, ilman että ne kuitenkaan vääristäisivät kunkin asianomaisen yrityksen perusmäärän painoarvoa, joka vastasi yritysten suhteellista osuutta kartelliin. Näillä menettelyyn liittyvillä seikoilla oli vaikutusta kullekin asianomaiselle yritykselle yksilöllisesti myönnettyihin alennuksiin.

34 Riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 16 perustelukappaleen mukaan alkuperäisessä päätöksessä oli otettu huomioon kunkin asianomaisen yrityksen myynnin arvon suhde liikevaihtoon, joka oli laskettu kirjekuorten myynnistä yhteensä saadun liikevaihdon osuutena kokonaisliikevaihdosta vuonna 2012. Yritys, jonka myynnin arvon suhde liikevaihtoon oli suurempi, sai suuremman tai vähintään yhtä suuren kyseiseen suhdelukuun perustuvan alennuksen kuin yritys, jonka myynnin arvon suhde liikevaihtoon oli pienempi. Taulukkoon A kootut suhdeluvut osoittavat, että kaikilla yrityksillä Hamelinia lukuun ottamatta myynnin arvon suhde liikevaihtoon oli erittäin suuri. Kirjekuorten tuotantohyödykkeistä luopumisen jälkeen Hamelinilla ei ollut enää kartellin kohteena olevan tuotteen myyntiä vuonna 2012, minkä vuoksi sen myynnin arvon suhde liikevaihtoon oli arvioitu vertaamalla sen liikevaihtoa vuonna 2012 sen entisen tytäryhtiön kartellin kohteena olevan tuotteen myyntiin.

35 Riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 17 perustelukappaleessa tuodaan esille, että GPV:lle myönnetty 98 prosentin alennus oli välttämätön, jotta sen liikevaihto saatiin laskettua alle 10 prosentin enimmäismäärän. Koska GPV:llä myynnin arvon suhde liikevaihtoon oli kaikkein suurin, muille yrityksille oli myönnetty pienemmät alennukset, jotka oli määritetty yksilöllisesti ja jotka vastasivat sekä niiden kunkin myynnin arvon suhdetta liikevaihtoon että niille laskettujen perusmäärien suhteellista painoarvoa.

36 Riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 18 perustelukappaleessa täsmennetään, että myynnin arvon suhdetta liikevaihtoon kuvaavaan suhdelukuun perustuva lineaarinen alennus olisi johtanut perusteettomiin tuloksiin ja vääristänyt perusmäärien suhteellista painoarvoa. Tällä tavalla esimerkiksi Mayer-Kuvertin (jonka myynnin arvon suhde liikevaihtoon oli 76 prosenttia) mukautettu perusmäärä olisi ollut suurempi kuin kantajilla (joiden myynnin arvon suhde liikevaihtoon oli 90 prosenttia), vaikka kantajien perusmäärä oli ennen mukautusta yli kaksinkertainen Mayer-Kuvertin perusmäärän nähden. Alkuperäisessä päätöksessä käytetyllä menetelmällä oli siis pyritty kohtuullisuussyistä

palauttamaan tasapaino mukautettujen perusmäärien välille vahvistamalla yksilölliset alennukset, jotka vastasivat paitsi myynnin arvon suhdetta liikevaihtoon, myös asianomaisten yritysten yksilöllistä suhteellista osuutta kartelliin, sellaisena kuin se ilmenee mukauttamattomissa perusmäärissä.

37 Komissio tuo riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 19 perustelukappaleessa esille ottaneensa huomioon, että myös Hamelinille annettua sakkoa oli alennettava, vaikka Hamelinin myynnin arvon suhde liikevaihtoon oli selvästi pienempi kuin muilla yrityksillä, jotta otettaisiin huomioon, että Hamelinin asema kartellissa oli samankaltainen kuin mainituilla yrityksillä. Kun huomioon otetaan Hamelinin myynnin arvon suhde liikevaihtoon, sen perusmäärän alennus oli kaikille yrityksille myönnetyistä alennuksista pienin.

38 Riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 20 perustelukappaleesta ilmenee, että jos komissio ei olisi ottanut huomioon kyseisen menetelmän toista vaihetta, vaan olisi käyttänyt alennusten perusteena ainoastaan asianomaisten yritysten myynnin arvon suhdetta liikevaihtoon, Hamelinille ei olisi myönnetty alennusta ja sen perusmäärä olisi ollut noin 1 275 prosenttia kantajien mukautettua perusmäärää suurempi, vaikka Hamelinin myyntien arvo oli vain 30 prosenttia suurempi kuin kantajilla.

39 Riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 21 perustelukappaleessa todetaan, että valittu menetelmä ja myönnetty alennus ovat johtaneet siihen, että Hamelinille määrätyn sakon perusmäärä vastasi Hamelinin suhteellista osuutta kartelliin sekä rikkomisen vakavuutta ja kestoa ja sen pelotevaikutus oli riittävä.

40 Riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 22 perustelukappaleessa esitetty taulukko A vastaa olennaisin osin 13.12.2016 annetun tuomion Printeos ym. v. komissio (T-95/15, EU:T:2016:722) 50 kohdassa olevaa taulukkoa, mutta siihen on lisätty ylimääräinen sarake, jossa esitetään asianomaisten yritysten myynnin arvon suhde liikevaihtoon vuonna 2012 (ks. edellä 34 kohta).

Yritys	Myynnin arvo euroina vuonna 2007	Rikkomisen vakavuutta osoittava kerroin	Kesto (vuosina)	Lisämäärä	Perusmäärä euroina	Myynnin arvon suhde liikevaihtoon	Mukautus/alennus	Mukautettu perusmäärä
– – GPV	125 086 629	15 %	4,5	15 %	103 196 000	93 %	0,98	2 063 920
[Printeos]	143 316 000	15 %	4,5	15 %	118 235 000	90 %	0,90	11 823 500
Bong	140 000 000	15 %	4,5	15 %	115 500 000	80 %	0,88	13 860 000
Mayer-Kuvert	70 023 181	15 %	4,5	15 %	57 769 000	76 %	0,88	6 932 280
Hamelin	185 521 000	15 %	4,416	15 %	150 717 000	17 %	0,85	22 607 550

41 Riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 23 perustelukappaleen mukaan 13.12.2016 annettu tuomio Printeos v. komissio (T-95/15, EU:T:2016:722) ei vaikuttanut alkuperäisessä päätöksessä käytetyn sakkojen laskentamenetelmän muihin vaiheisiin, joten näitä vaiheita ei selitetä uudelleen riidanalaisessa päätöksessä. Kantajat olivat kuitenkin pyytäneet 17.4.2017 päivätyssä kirjeessään, että CNC:n määräämä sakko otettaisiin huomioon, ja komissio ilmoittaa vastanneensa tähän kyseisen päätöksen johdanto-osan 46–55 perustelukappaleessa.

42 Riidanalaisen päätöksen 46–55 perustelukappaleessa täsmennetään neljänneksi syyt, joiden vuoksi komissio on hylännyt kyseisen pyynnön ja muistuttaa ilmoittaneensa kantajille jo alkuperäisen päätöksen antamiseen johtaneen menettelyn aikana, ettei se pitänyt tarpeellisena eikä aiheellisena ottaa CNC:n määräämää sakkoa huomioon. Komissio perustaa tämän ratkaisunsa muun muassa omaan päätöskäytäntöönsä (komission päätös 89/515/ETY, tehty 2.8.1989, ETY:n perustamissopimuksen 85 artiklan soveltamisesta (IV/31.553 – Betoniteräsverkot) (EYVL 1989, L 260, s. 1)) sekä 13.2.1969 annettuun tuomioon Wilhelm ym. (14/68, EU:C:1969:4).

43 Suuntaviivojen 37 kohdan nojalla tehdyn sakkojen perusmäärien mukauttamisen osalta komissio hylkää viidenneksi riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 58 perustelukappaleessa kantajien 17.4.2017 päivätyssä kirjeessä esittämän väitteen, jonka mukaan perusmäärien alennukset olivat yhtäältä niiden suhteen syrjiviä ja toisaalta niille olisi pitänyt myöntää 95,3671 prosentin alennus, joka vastaisi asianmukaisesti niiden myynnin arvon suhdetta liikevaihtoon.

44 Komissio vastaa kantajien väitteeseen, jonka mukaan enimmäismäärästä, joka on 10 prosenttia kokonaisliikevaihdosta, oli poikettu selvästi, tuomalla riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 59 perustelukappaleessa esille lähinnä, ettei alennuksia ollut tarkoitus vahvistaa tasolle, jolla taattaisiin, että mukautettujen perusmäärien ja kokonaisliikevaihdon välinen suhde olisi sama kaikkien asianomaisten yritysten kohdalla. Komission mukaan vakiintuneen oikeuskäytännön perusteella se, että yritykselle määrätään sakkojen perusmäärien laskentamenetelmää käyttäen sakko, jonka prosentuaalinen osuus sen kokonaisliikevaihdosta on suurempi kuin kaikilla muilla sakon saaneilla yrityksillä, ei ole vastoin yhdenvertaisen kohtelun periaatetta eikä suhteellisuusperiaatetta.

II Oikeudenkäynti ja asianosaisten vaatimukset

45 Kantajat nostivat käsiteltävän kanteen unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 27.7.2017 jättämällään kannekirjelmällä.

46 Unionin yleinen tuomioistuin päätti kolmannen jaoston ehdotuksesta työjärjestyksensä 28 artiklan mukaisesti antaa asian laajennetun ratkaisukokoonpanon käsiteltäväksi.

47 Unionin yleinen tuomioistuin (laajennettu kolmas jaosto) päätti esittelevän tuomarin ehdotuksesta aloittaa asian käsittelyn suullisen vaiheen ja esitti työjärjestyksen 89 artiklan mukaisina prosessinjohtotoimenpiteinä komissiolle kirjallisen kysymyksen siitä, miten GPV:n myynnin arvon suhde liikevaihtoon oli määritetty. Komissio vastasi kysymykseen asetetussa määräajassa.

48 Asianosaisten lausumat ja vastaukset unionin yleisen tuomioistuimen esittämiin suullisiin kysymyksiin kuultiin 3.4.2019 pidetyssä istunnossa.

49 Kantajat vaativat, että unionin yleinen tuomioistuin

– kumoaa riidanalaisen päätöksen

– toissijaisesti alentaa riidanalaisen päätöksen 1 artiklan mukaisen sakon määrää myöntämällä yhtäältä suuntaviivojen 37 kohdan nojalla 95,3671 prosentin alennuksen sakon perusmäärästä ja toisaalta vähintään 33prosentin lisäalennuksen sakon määrästä yhteistyötiedonnanon ja sovintomenettelytiedonannon perusteella tehtyjen alennusten jälkeen

– velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

50 Komissio vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– hylkää kanteen perusteettomana

– velvoittaa kantajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

III Oikeudellinen arviointi

A Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee oikeusvarmuuden periaatteen, luottamuksensuojan periaatteen ja ne bis in idem -periaatteen loukkaamista

51 Kantajat kiistävät 13.12.2016 annetulla tuomiolla Printeos ym. v. komissio (T-95/15, EU:T:2016:722) tehdyn alkuperäisen päätöksen osittaisen kumoamisen olleen luonteeltaan menettelyllinen, kuten niissä tilanteissa, jotka ovat olleet kyseessä 15.10.2002 annetussa tuomiossa Limburgse Vinyl Maatschappij ym. v. komissio (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P ja C-254/99 P, EU:C:2002:582) tai 27.6.2012 annetussa tuomiossa Bolloré v. komissio (T-372/10, EU:T:2012:325). Kyseistä päätöstä rasittavat lainvastaisuudet ovat niin vakavia, että niiden on katsottava olevan aineellisia. Lisäksi alkuperäisen päätöksen perustelut olivat niin puutteelliset, ettei tätä voida pitää pelkkänä muotovirheenä. Kuten 13.12.2016 annetun tuomion Printeos ym. v. komissio (T-95/15, EU:T:2016:722) 53–55 kohdasta ilmenee, unionin yleisen tuomioistuimen oli muistutettava asiassa T-95/15 pidetyssä istunnossa, että sillä oli velvollisuus tutkia perustelujen riittävyyttä omasta aloitteestaan, mikä mainitaan istuntopöytäkirjassa. Lisäksi perusteluvelvollisuus on nostettu perusoikeudeksi, joka on vahvistettu perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan c alakohdassa, joten aiempi oikeuskäytäntö, jossa perustelujen laiminlyönti on katsottu pelkäksi muotovirheeksi, on vanhentunut perusoikeuskirjan tultua voimaan.

52 Kantajien mukaan alkuperäistä päätöstä rasittaa myös toinen aineellinen virhe eli harkintavallan väärinkäyttö, joka on otettu esille asiassa T-95/15 annetussa vastauskirjelmässä, sillä komissio on esittänyt tietoisesti paikkansa pitämättömiä seikkoja sakkojen perusmääriin tehtyjen mukautusten perustelemiseksi. Nimittäin, vaikka alkuperäisen päätöksen johdanto-osan 92 perustelukappaleessa tuodaan esille, että ”kaikki osapuolet toimivat vaihtelevissa määrin mutta merkittävällä tavalla kirjekuorien alalla”, riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 16 perustelukappaleessa myönnetään, ettei Hamelin ollut ”yhden tuotteen” yritys. Riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 22 perustelukappaleessa esitetyssä taulukossa A Hamelinin kohdalle on merkitty kuitenkin ”yhden tuotteen” suhdeluvuksi 17 prosenttia, joka oli todellisuudessa 0 prosenttia alkuperäisen päätöksen antamisen aikaan, koska Hamelinin luovuttua vuonna 2010 kirjekuorten tuotantohyödykkeistään sillä ei ollut lainkaan kartellin kohteena olevan tuotteen myyntiä vuonna 2012, jota käytettiin ”yhden tuotteen” suhdeluvun määrittämisessä. Tämän harkintavallan väärinkäytön vahvistaa erityisesti 13.12.2015 annetun tuomion Printeos ym. v. komissio (T-95/15, EU:T:2016:722) 54 kohta, jossa myönnetään, että alkuperäisessä päätöksessä esitetty päättely oli totuuden vastainen.

53 Nämä alkuperäistä päätöstä rasittavat aineelliset lainvastaisuudet eivät ole korjattavissa, ja niiden vakavuus estää komissiota määräämästä uudelleen kyseisessä päätöksessä jo määrättyä seuraamusta. Tällainen lähestymistapa olisi ristiriidassa alkuperäisen päätöksen lopulliseksi tulemisen kanssa, sillä päätöksessä esitettyä rikkomisen olemassaoloa koskevaa päätelmää ei ole riitautettu, ja se loukkaisi perusoikeuskirjan 50 artiklassa tarkoitettua ne bis in idem -periaatetta, sellaisena kuin sitä sovelletaan menettelyihin kilpailuoikeuden alalla. Riidanalainen päätös on nimittäin jatkoa riitauttamattomilta osiltaan lopulliseksi tulleelle alkuperäiselle päätökselle, eikä korvaa sitä. Päätöksen lopulliseksi tuleminen estää tekemästä uutta päätöstä, joka ilman oikeudellista perustaa korvaisi kumoamattoman päätöksen, joka on voimassa ja lopullinen, tai muuttaisi tai täydentäisi sitä.

54 Riidanalainen päätös on lisäksi vastoin oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatetta. Toisin kuin etenkin tilanteessa, joka on ollut kyseessä 15.10.2002 annetussa tuomiossa Limburgse Vinyl Maatschappij ym. v. komissio (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P ja C-254/99 P, EU:C:2002:582) ja jossa ensimmäinen päätös oli kumottu kokonaan, 13.12.2016 annetussa tuomiossa Printeos ym. v. komissio (T-95/15, EU:T:2016:722)

kumottiin vain alkuperäisen päätöksen 2 artiklan 1 kohdan e alakohta, joten päätöksestä on tullut muilta osiltaan lopullinen. Koska asetuksessa N:o 1/2003 ei ole tältä osin merkityksellistä oikeusperustaa – esimerkiksi sellaista kuin sen 9 artiklan 1 kohdassa, jota ei voida soveltaa käsiteltävässä asiassa – lopullisen päätöksen muuttaminen olisi vastoin edellä mainittuja yleisiä periaatteita. Riidanalaisesta päätöksestä ei käy myöskään selvästi ilmi, onko siinä kyse varsinaisesta ”muuttamisesta”, kuten sen otsikossa sanotaan, vai ”uudelleen antamisesta” (johdanto-osan seitsemäs perustelukappale) vai ”korvaamisesta” (säädösosan 1 artikla), vaikka uusi perustelu vaikuttaisi täydentävän alkuperäistä päätöstä pikemmin kuin korvaavan aiemman perustelun. Joka tapauksessa oikeudellisen perustan puuttuessa ei lopulliseksi tullutta alkuperäistä päätöstä voida muuttaa lisäämällä siihen ”lisätietoja” riidanalaisella päätöksellä. Kantajat täsmentävät, ettei 15.10.2002 annetussa tuomiossa Limburgse Vinyl Maatschappij ym. v. komissio (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P ja C-254/99 P, EU:C:2002:582) myönnetä, että ”komissiolla on mahdollisuus perustella sakon laskeminen yksityiskohtaisemmin” tai ”poistaa” aineellinen virhe, vaan siinä annetaan ainoastaan mahdollisuus aloittaa menettely uudelleen kumottua päätöstä rasittavien muotovirheiden tai menettelyllisten virheiden korjaamiseksi; näin ei ole käsiteltävässä asiassa, kun huomioon otetaan tapahtuneen harkintavallan väärinkäytön vakavuus.

55 Komissio vaatii, että ensimmäinen kanneperuste hylätään perusteettomana.

56 Ensinnäkin on tuotava esille, että kun unionin yleinen tuomioistuin kumoaa toimielinten toteuttaman toimen, toimielinten on SEUT 266 artiklan nojalla toteutettava toimenpiteet, jotka tarvitaan kumoamisesta annetun tuomion täytäntöön panemiseksi. Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että tämän velvollisuuden noudattamiseksi kyseisten toimielinten on noudatettava paitsi kumoamistuomion tuomiolauselmaa, myös sen antamiseen johtaneita perusteluja, jotka ovat tuomiolauselmalle tarvittava tuki, koska ne ovat välttämättömät määritettäessä tuomiolauselman täsmällistä sisältöä. Nämä perustelut nimittäin yksilöivät lainvastaiseksi katsotun täsmällisen säännöksen tai määräyksen, ja toisaalta ne osoittavat tuomiolauselmassa todetun lainvastaisuuden täsmälliset syyt, ja asianomaisen toimielimen on otettava nämä perustelut huomioon korvatessaan kumotun toimen. Unionin toimen kumoaminen ei vaikuta välttämättä sen valmistelutoimiin, eikä koko kyseistä toimea edeltänyt menettely välttämättä kumoudu kumoamistuomion aineellisista tai menettelyä koskevista perusteluista riippumatta. Näin ollen mainitut toimielimet voivat – paitsi jos todettu virheellisyys on johtanut koko menettelyn pätemättömyyteen – sellaisen toimen antamiseksi, jolla korvataan aikaisempi kumottu tai pätemättömäksi todettu toimi, aloittaa menettelyn uudelleen siitä vaiheesta, jossa tämä virheellisyys tehtiin, eikä sovellettavassa säädöksessä ole välttämättä säädettävä nimenomaisesti oikeudesta aloittaa menettely uudelleen, jotta kumotun toimen antaneet toimielimet voisivat näin tehdä (ks. vastaavasti tuomio 7.11.2013, Italia v. komissio, C-587/12 P, EU:C:2013:721, 12 kohta ja tuomio 28.1.2016, CM Eurologistik ja GLS, C-283/14 ja C-284/14, EU:C:2016:57, 48–52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

57 Näitä periaatteita sovelletaan mutatis mutandis kilpailuoikeuden alalla, kun unionin tuomioistuimet kumoavat päätöksen lainvastaisuuden takia ilman, että ne itse lausuisivat rikkomisen paikkansapitävyydestä ja seuraamuksesta (ks. vastaavasti tuomio 15.10.2002, Limburgse Vinyl Maatschappij ym. v. komissio, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P ja C-254/99 P, EU:C:2002:582, 72, 73 ja 693 kohta).

58 Toiseksi on muistettava myös unionin tuomioistuimen todenneen, että käsiteltävän asian kaltaisessa tilanteessa, kun riidanalaisen päätöksen kumoaminen perustuu riittämättömien perustelujen kaltaiseen menettelyvirheeseen eivätkä unionin tuomioistuimet ole käyttäneet täyttä harkintavaltaansa määrätyn sakon muuttamiseksi, ne bis in idem -periaate ei estä komissiota antamasta uutta päätöstä, jossa määrätään kantajalle sakko. Kyseisen periaatteen soveltaminen edellyttää nimittäin, että oikeussääntöjen rikkomisen tosiasiallisuuteen on otettu kantaa tai että niiden rikkomisesta tehdyn arvioinnin lainmukaisuus on tutkittu. Ne bis in idem -periaate estää näin ollen ainoastaan rikkomisen tosiasiallisuuden sellaisen uuden aineellisen arvioimisen, jonka seurauksena määrättäisiin joko toinen seuraamus ensimmäiseksi määrätyn seuraamuksen lisäksi siinä tapauksessa, että asianosaisen

todettaisiin uudelleen olevan vastuussa rikkomisesta, tai ensimmäinen seuraamus siinä tapauksessa, että jälkimmäisessä päätöksessä asianosaisen todettaisiin olevan vastuussa rikkomisesta, vaikka ensimmäisessä päätöksessä olisi todettu toisin. Kyseinen periaate ei sen sijaan sellaisenaan estä ryhtymästä uudelleen toimenpiteisiin tämän saman kilpailua rajoittavan käyttäytymisen takia, kun ensimmäinen päätös on kumottu muotoa koskevilla perusteilla ilman, että tehdyksi väitettyihin tekoihin olisi aineellisesti otettu kantaa, sillä kumoamispäätös ei tällöin merkitse ”vapauttamista” rikosasioissa tälle termille annetussa merkityksessä. Tällaisessa tapauksessa uudessa päätöksessä määrättyjä seuraamuksia ei ole katsottava lisäseuraamuksiksi kumotussa päätöksessä määrätyille seuraamuksille, vaan niillä korvataan kumotussa päätöksessä määrätyt seuraamukset (ks. vastaavasti tuomio 15.10.2002, Limburgse Vinyl Maatschappij ym. v. komissio, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P ja C-254/99 P, EU:C:2002:582, 60–62 kohta ja 693–695 kohta).

59 Unionin yleinen tuomioistuin katsoo, ettei ole mitään perustetta poiketa tästä lähestymistavasta silloin, kun riittämättömien perustelujen vuoksi on kumottu päätös, jossa määrätään sakko, pelkästään siitä syystä, että kyseinen päätös on annettu sovintomenettelyn päätteeksi. Lisäksi, toisin kuin kantajat väittävät, edellä 56–58 kohdassa kerrattuja oikeuskäytännön periaatteita on sovellettava mutatis mutandis tilanteessa, jossa tällainen päätös on kumottu vain osittain, jos kumoaminen koskee ainoastaan sitä osaa, jossa määrätään sakko, kuten käsiteltävässä asiassa alkuperäisen päätöksen 2 artiklan 1 kohdan e alakohta, ja samalla säilytetään se osa kyseisestä päätöksestä, jossa todetaan lopullisesti asianomaisen yrityksen vastuu tapahtuneesta rikkomisesta. Tällaisessa esimerkkitapauksessa on nimittäin erityisen painava syy olla tekemättä uudelleen rikkomisen tosiasiallisuutta koskevaa aineellista arviointia, jonka seurauksena kyseiselle yritykselle määrättäisiin uusi seuraamus. Oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteen loukkaamista koskevat väitteet on näin ollen hylättävä kokonaisuudessaan perusteettomina.

60 On siis arvioitava, oliko komissiolla SEUT 266 artiklan ensimmäisen kohdan perusteella, ottaen huomion 13.12.2016 annetun tuomion Printeos ym. v. komissio (T-95/15, EU:T:2016:722) tuomiolauselma, jolla kumottiin alkuperäinen päätös osittain, sekä kyseisessä tuomiossa kumoamisen tueksi esitetyt olennaiset perusteet, oikeus korjata tuomiossa todettu perustelujen riittämättömyys, josta määrättiin seuraamuksena kumoaminen, antamalla riidanalainen päätös, jossa perusteluja on muutettu tai täydennetty ja kantajille on määrätty sama sakko kuin alkuperäisessä päätöksessä.

61 Tässä yhteydessä on muistettava, että unionin yleinen tuomioistuin kumoaa 13.12.2016 antamansa tuomion Printeos ym. v. komissio (T-95/15, EU:T:2016:722) tuomiolauselman 1 kohdassa ainoastaan alkuperäisen päätöksen 2 artiklan 1 kohdan e alakohdan sillä perusteella, että SEUT 296 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetut perustelut olivat kyseisessä päätöksessä riittämättömät (tuomio 13.12.2016, Printeos ym. v. komissio, T-95/15, EU:T:2016:722, 57 ja 58 kohta).

62 Kyseisissä kohdissa todetaan seuraavaa:

> ”57 Kaikkien edellä esitettyjen seikkojen perusteella on siis pääteltävä, että [alkuperäinen] päätös on riittämättömästi perusteltu, ja ensimmäinen kanneperuste on hyväksyttävä siltä osin kuin se perustuu SEUT 296 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetun perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiin.
>
> 58 Näin ollen [alkuperäisen] päätöksen 2 artiklan 1 kohdan e alakohta on kumottava ilman, että olisi tarpeen lausua harkintavallan väärinkäyttöä koskevasta väitteestä ja toisesta ja kolmannesta kanneperusteesta ja viimeksi mainitun tutkittavaksi ottamisesta. Myöskään ei ole tarpeen lausua toissijaisesti esitettyjen vaatimusten toisesta osasta.”

63 Kuten komissio tuo esille, tästä ilmenee, että unionin yleinen tuomioistuin jätti ottamatta kantaa asiassa T-95/15 esitettyihin muihin kanneperusteisiin, joilla riitautettiin alkuperäisen päätöksen perusteltavuus ja joihin kuului myös kantajien vastauskirjelmässä esille ottama harkintavallan väärinkäyttö. Kantajat

eivät voi siis väittää, että kumoava tuomiolauselma perustui sellaisen aineellisen virheen, jopa harkintavallan väärinkäytön, toteamiseen, joka olisi muodostunut olennaisin osin siitä, että komissiota arvosteltiin totuuden vastaisten tai paikkansa pitämättömien perusteiden esittämisestä.

64 Kyseisen kumoavan tuomiolauselman oikeudellisista seurauksista on muistutettava, että SEUT 264 artiklan ensimmäisen kohdan mukaisesti sen vaikutuksena on vain säädöksen eli alkuperäisen päätöksen 2 artiklan 1 kohdan e alakohdan mitättömäksi julistaminen eikä huomioon tarvitse ottaa todetun menettelyllisen virheen vakavuutta tai rikotun menettelysäännön oikeudellista asemaa. Tässä yhteydessä on täsmennettävä, että monet menettelylliset takeet, jotka ovat SEUT 263 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettuja olennaisia menettelymääräyksiä ja joiden rikkominen voidaan ottaa esille omasta aloitteesta ja saattaa johtaa riidanalaisen toimen kumoamiseen, ovat ylemmän tasoisia oikeussääntöjä, kuten perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitetut puolustautumisoikeudet. Tämä pätee myös perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan c alakohdan ja SEUT 296 artiklan toisen kohdan mukaisen perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiin, johon alkuperäisen päätöksen 2 artiklan 1 kohdan e alakohdan kumoaminen perustuu.

65 On siis todettava, että alkuperäisen päätöksen osittainen kumoaminen 13.12.2016 annetulla tuomiolla Printeos ym. v. komissio (T-95/15, EU:T:2016:722) oli ulottuvuudeltaan ainoastaan menettelyllinen edellä 56 ja 58 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitetussa merkityksessä, koska kumoamisella on kritisoitu komissiota siitä, ettei tämä esittänyt riittäviä perusteluja sakkojen laskentatavasta, niin etteivät kantajat ole voineet hyödyllisesti riitauttaa sitä eikä unionin yleinen tuomioistuin ole voinut harjoittaa aineellista lainmukaisuusvalvontaansa etenkään yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen nähden (tuomio 13.12.2016, Printeos ym. v. komissio, T-95/15, EU:T:2016:722, 49 ja 55 kohta).

66 Unionin yleinen tuomioistuin on toki tuonut niin ikään esille 13.12.2016 annetun tuomion Printeos ym. v. komissio (T-95/15, EU:T:2016:722) 55 kohdassa, että ”[alkuperäisen] päätöksen 92 perustelukappaleessa oleva suppea perustelu oli – – omiaan antamaan virheellisen vaikutelman siitä, että pääasiallinen syy perusmäärien horisontaaliselle mukauttamiselle kyseessä olevien yritysten hyväksi oli se, että ne olivat kaikki ainakin toisiinsa rinnastettavissa tilanteissa, joita yhdisti niiden kaupallisen toiminnan ”yhden tuotteen” luonne”, mutta ”Hamelinin tapaus ei kuitenkaan ollut tällainen, kuten komissio on myöntänyt istunnossa”. Näillä toteamuksilla viitataan lähinnä aiheesta esitettyihin perusteluihin, jotka ovat olleet puutteelliset ja mahdottomat ymmärtää, mikä on oikea malliesimerkki SEUT 296 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettujen perustelujen riittämättömyydestä. Unionin yleisen tuomioistuimen ei siis voida päätellä katsoneen, että komissiolla oli aikomus johtaa yksityisiä tai unionin tuomioistuimia harhaan tai esittää tietoisesti totuuden vastaisia tai paikkaansa pitämättömiä seikkoja, ja vielä vähemmän pyrkineen kritisoimaan tällaista menettelyä kumoamalla alkuperäisen päätöksen 2 artiklan 1 kohdan e alakohdan.

67 Tämän perusteella komissio on noudattanut edellä 56 ja 58 kohdassa mainitun oikeuskäytännön vaatimuksia, kun se on tuonut riidanalaisen päätöksen johdanto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa esille, että alkuperäisen päätöksen osittainen kumoaminen perustelujen riittämättömyyden vuoksi oli ulottuvuudeltaan vain menettelyllinen, niin ettei sitä voitu pitää perusoikeuskirjan 50 artiklassa tarkoitettuna vapauttamisena, ja näin komissiolla oli oikeus jatkaa hallinnollista menettelyä siitä hetkestä, jona lainvastaisuus tapahtui, eli lähtökohtaisesti alkuperäisen päätöksen antamishetkestä.

68 Myös muut väitteet, jotka kantajat ovat esittäneet nyt tarkasteltavan kanneperusteen tueksi, on hylättävä. Ensinnäkin, toisin kuin kantajat väittävät, niin kauan kuin komissio noudattaa edellä 56–59 kohdassa kerrattuja ohjeita, kuten se on tässä tapauksessa tehnyt, riidanalaisessa päätöksessä käytetyt komission menettelytapaa kuvaavat ilmaukset ”muuttaa”, ”antaa uudelleen” (johdanto-osan seitsemäs perustelukappale) tai ”korvata” (alkuperäisen päätöksen 2 artiklan 1 kohdan e alakohdan korvaava säädösosan 1 artikla) eivät ole ratkaisevia. Toiseksi, koska edellä 56 ja 58 kohdassa kerrattu oikeuskäytäntö perustuu SEUT 266 artiklan ensimmäisen kohdan ulottuvuuden tulkintaan, kantajien

ei ole perusteltua vedota siihen, ettei asetuksessa N:o 1/2003 ole tältä osin merkityksellistä oikeusperustaa (ks. analogisesti tuomio 28.1.2016, CM Eurologistik ja GLS, C-283/14 ja C-284/14, EU:C:2016:57, 52 kohta). Kolmanneksi kantajat eivät voi myöskään pätevällä tavalla väittää, että alkuperäisen päätöksen lopullisuus estää antamasta alkuperäisen päätöksen sen kumotuilta osin korvaavan tai sitä muuttavan tai täydentävän uuden päätöksen, tai muussa tapauksessa edellä 58 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö menettäisi sisältönsä. Koska kantajat eivät ole riitauttaneet sitä osaa alkuperäisestä päätöksestä, jossa todetaan niiden vastuu kyseisestä rikkomisesta, ja koska unionin yleistä tuomioistuinta ei näin ollen ollut pyydetty 13.12.2016 annetussa tuomiossa Printeos ym. v. komissio (T-95/15, EU:T:2016:722) lausumaan tästä, on päinvastoin ainoastaan kyseisestä osasta tullut lopullinen (ks. vastaavasti tuomio 14.11.2017, British Airways v. komissio, C-122/16 P, EU:C:2017:861, 80–85 kohta), eikä ne bis in idem -periaatetta, joka kieltää ainoastaan arvioimasta aineellisesti uudelleen rikkomisen tosiasiallisuutta etenkin toisen seuraamuksen määräämistä varten, voida missään tapauksessa soveltaa käsiteltävässä asiassa (ks. edellä 59 kohta).

69 Tästä seuraa, että nyt tarkasteltava kanneperuste on hylättävä kokonaisuudessaan perusteettomana.

B Toinen kanneperuste, joka koskee yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamista sakon määrän määrittämisessä

1. Kuvaus asianosaisten keskeisistä lausumista

70 Kantajat väittävät nyt tarkasteltavassa kanneperusteessa, että yhdenvertaisen kohtelun periaatetta on loukattu niiden edun vastaisesti niille määrätyn sakon perusmäärän määrittämisessä erityisesti soveltamalla erilaisia prosenttimääräisiä alennuksia suuntaviivojen 37 kohdan nojalla. Siltä osin kuin myönnetyt prosenttimääräiset alennukset perustuvat siihen, että asianomaiset yritykset olivat ”yhden tuotteen” yrityksiä, kantajat muistuttavat olevansa ainoa yritys, jonka alennus (90 prosenttia) vastaa täsmälleen sen ”yhden tuotteen” astetta (90 prosenttia), kun taas kaikkien muiden yritysten prosenttimääräiset alennukset ovat niiden ”yhden tuotteen” astetta suuremmat. Bongiin, jonka ”yhden tuotteen” aste on 80 prosenttia, sovellettiin 88 prosentin alennusta. Jos kantajille olisi kuitenkin annettu sama ”prosenttimääräinen korotus”, kantajiin olisi sovellettu 99 prosentin alennusta, sillä niiden ”yhden tuotteen” aste oli kymmenen prosenttiyksikköä suurempi kuin Bongin.

71 Kantajat väittävät ensinnäkin, että tällainen menettely oli niitä syrjivä Bongin ja Hamelinin tilanteisiin verrattuna, kun huomioon otetaan niiden mukautetun perusmäärän prosentuaalinen osuus kokonaisliikevaihdosta. Kantajille määrätty sakko ennen yhteistyötiedonannon, sovintomenettelyn ja maksukyvyn perusteella tehtyjä alennuksia oli 9,7 prosenttia niiden kokonaisliikevaihdosta, kun taas perusmäärien mukautuksen jälkeen Bongille määrätty sakko oli vain 4,7 prosenttia ja Hamelinille määrätty sakko 4,5 prosenttia kokonaisliikevaihdosta. Näin erilainen tulos sen suhteen, miten paljon poiketaan asetuksen N:o 1/2003 23 artiklan 2 kohdan enimmäismäärästä, joka on 10 prosenttia kokonaisliikevaihdosta, ei johdu suuntaviivojen mukaisesta laskentamenetelmästä, jonka tarkoituksena on määrätä tapahtuneen rikkomisen ”vakavuuden ja keston mukaan perusteltu” sakko, vaan siitä, että komissio on poikennut tästä menetelmästä mukauttamalla poikkeuksellisesti suuntaviivojen 37 kohdan mukaista harkintavaltaansa käyttäen sakkojen perusmääriä suhteessa 10 prosentin enimmäismäärään ennen muita mahdollisia myöhempiä alennuksia.

72 Kantajien mukaan mukautus, jossa perusmääriin tehtiin erisuuruiset alennukset eri yritysten kohdalla – 11,8 miljoonaa euroa kantajien kohdalla, 13,8 miljoonaa Bongin kohdalla ja 22,6 miljoonaa Hamelinin kohdalla – johti kantajille epäedulliseen syrjivään kohteluun, koska tämän tuloksena saadut määrät eivät vastaa, toisin kuin asetuksen N:o 1/2003 23 artiklan 2 kohdassa edellytetään, niiden kokoa ja taloudellista vahvuutta, jotka määritetään kunkin yrityksen kokonaisliikevaihdon perusteella; kantajien kokonaisliikevaihto oli 121 miljoonaa euroa, Bongin 296 miljoonaa euroa ja Hamelinin 501 miljoonaa euroa. Kantajille määrätty sakko oli nimittäin lähellä niiden 10 prosentin enimmäismäärää,

kun taas Bongille ja Hamelinille määrätyt sakot eivät yltäneet edes puoleen näiden enimmäismääristä. Ilman mukautusta kaikki nämä sakot olisivat yltäneet kyseiseen enimmäismäärään, joka on 12,1 miljoonaa euroa kantajien kohdalla, 29,6 miljoonaa euroa Bongin kohdalla ja 50,1 miljoonaa euroa Hamelinin kohdalla. Kantajille määrätyn sakon olisi siis pitänyt olla mukautuksen jälkeen paljon Bongille ja Hamelinille määrättyjä sakkoja pienempi, koska Bongin liikevaihto oli kaksinkertainen ja Hamelinin nelinkertainen kantajien liikevaihtoon verrattuna.

73 Kantajat kiistävät hyötyneensä ”avokätisestä alennuksesta”, sillä niiden sakkoa oli alennettu 10 prosentin enimmäismäärän soveltamisen perusteella vain 0,3 prosenttia (9,7 prosenttiin), kun taas Bongin ja Hamelinin sakkoja oli alennettu paljon enemmän, vaikka rikkomisen vakavuus ja kesto olivat itse asiassa täsmälleen samat. Säännönmukainen 10 prosentin enimmäismäärän soveltaminen ei olisi myöskään johtanut siihen, että kantajille olisi määrätty lopulta ”huomattavasti” suurempi sakko, koska lopullinen sakko olisi noussut vain 140 000 euroa, millä ei ole mitään merkitystä, kun huomioon otetaan Bongin ja Hamelinin niiden perusmäärien mukautuksen ansiosta saamat alennukset. Käsiteltävässä asiassa erilainen kohtelu ei johdu nimenomaisesti 10 prosentin enimmäismäärän soveltamisesta ”tasoitusrajana” oikeuskäytännössä tarkoitetussa merkityksessä, vaan siitä, että perusmääriä on mukautettu poikkeuksellisesti suuntaviivojen 37 kohdan nojalla, mikä poikkeaa niissä määrätystä laskentamenetelmästä. Lisäksi 10 prosentin enimmäismäärä on asetuksen N:o 1/2003 23 artiklan 2 kohdassa ”laillisesti vahvistettu” sakkojen määrittämisen kriteeri, samalla tavoin kuin saman asetuksen 23 artiklan 3 kohdassa tarkoitetut rikkomisen vakavuuden ja keston kriteerit.

74 Kantajat väittävät, ettei tällainen erilainen kohtelu ole objektiivisesti perusteltua. Unionin yleinen tuomioistuin on myöntänyt itsekin 16.6.2011 antamassaan tuomiossa Putters International v. komissio (T-211/08, EU:T:2011:289, 80 kohta), että suuntaviivojen menetelmään kuuluu olennaisesti se, ettei lieventävillä seikoilla ole vaikutusta niiden yritysten kohdalla, joiden ”yhden tuotteen” aste on suuri, ja näin se on kieltänyt sakkojen mukautuksen. Vaikka komissio on voinut poiketa käsiteltävässä asiassa kyseisestä menetelmästä siinä ilmoittamassaan tarkoituksessa, että Mayer-Kuvertin osalta myönnetyillä lieventävillä seikoilla olisi vaikutusta sille määrättyyn sakkoon, tällaista menettelyä ei voida perustella objektiivisesti, koska sen vaikutuksesta kantajia on kohdeltu syrjivästi Bongiin ja Hameliniin nähden, kun ainoa erottava tekijä näiden kolmen yrityksen välillä on kokonaisliikevaihto. Jos perusmääriä ei olisi mukautettu poikkeuksellisesti, kaikki sakot olisivat nimittäin yltäneet 10 prosentin enimmäismäärään asetuksen N:o 1/2003 23 artiklan 2 kohdan tavoitteen mukaisesti, ja tämän ansiosta ”sakot vaihtelisivat seuraamuksen kohteena olevan yrityksen koon ja taloudellisen vaikutusvallan mukaan siten, että mitä suurempi on liikevaihto, sitä suuremmaksi voi sakko nousta”.

75 Kantajien mukaan ”yhden tuotteen” asteessa olevat erot yhtäältä kantajien (90 prosenttia) ja toisaalta Bongin (80 prosenttia) ja Hamelinin (17 prosenttia) välillä eivät voi perustella objektiivisesti sitä, että kantajille määrätty sakko asettuu lähelle enimmäismäärää, joka on 10 prosenttia kokonaisliikevaihdosta, kun taas Bongille ja Hamelinille määrätyt sakot eivät yllä edes puoleen niiden enimmäismääristä. Lisäksi kantajia syrjitään Hameliniin nähden, sillä Hamelinin toiminta ei edes perustu yhteen tuotteeseen. Hamelin ei nimittäin myynyt vuonna 2012 lainkaan kartellin kohteena olevaa tuotetta, joten sen ”yhden tuotteen” aste on ollut 0 prosenttia eikä 17 prosenttia. Erilaista kohtelua ei voida perustella objektiivisesti myöskään mukauttamattomien perusmäärien (kantajat: 118 235 000 euroa, Bong: 115 500 000 euroa ja Hamelin: 150 717 000 euroa) suhteellisella painoarvolla. Sen sijaan kantajien mukautettu perusmäärä (9,7 prosenttia) yltää lähes enimmäismäärään, joka on 10 prosenttia kokonaisliikevaihdosta, toisin kuin Bongilla ja Hamelinilla, joiden mukauttamattomat perusmäärät eivät yllä edes puoleen enimmäismäärästä (Bong: 4,7 prosenttia ja Hamelin: 4,5 prosenttia).

76 Kantajat kiistävät komission väitteen, jonka mukaan niihin sovellettu prosenttimääräinen alennus on pienin mahdollinen, jolla perusmäärä saadaan laskettua 10 prosentin enimmäismäärän alle. Bongiin on sovellettu nimittäin 88 prosentin alennusta, vaikka 75 prosentin alennus olisi ollut riittävä saattamaan sen perusmäärän (115 500 000 euroa) kyseisen enimmäismäärän (29 631 227 euroa) alle. Samojen

taulukkojen mukaan Hameliniin on sovellettu niin ikään 85 prosentin alennusta, vaikka 67 prosentin alennus olisi ollut riittävä saattamaan sen perusmäärän (150 717 000 euroa) kyseisen enimmäismäärän (50 170 600 euroa) alle. Kantajien näkemyksen mukaan komission velvollisuus soveltaa niiden sakkoon suurempaa prosenttimääräistä alennusta, joka vastaa suhteessa kantajien ”yhden tuotteen” asteen ja muiden yritysten ”yhden tuotteen” asteiden välistä eroa, perustuu suoraan yhdenvertaisen kohtelun yleiseen periaatteeseen. Kantajat ovat nimittäin ainoa seuraamuksen saanut yritys, joiden prosenttimääräistä alennusta (90 prosenttia) ei ole korotettu suhteessa sen ”yhden tuotteen” asteeseen (90 prosenttia), kun taas Bongiin sovellettu prosenttimääräinen alennus (88 prosenttia) ja GPV:hen sovellettu prosenttimääräinen alennus (98 prosenttia) olivat suuremmat kuin niiden todelliset ”yhden tuotteen” asteet (Bong: 80 prosenttia ja GPV: 92 prosenttia). Hamelinin kohdalla prosenttimääräinen alennus nousi peräti 85 prosenttiin, vaikka sen ”yhden tuotteen” aste oli 0 prosenttia, koska ei ollut mitään perusteita ottaa huomioon sen Bongille vuonna 2010 luovutetun entisen tytäryhtiön 17 prosentin astetta. Tämän syrjinnän korjaamiseksi kantajiin olisi pitänyt soveltaa suuntaviivojen 37 kohdan nojalla 95,3671 prosentin alennusta eikä 90 prosentin alennusta, ja tällöin kantajien perusmäärä olisi ollut mukautuksen jälkeen 4,5 prosenttia niiden kokonaisliikevaihdosta vuonna 2013.

77 Toiseksi kantajat väittävät toissijaisesti tulleensa syrjityiksi myös perusmäärissä, sellaisina kuin ne sitten mukautettiin. Riidanalaisessa päätöksessä pidetään mukauttamattomien perusmäärien ”suhteellista painoarvoa” erityisen merkittävänä seikkana ja ratkaisevana kriteerinä, jonka perusteella määräytyy kuhunkin yritykseen suuntaviivojen 37 kohdan nojalla sovellettava prosenttimääräinen alennus. Kun huomioon otetaan mukauttamattomat perusmäärät, kantajia on syrjitty myös GPV:hen nähden. GPV:lle myönnetty prosenttimääräinen alennus oli 98 prosenttia, kun kantajille myönnettiin 90 prosenttia, ja näin GPV:n mukautettu perusmäärä oli vain 2 prosenttia sen mukauttamattomasta perusmäärästä. Kantajien mukautettu perusmäärä oli sen sijaan 10 prosenttia niiden mukauttamattomasta perusmäärästä eli viisinkertainen GPV:hen nähden.

78 Tämä erilainen kohtelu ei ole objektiivisesti perusteltua. ”Yhden tuotteen” asteessa kantajien ja GPV:n välillä oleva ero ei ole riittävän suuri tämän perustelemiseksi, sillä GPV:n ”yhden tuotteen” aste (93 prosenttia) oli vain kolme prosenttiyksikköä suurempi kuin kantajilla (90 prosenttia). Kun huomioon otetaan GPV:lle myönnetty 98 prosentin alennus, kantajiin olisi pitänyt soveltaa 94,48 prosentin alennusta, jolloin niiden mukautettu perusmäärä olisi ollut 6 100 926 euroa eikä 11 823 500euroa. Näin olisi pitänyt menetellä myös mukauttamattomien perusmäärien suhteellisen painoarvon osalta: kantajien mukauttamaton perusmäärä oli vain 14,5 prosenttia suurempi kuin GPV:llä (kantajat: 118 235 000 euroa, GPV: 103 196 000 euroa), mutta niiden mukautettu perusmäärä oli 472,8 prosenttia suurempi kuin GPV:llä (kantajat: 11 823 500 euroa, GPV: 2 063 920 euroa). Kantajille myönnetty 94,84 prosentin alennus johti siihen, että niiden mukautettu perusmäärä oli 5,16 prosenttia niiden mukauttamattomasta perusmäärästä, kun GPV:llä se oli vain 2 prosenttia. Vahvistaessaan, että GPV:n mukautettu perusmäärä oli 17,45 prosenttia kantajien mukautetusta perusmäärästä, komissio myönsi sitä paitsi itsekin, ettei kantajille ja GPV:lle määrättyjen sakkojen välinen tasapaino ollut säilynyt.

79 Komissio vaatii, että tarkasteltava kanneperuste hylätään kokonaisuudessaan.

80 Komissio kiistää sen, että asetuksen 1/2003 23 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu enimmäismäärä, 10 prosenttia kokonaisliikevaihdosta, olisi sakkojen porrastuskriteeri. Kyseessä on ulkopuolelta asetettu raja, laissa säädetty enimmäismäärä, jota seuraamus ei voi laskentamenetelmästään riippumatta ylittää, ja sen tarkoituksena on välttyä määräämästä kohtuuttomia ja liian suuria sakkoja, joita asianomainen yritys ei pystyisi maksamaan. Tämä tavoite on yhdistettävä tarpeeseen varmistaa, että sakolla on riittävä pelotevaikutus. Näin ollen 10 prosentin enimmäismäärä lasketaan asianomaisen yrityksen koon ja taloudellisen vahvuuden perusteella, sellaisina kuin nämä ilmenevät yrityksen sakon määräämistä edeltävän tilikauden kokonaisliikevaihdosta. Näin laskettu enimmäismäärä on lisäksi ennustettavissa oikeusvarmuuden ja rangaistusten lakisidonnaisuuden periaatteen mukaisesti. Tämä ennustettavuus vahvistuu sovintomenettelyssä, jonka yhteydessä asianomaisen yrityksen on hyväksyttävä sille mahdollisesti määrättävän sakon enimmäismäärä. Toisin kuin asetuksen 1/2003 23 artiklan 2 kohdassa

säädetyt rikkomisen vakavuuden ja keston kriteerit, joiden soveltamisessa komissiolla on laaja harkintavalta, 10 prosentin enimmäismäärä ei ole sakkojen laskemisessa käytetty kriteeri, vaan sillä on oma erillinen tavoitteensa. Kyseessä ei ole myöskään enimmäissakko, joka määrättäisiin vain vakavimpien rikkomisten yhteydessä, vaan tasoitusraja, jonka soveltamisen ainoana seurauksena on pelkästään rikkomisen vakavuuden ja keston perusteella lasketun sakon määrän alentaminen sallittuun enimmäismäärään.

81 Komissio kiistää lisäksi loukanneensa käsiteltävässä asiassa yhdenvertaisen kohtelun periaatetta. Koska enimmäismäärä, 10 prosenttia kokonaisliikevaihdosta, on tasoitusraja eikä sakkojen porrastuskriteeri, ei yksin se, että yritykselle määrätty sakko on lähellä kyseistä enimmäismäärää muista kartelliin osallistuneista yrityksistä poiketen, voi merkitä kyseisen periaatteen loukkaamista. Lisäksi sakkojen väliset erot siinä, mikä on niiden osuus kokonaisliikevaihdosta, ovat väistämättömiä suuntaviivojen 13 kohdan mukaisessa laskentamenetelmässä, joka ei perustu asianomaisten yritysten kokonaisliikevaihtoon. On siis merkityksetöntä vertailla sakkojen suhteellisia osuuksia kokonaisliikevaihdosta tai sitä, miten paljon nämä suhteelliset osuudet poikkeavat 10 prosentin enimmäismäärästä, eikä tällaisen vertailun perusteella voida tukea väitettä kantajien erilaisesta kohtelusta. Yhdenvertaisen kohtelun periaatteen noudattamiseksi komission ei nimittäin tarvitse varmistaa, että kokonaisliikevaihdossa olevat erot näkyisivät samaan rikkomiseen osallisina olleille yrityksille määrättyjen lopullisten sakkojen määrässä. Jos komissio määrää kullekin niistä perustellun sakon rikkomisen vakavuuteen ja kestoon suhteutettuna, sitä ei voida arvostella siitä, että joillekin yrityksille määrätyn sakon määrä on yrityksen liikevaihtoon nähden suurempi kuin toisilla yrityksillä. Sitäkin suuremmalla syyllä on mahdotonta todeta kohtelun olevan erilaista vertaamalla sakkojen laskennan välivaiheiden määriä kunkin yrityksen 10 prosentin enimmäismäärään.

82 Komissio täsmentää, että yhdenvertaisen kohtelun periaatetta rajoittaa tarve soveltaa sitä yhdessä muiden yleisten oikeusperiaatteiden, kuten laillisuusperiaatteen ja rangaistusten yksilöllisyyden periaatteen kanssa, tai vaatimus sakon riittävästä pelotevaikutuksesta. Yritys ei siis voi vedota omaksi edukseen ja saadakseen sille määrätyn sakon alennettua virheeseen, joka on tapahtunut toiselle yritykselle määrätyn sakon määrää määritettäessä. Vaikka komission oletettaisiin tehneen virheen Bongille, Hamelinille tai GPV:lle määrättyjen sakkojen määrää määrittäessään ja vaikka kyseisten sakkojen olisi pitänyt olla suuremmat, ei kantajille määrättyä sakkoa voitaisi alentaa enempää tämän virheen perusteella. Komissio on soveltanut käsiteltävässä asiassa samaa sakkojen laskentamenetelmää kaikkien yritysten kohdalla, ja ainoana erona on ollut kullekin yritykselle myönnetyn prosenttimääräisen alennuksen hienoinen vaihtelu. Tämä vaihtelu perustuu objektiivisiin syihin, jotka liittyvät kunkin yrityksen tilanteeseen ja tarpeeseen valvoa, että sakoilla on riittävä pelotevaikutus, mikä on siis objektiivisesti perusteltu erotteluperuste. Ei ole myöskään vastoin yhdenvertaisen kohtelun periaatetta soveltaa prosenttimääräisiä alennuksia siten, että yhteys eri sakkojen mukauttamattomien perusmäärien välillä säilyy.

83 Komissio kiistää loukanneensa yhdenvertaisen kohtelun periaatetta kantajien kohdalla, kun se on mukauttanut perusmäärät ja poikennut suuntaviivojen mukaisesta menetelmästä. Komissio muistuttaa, että kantajat olivat itse pyytäneet kyseistä poikkeuksellista mukautusta sovintomenettelyn aikana ja että niille oli myönnetty 90 prosentin avokätinen alennus, joka vastaa niiden ”yhden tuotteen” astetta ja sovittaa niiden sakon rikkomisen vakavuuteen ja kestoon. Jos komissio olisi soveltanut 10 prosentin enimmäismäärää, kyseinen sakko olisi ollut komission mukaan paljon suurempi eli vuoden 2013 kokonaisliikevaihdon pohjalta 12 173 000 euroa, vuoden 2015 kokonaisliikevaihdon pohjalta 13 166 700 euroa ja vuoden 2016 kokonaisliikevaihdon pohjalta 16 282 000 euroa. Kantajien pyytämällä laskentamenetelmällä sakkoja ei olisi kuitenkaan saatu vastaamaan paremmin kunkin yrityksen rikkomisen vakavuutta ja kestoa, vaan lopputulos olisi ollut vaarassa määräytyä ainoastaan 10 prosentin enimmäismäärän perusteella. Myöskään Mayer-Kuvertin pienemmällä osallistumisosuudella ei olisi ollut mitään vaikutusta, ja joka tapauksessa sakkojen määrät olisivat vaihdelleet. Komissiota ei siis voida arvostella siitä, että se on määrännyt kantajille sakon, joka ei perustu niiden rikkomisen vakavuuteen eikä kestoon.

84 Komissio huomauttaa nyt tarkasteltavan kanneperusteen ensimmäisestä osasta, ettei se soveltanut ”yhden tuotteen” asteita lineaarisesti antamalla kullekin yritykselle sen ”yhden tuotteen” asteen suuruisen tai samassa suhteessa olevan prosenttimääräisen alennuksen, koska mikään unionin oikeussääntö ei velvoittanut sitä tekemään näin. ”Yhden tuotteen” asteen huomioon ottamalla komissio pyrki myös säilyttämään yhteyden mukauttamattomien perusmäärien välillä, jotka ilmensivät kunkin yrityksen osallistumista kartelliin. Jotta sakolla olisi pelotevaikutus, oli tehdyn alennuksen oltava lisäksi pienin mahdollinen, jonka avulla perusmäärä saatiin laskettua 10 prosentin enimmäismäärän alle. Kantajien sakon perusmäärän mukauttaminen suuremmalla prosenttimääräisellä alennuksella, joka olisi vastannut suhteellisesti niiden ja muiden yritysten ”yhden tuotteen” asteiden välistä eroa, olisi vaikuttanut siten, ettei niille määrätyllä sakolla olisi ollut riittävää pelotevaikutusta. Lisäksi kantajat olivat saaneet suuremman alennuksen kuin Bong ja Hamelin, sillä mukautetut perusmäärät olivat 11 823 500 euroa (kantajat), 13 860 000 euroa (Bong) ja 22 607 550 euroa (Hamelin). Komissio täsmentää Bongin osalta, että vaikka siihen oli sovellettu sen ”yhden tuotteen” astetta (80 prosenttia) suurempaa prosenttimääräistä alennusta (88 prosenttia), Bongin mukautettu perusmäärä (13 860 000 euroa) oli absoluuttisena lukuna suurempi kuin kantajilla (11 823 500 euroa), ja näin on huolimatta siitä, että kantajien myyntien arvo (143 316 000 euroa) ja mukauttamaton perusmäärä (118 235 000 euroa) olivat suuremmat kuin Bongilla (140 000 000 ja 115 500 000 euroa). Hamelinin kohdalla komissio oli soveltanut kaikista pienintä prosenttimääräistä alennusta (85 prosenttia). Vain GPV:n prosenttimääräinen alennus oli suurempi kuin kantajien, mikä johtui yhtäältä siitä, että GPV:n ”yhden tuotteen” aste oli suurempi, jopa kaikista suurin (93 prosenttia), ja toisaalta tarpeesta myöntää sille hyvin pieni 98 prosentin alennus sen varmistamiseksi, että mukautettu perusmäärä jää alle enimmäismäärän eli alle 10 prosenttiin sen kokonaisliikevaihdosta. Kantajien tilanne oli kuitenkin toinen: niiden ”yhden tuotteen” aste oli 90 prosenttia ja pienin tarvittava prosenttimääräinen alennus, jotta mukautettu perusmäärä jäisi alle enimmäismäärän – 10 prosenttia vuoden 2013 kokonaisliikevaihdosta – oli 89,9 prosenttia (88,9 prosenttia vuoden 2015 kokonaisliikevaihdosta ja 86,2 prosenttia vuoden 2016 kokonaisliikevaihdosta). ”Yhden tuotteen” asteen lineaarinen huomioon ottaminen olisi antanut sille liian suuren merkityksen ja johtanut epäoikeudenmukaisiin seurauksiin. Mayer-Kuvertin mukautettu perusmäärä, kun sen ”yhden tuotteen” aste oli 76 prosenttia, olisi näin ollut suurempi (57 769 000 – 70 % = 13 864 560 euroa) kuin kantajien mukautettu perusmäärä (118 235 000 – 90 % = 11 823 500 euroa), vaikka kantajien mukauttamaton perusmäärä oli yli kaksinkertainen Mayer-Kuvertin mukauttamattomaan perusmäärään nähden (kantajat: 118 235 000 euroa, Mayer-Kuvert: 57 769 000 euroa). Komissio päättelee tästä, että kuhunkin yritykseen sovellettu prosenttimääräinen alennus perustuu useiden muuttujien kokonaisarviointiin, ei pelkkään ”yhden tuotteen” asteeseen. Kantajat pyrkivät todellisuudessa saamaan hyötyä muihin yrityksiin sovelletuista prosenttimääräisistä alennuksista, eivät korjaamaan lainvastaisuutta. Joka tapauksessa kun huomioon otetaan kantajien vuoden 2015 kokonaisliikevaihto, niiden sakon mukautettu perusmäärä ei ollut 9,7 prosenttia vaan 8,97 prosenttia tästä liikevaihdosta.

85 Komissio toteaa tämän perusteella, että kantajien esittämät väitteet ovat tehottomia, sillä niillä pyritään tekemään 10 prosentin enimmäismäärästä sakkojen laskentakriteeri. Vakiintuneen oikeuskäytännön perusteella välivaiheen laskelmissa tuloksiksi saadut määrät voivat ylittää kyseisen enimmäismäärän. Komissio tuo sakkojen lopullisista määristä esille, etteivät kantajat vertaa itseään GPV:hen, jonka ”yhden tuotteen” aste oli kantajia suurempi (98 prosenttia) mutta mukauttamaton perusmäärä hieman pienempi (103 196 000 euroa); GPV:lle laskettu mukautettu perusmäärä oli 9,6 prosenttia sen kokonaisliikevaihdosta eli vain 0,1 prosenttia pienempi kuin kantajien mukautetun perusmäärän osuus, 9,7 prosenttia, ja sille määrätty lopullinen sakko muodosti suuremman osuuden (7,07 prosenttia) sen kokonaisliikevaihdosta kuin kantajien lopullinen sakko (3,88 ja 2,9 prosenttia vuosien 2015 ja 2016 kokonaisliikevaihdoista). Kantajat eivät verranneet itseään myöskään Mayer-Kuvertiin, jonka lopullinen sakko oli absoluuttisena lukuna suurempi kuin kantajilla (Mayer-Kuvert: 4 991 000 euroa, kantajat: 4 729 000 euroa), vaikka Mayer-Kuvertin osallistuminen rikkomiseen oli ollut vähäisempää ja sen myyntien arvo oli alle puolet kantajien myyntien arvosta (Mayer-Kuvert: 70 023 181 euroa, kantajat: 143 316 000 euroa).

86 Komissio muistuttaa nyt tarkasteltavan kanneperusteen toisen osasta, ettei perusmäärien mukautuksissa ollut tarkoitus soveltaa automaattisesti kunkin yrityksen ”yhden tuotteen” astetta, vaan pienentää sakkoa ensin kyseinen aste huomioon ottaen tarvittavan prosenttimäärän verran, niin että kunkin yrityksen sakon mukauttamaton perusmäärä jää alle 10 prosentin enimmäismäärän, ja säilyttää sitten tasapaino määrättyjen sakkojen välillä kyseisten mukautusten jälkeen. GPV:n kohdalla mukauttamaton perusmäärä (103 196 000 euroa) oli 87,2 prosenttia kantajien mukauttamattomasta perusmäärästä (118 235 000 euroa), joka oli siis 12,7 prosenttia suurempi kuin GPV:llä. Lisäksi GPV:n ”yhden tuotteen” aste (93 prosenttia) oli suurempi kuin kantajilla (90 prosenttia). Vaikka GPV:n mukautettu perusmäärä (2 063 920 euroa) on 17,45 prosenttia kantajien mukautetusta perusmäärästä (11 823 500 euroa), perustuu se komission mukaan kaikkien kunkin yrityksen tilanteeseen liittyvien objektiivisten olosuhteiden kokonaisarviointiin. Kantajien sakkoa laskiessaan komissiolla ei ollut mitään syytä tehdä mukautusta ainoastaan GPV:hen vertaamalla. Kantajien mukauttamaton perusmäärä on siis ollut 2,32 prosenttia suurempi kuin Bongilla, 204 prosenttia suurempi kuin Mayer-Kuvertilla ja 21,56 prosenttia suurempi kuin Hamelinilla. Yhtäältä GPV:n kantajia suurempi ”yhden tuotteen” aste (93 prosenttia) olisi oikeuttanut suurempaan alennukseen kuin muilla yrityksillä, ja toisaalta toisin kuin kantajien tilanteessa, pienin tarvittava alennus GPV:n mukautetun perusmäärän laskemiseksi 10 prosentin enimmäismäärän alle olisi ollut 98 prosenttia. Mahdollinen erilainen kohtelu olisi siis ollut objektiivisesti perusteltua. Todellisuudessa kantajat olivat hyötyneet 90 prosentin alennuksen soveltamisesta, sillä vuoden 2015 (tai 2016) kokonaisliikevaihto huomioon ottaen pienin tarvittava alennus niiden mukautetun perusmäärän laskemiseksi 10 prosentin enimmäismäärän alle olisi ollut 88,9 prosenttia (2015) tai 86,2 prosenttia (2016).

2. Alustavia huomioita

87 Kantajat väittävät nyt tarkasteltavassa kanneperusteessaan, että yhdenvertaisen kohtelun periaatetta on loukattu niiden kohdalla määrättyjen sakkojen laskentamenetelmää sovellettaessa ja erityisesti sovellettaessa perusmäärien mukauttamismenetelmää suuntaviivojen 37 kohdan nojalla, sellaisena kuin tämä menetelmä on esitetty tiivistetysti riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 22 perustelukappaleen taulukossa A.

88 Kantajat arvostelevat komissiota ensisijaisesti siitä, että komissio on soveltanut niihin 90 prosentin alennusta, joka on syrjivä ja vastaa täsmälleen niiden ”yhden tuotteen” astetta mutta poikkeaa alennuksesta, joka on annettu muille yrityksille, erityisesti Bongille ja Hamelinille. Tämä perusmäärien mukauttaminen syrjivällä tavalla vaikutti siten, että kantajien mukautettu perusmäärä oli 9,7 prosenttia niiden kokonaisliikevaihdosta, kun taas Bongin mukautettu perusmäärä oli vain 4,7 prosenttia ja Hamelinin vain 4,5 prosenttia niiden kokonaisliikevaihdoista. Nämä erot suhteessa enimmäismäärään, joka on 10 prosenttia kokonaisliikevaihdosta, johtuvat kantajien mukaan kokonaisliikevaihdon (kantajat: 121 miljoonaa euroa, Bong: 296 miljoonaa euroa ja Hamelin: 501 miljoonaa euroa) perusteella määräytyvien, mainittujen yritysten koon ja taloudellisen vahvuuden erilaisesta painotuksesta, joka on vastoin asetuksen N:o 1/2003 23 artiklan 2 kohtaa ja jota ei voida perustella objektiivisesti etenkään kantajien, Bongin ja Hamelinin mukauttamattomien perusmäärien suhteellisella painoarvolla eikä tarpeella saattaa kyseiset perusmäärät juuri ja juuri alle 10 prosentin enimmäismäärän, minkä perusteella Bongin kohdalla olisi ollut perusteltua tehdä vain 75 prosentin alennus ja Hamelinin kohdalla vain 67 prosentin alennus.

89 Kantajat väittävät toissijaisesti, että niille määrätty sakko on syrjivä myös suuntaviivojen 37 kohdan nojalla mukautettujen perusmäärien osalta verrattuna etenkin GPV:hen, johon on sovellettu 98 prosentin alennusta perusmäärästä, kun taas kantajien kohdalla alennus on ollut vain 90 prosenttia; tämän johdosta GPV:n mukautettu perusmäärä oli vain 2 prosenttia sen mukauttamattomasta perusmäärästä. Sitä vastoin kantajien mukautettu perusmäärä oli 10 prosenttia niiden mukauttamattomasta perusmäärästä eli viisinkertainen GPV:n tapaukseen nähden, vaikka kantajien ja GPV:n mukauttamattomat perusmäärät olivat hyvin lähellä toisiaan.

90 Unionin yleinen tuomioistuin katsoo aiheelliseksi arvioida ensin kantajien esittämien väitteiden oikeudellisten lähtökohtien perusteltavuutta niiden oikeuskäytännössä hyväksyttyjen kriteerien perusteella, jotka liittyvät etenkin yhdenvertaisen kohtelun periaatteen noudattamiseen ja asetuksen N:o 1/2003 23 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa säädetyn enimmäismäärän, joka on 10 prosenttia kokonaisliikevaihdosta, soveltamiseen. Sen jälkeen tutkitaan, onko riidanalaisessa päätöksessä esitetty sakkojen perusmäärien mukauttamismenetelmä kyseisten kriteerien ja erityisesti yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen sovellettavien kriteerien mukainen.

3. Katsaus oikeuskäytäntöön

91 Yhdenvertaisen kohtelun periaate on unionin oikeuden yleinen periaate, joka on vahvistettu perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklassa. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan mainittu periaate, jota voidaan soveltaa myös kilpailuoikeuden alalla, edellyttää, että toisiinsa rinnastettavia tilanteita ei kohdella eri tavalla eikä erilaisia tilanteita kohdella samalla tavalla, ellei tällaista kohtelua voida objektiivisesti perustella (ks. tuomio 11.7.2013, Team Relocations ym. v. komissio, C-444/11 P, ei julkaistu, EU:T:2013:464, 186 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 12.11.2014, Guardian Industries ja Guardian Europe v. komissio, C-580/12 P, EU:C:2014:2363, 51 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

92 Yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaaminen erilaisen kohtelun vuoksi edellyttää siis, että kyseessä olevat tapaukset ovat toisiinsa rinnastettavissa, kun tarkastellaan näille tapauksille ominaisia seikkoja. Eri tapauksille ominaiset seikat ja siis tapausten rinnastettavuus on määritettävä ja niitä on arvioitava muun muassa unionin sen toimen kohteen ja päämäärän valossa, jolla kyseinen erottelu otetaan käyttöön. On myös otettava huomioon sen alan periaatteet ja tavoitteet, johon kyseinen toimi kuuluu (ks. tuomio 11.7.2013, Team Relocations ym. v. komissio, C-444/11 P, ei julkaistu, EU:C:2013:464, 187 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Oikeuskäytännössä täsmennetään tästä, että komission on kussakin yksittäistapauksessa ja asiayhteyden sekä asetuksella N:o 1/2003 käyttöön otetun seuraamusjärjestelmän tavoitteet huomioon ottaen arvioitava kyseessä olevalle yritykselle tavoiteltua vaikutusta erityisesti sen liikevaihdon perusteella, joka kuvastaa yrityksen tosiasiallista taloudellista tilannetta aikana, jona rikkomiseen on syyllistytty (ks. tuomio 12.11.2014, Guardian Industries ja Guardian Europe v. komissio, C-580/12 P, EU:C:2014:2363, 53 kohta ja tuomio 19.3.2015, Dole Food ja Dole Fresh Fruit Europe v. komissio, C-286/13 P, EU:C:2015:184, 144 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

93 Oikeuskäytännön mukaan sakon määrän määrittämiseksi on tässä yhteydessä sallittua ottaa huomioon yhtä hyvin yrityksen kokonaisliikevaihto, joka kertoo – vaikkakin vain likimääräisesti ja epätäydellisesti – jotain yrityksen koosta ja sen taloudellisesta vahvuudesta, kuin se osa liikevaihdosta, joka tulee rikkomisen kohteena olevista tuotteista ja joka näin ollen on omiaan osoittamaan rikkomisen laajuutta. Rikkomisen kohteena olevien tuotteiden myynnistä saatava kokonaisliikevaihdon osa on siis parhaiten omiaan heijastamaan tämän rikkomisen taloudellista merkitystä (ks. vastaavasti tuomio 12.11.2014, Guardian Industries ja Guardian Europe v. komissio, C-580/12 P, EU:C:2014:2363, 54 ja 59 kohta; tuomio 19.3.2015, Dole Food ja Dole Fresh Fruit Europe v. komissio, C-286/13 P, EU:C:2015:184, 145 ja 149 kohta ja tuomio 1.2.2018, Kühne + Nagel International ym. v. komissio, C-261/16 P, ei julkaistu, EU:C:2018:56, 81 kohta).

94 Tämän oikeuskäytännön mukaisesti suuntaviivojen 13 kohdan mukaan on niin, että ”määrittääkseen sakon perusmäärän komissio käyttää sellaisten rikkomiseen suoraan tai epäsuorasti – – liittyvien tavaroiden tai palveluiden myyntiarvoa, jotka yritys on myynyt Euroopan talousalueen (ETA) alueella sijaitsevalla asian kannalta merkityksellisellä maantieteellisellä alueella”. Näiden samojen suuntaviivojen 6 kohdassa täsmennetään, että ”rikkomiseen liittyvien tavaroiden ja palveluiden myyntiarvon sekä rikkomisen keston katsotaan yhdessä muodostavan asianmukaisen vertailuarvon rikkomisen taloudellisen merkityksen ja kunkin rikkomiseen osallistuneen yrityksen suhteellisen osuuden selvittämiseksi” (ks. vastaavasti tuomio 12.11.2014, Guardian Industries ja Guardian Europe v.

komissio, C-580/12 P, EU:C:2014:2363, 56 kohta; tuomio 19.3.2015, Dole Food ja Dole Fresh Fruit Europe v. komissio, C-286/13 P, EU:C:2015:184, 147 kohta ja tuomio 1.2.2018, Kühne + Nagel International ym. v. komissio, C-261/16 P, ei julkaistu, EU:C:2018:56, 65 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

95 Lisäksi oikeuskäytännössä on todettu, että vaikka asetuksen N:o 1/2003 23 artiklan 2 kohdassa jätetään komissiolle harkintavaltaa, siinä kuitenkin rajoitetaan sen käyttöä asettamalla objektiiviset kriteerit, joissa komission on pitäydyttävä. Siten yhtäältä yritykselle mahdollisesti määrättävällä sakolla on numeroina ilmaistavissa oleva ja ehdoton enimmäismäärä, joten tietylle yritykselle määrättävissä olevan sakon enimmäismäärä on määritettävissä etukäteen. Toisaalta tämän harkintavallan käyttämistä rajoitetaan myös käytännesäännöillä, joita komissio on asettanut itselleen muun muassa suuntaviivoissa (ks. vastaavasti tuomio 18.7.2013, Schindler Holding ym. v. komissio, C-501/11 P, EU:C:2013:522, 58 kohta; tuomio 19.3.2015, Dole Food ja Dole Fresh Fruit Europe v. komissio, C-286/13 P, EU:C:2015:184, 146 kohta ja tuomio 7.9.2016, Pilkington Group ym. v. komissio, C-101/15 P, EU:C:2016:631, 37 kohta).

96 Asetuksen N:o 1/2003 23 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan soveltamisen osalta vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että vain määrätyn sakon lopullisen määrän on noudatettava kyseisen säännöksen mukaista enimmäismäärää, joka on 10 prosenttia kokonaisliikevaihdosta, eikä komission ole kiellettyä päätyä sakon laskemisen eri vaiheissa väliaikaiseen määrään, joka ylittää kyseisen rajan, edellyttäen ettei sakon lopullinen määrä ylitä kyseistä rajaa. Jos laskemisen jälkeen ilmenee, että sakon lopullista määrää on alennettava kyseisen enimmäismäärän ylittävän määrän osalta, se, että tietyt osatekijät, kuten rikkomisen vakavuus ja kesto, eivät vaikuta tosiasiallisesti määrätyn sakon määrään, on pelkästään seuraus siitä, että tätä enimmäismäärää sovelletaan kyseiseen lopulliseen määrään. Kyseisen enimmäismäärän tarkoituksena on nimittäin estää se, että yrityksille määrättäisiin sakkoja, joiden osalta on ennakoitavissa, etteivät yritykset pysty niitä maksamaan, kun otetaan huomioon niiden koko, josta kertoo – vaikkakin vain likimääräisesti ja epätäydellisesti – niiden kokonaisliikevaihto. Kyseessä on näin ollen kaikkiin yrityksiin yhdenmukaisesti sovellettava ja niistä kunkin koon perusteella määräytyvä enimmäismäärä, jonka tarkoituksena on estää se, että sakot olisivat kohtuuttoman suuria ja suhteettomia. Tällä enimmäismäärällä on siis erillinen ja rikkomisen vakavuuteen ja kestoon liittyvien arviointiperusteiden tavoitteeseen nähden itsenäinen tavoite. Tämän enimmäismäärän ainoana mahdollisena seurauksena on se, että näiden arviointiperusteiden perusteella laskettua sakon määrää alennetaan korkeimmalle sallitulle tasolle. Sen soveltaminen merkitsee sitä, että kyseessä oleva yritys ei maksa sakkoa, joka näiden arviointiperusteiden perusteella toteutetusta arvioinnista lähtökohtaisesti seuraa (ks. vastaavasti tuomio 12.7.2012, Cetarsa v. komissio, C-181/11 P, ei julkaistu, EU:C:2012:455, 80–84 kohta; tuomio 7.9.2016, Pilkington Group ym. v. komissio, C-101/15 P, EU:C:2016:631, 36 kohta ja tuomio 26.1.2017, Mamoli Robinetteria v. komissio, C-619/13 P, EU:C:2017:50, 83 ja 84 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

97 Unionin tuomioistuin päättelee tämän perusteella, että se, että kaikille samaan rikkomiseen osallistuneille seuraamuksia saaneille yrityksille vahvistettiin sakot, joiden suuruus oli 10 prosenttia kunkin liikevaihdosta, ei merkitse suhteellisuusperiaatteen ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamista, koska tämä on yksinomaan seuraus asetuksen N:o 1/2003 23 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa säädetyn ylärajan soveltamisesta. Kun otetaan huomioon kyseisen ylärajan tavoite, myöskään sillä, että komission suuntaviivojen soveltaminen johtaa usein tai säännöllisesti siihen, että määrätyn sakon määrä on 10 prosenttia liikevaihdosta, ei voida kyseenalaistaa kyseisen ylärajan soveltamisen laillisuutta (ks. vastaavasti tuomio 26.1.2017, Mamoli Robinetteria v. komissio, C-619/13 P, EU:C:2017:50, 85 ja 86 kohta). Unionin yleinen tuomioistuin on todennut vastaavasti yhtäältä, että enimmäismäärä, joka on 10 prosenttia kilpailusääntöjä rikkoneen yrityksen kokonaisliikevaihdosta, on pelkkä tasoitusraja, ja toisaalta, että pelkästään se, että tällaiselle yritykselle määrätty sakko on hyvin lähellä mainittua enimmäismäärää, ei voi merkitä yhdenvertaisen kohtelun periaatteen tai suhteellisuusperiaatteen loukkaamista, vaikka tämä prosenttisuus on pienempi kartellin muiden osallistujien osalta, vaan tämä seuraus liittyy erottamattomasti 10 prosentin enimmäismäärän tulkintaan pelkkänä tasoitusrajana, jota sovelletaan sen jälkeen, kun sakon määrää on mahdollisesti

alennettu lieventävien seikkojen perusteella tai suhteellisuusperiaatteen vuoksi (ks. vastaavasti tuomio 12.12.2012, Novácke chemické závody v. komissio, T-352/09, EU:T:2012:673, 161–163 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

98 Oikeuskäytännössä todetaan vielä, että kun kyse on sakon määrän määrittämisestä, yrityksiä, jotka ovat olleet osallisina SEUT 101 artiklan 1 kohdan vastaisessa sopimuksessa tai yhdenmukaistetussa menettelytavassa, ei saada kohdella syrjivästi soveltamalla niihin eri laskentatapoja (ks. vastaavasti tuomio 19.7.2012, Alliance One International ja Standard Commercial Tobacco v. komissio, C-628/10 P ja C-14/11 P, EU:C:2012:479, 58 kohta ja tuomio 11.7.2013, Ziegler v. komissio, C-439/11 P, EU:C:2013:513, 133 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

99 Kuten unionin yleinen tuomioistuin on myöntänyt 20.5.2015 antamassaan tuomiossa Timab Industries ja CFPR v. komissio (T-456/10, EU:T:2015:296, 74 kohta), joka on vahvistettu 12.1.2017 annetulla tuomiolla Timab Industries ja CFPR v. komissio (C-411/15 P, EU:C:2017:11), näitä oikeuskäytännön periaatteita sovelletaan mutatis mutandis sovintomenettelyn päätteeksi määrättävien sakkojen laskennassa.

4. Esitettyjen väitteiden oikeudellisten lähtökohtien perusteltavuus

100 Edellä 91–99 kohdassa kerratuista oikeuskäytännön periaatteista seuraa, että yhdenvertaisen kohtelun periaatteen noudattamisen valvomiseksi käsiteltävässä asiassa on erotettava toisistaan asianomaisille yrityksille määrättävien sakkojen perusmäärän ehdottoman tasapuolinen määrittäminen ja toisaalta yritysten kokonaisliikevaihtojen mukaan vaihtelevan 10 prosentin enimmäismäärän soveltaminen kyseisiin yrityksiin asetuksen N:o 1/2003 23 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan perusteella.

101 Vaikka komissio voi toki pätevällä tavalla valita, kuten se on tehnyt käsiteltävässä asiassa, käyttävänsä rikkomisen käsittämän kokonaisen vuoden aikana eli vuonna 2007 toteutuneiden myyntien arvoon perustuvaa perusmäärän laskentamenetelmää alkuperäisessä päätöksessä, jotta rikkomisen taloudellinen merkitys sekä kunkin rikkomiseen osallistuneen yrityksen suhteellinen painoarvo tulisivat esille (ks. edellä 93 ja 94 kohta), sen on kuitenkin noudatettava tässä yhteydessä yhdenvertaisen kohtelun periaatetta. Sitä vastoin 10 prosentin enimmäismäärän soveltaminen sakkojen lopullisen määrän määrittämiseksi ei lähtökohtaisesti riipu tästä rikkomisen taloudellisesta merkityksestä eikä kunkin siihen osallistuneen yrityksen suhteellisesta painoarvosta tai yrityksen tekemän rikkomisen vakavuudesta tai kestosta, vaan se tapahtuu puhtaasti automaattisesti ja liittyy yksinomaan yrityksen kokonaisliikevaihtoon, minkä vuoksi oikeuskäytännössä on katsottu, ettei tästä soveltamisesta voi seurata etenkään yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkausta. Kun otetaan huomioon sen tarkoitus – joka on erillinen sekä rikkomisen vakavuuden ja keston kriteerien tarkoituksesta itsenäinen – olla ennustettava ja yhdenmukaisesti sovellettavana enimmäisraja, jolla pyritään takaamaan, ettei yrityksille määrätä liian suuria ja kohtuuttomia sakkoja suhteessa niiden kokoon ja maksukykyyn, sen automaattinen soveltaminen on päinvastoin ipso facto yhdenvertaisen kohtelun periaatteen mukaista (ks. edellä 96 ja 97 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö).

102 On muistettava, etteivät kantajat ole riitauttaneet käsiteltävässä asiassa varsinaista 10 prosentin enimmäismäärän soveltamista asianomaisille yrityksille lopulta määrättävien sakkojen tasoitusrajana tai poikkeuksellisena korjausperusteena sakkojen laskennan välivaiheessa eli perusmäärien määrittämisen yhteydessä niiden laskemiseksi kyseisen rajan alle. Kuten komissio tuo perustellusti esille, kantajat ovat jopa itse nimenomaisesti pyytäneet hallinnollisen menettelyn aikana perusmääränsä poikkeuksellista mukauttamista suuntaviivojen 37 kohdan nojalla sen huomioon ottamiseksi, että ne olivat ”yhden tuotteen” yrityksiä (ks. edellä 9 kohta). Kantajat eivät ole kyseenalaistaneet tässä yhteydessä myöskään sitä seikkaa, että komissio on ottanut mallia 16.6.2011 annetussa tuomiossa Putters International v. komissio (T-211/08, EU:T:2011:289, 80 kohta) esitetystä menetelmästä ottaakseen huomioon erityisesti, että asianomaiset yritykset ovat – Hamelin tietenkin pois lukien – ”yhden tuotteen”

yrityksiä ja että Mayer-Kuvertin osallistuminen rikkomiseen on ollut vähäisempää, sen varmistamiseksi, että tästä johtuva lieventävä seikka näkyy tälle määrättävän lopullisen sakon määrässä (riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 11–13 perustelukappale).

103 Kantajat ovat sen sijaan riitauttaneet käsiteltävän kanneperusteen ensimmäisessä osassa erityisesti sekä tavan, jolla komissio on kyseisen perusmäärien mukautuksen tehnyt, että sen lopputuloksen 10 prosentin enimmäismäärässä olevan vaihtelun osalta, mitä ne pitävät itsensä kohdalla syrjivänä.

104 Tästä on todettava aluksi, ettei komission ole perusteltua väittää, että 10 prosentin enimmäismäärän soveltaminen kyseisessä määrättävien sakkojen laskennan välivaiheessa johtaa ipso facto yhdenvertaisen kohtelun periaatteen mukaisiin lopputuloksiin, koska siinä otetaan huomioon kaikkien asiaankuuluvien yritysten kokonaisliikevaihtojen väliset erot. Kun komissio päättää, kuten käsiteltävässä asiassa, ottaa suuntaviivojen 37 kohdassa annetun harkintavaltansa nojalla huomioon 10 prosentin enimmäismäärän poikkeuksellisesti jo sakkojen laskennan välivaiheessa perusmäärien mukauttamiseksi, komissio tekee tämän itse asiassa asetuksen N:o 1/2003 23 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan varsinaisen soveltamisalan ulkopuolella, joten edellä 96 ja 97 kohdassa kerrattuja oikeuskäytännön periaatteita ei voida soveltaa sellaisinaan. Toisin kuin komissio väittää, kun komissio soveltaa 10 prosentin enimmäismäärää sen muodollisen oikeudellisen kehyksen ulkopuolella käyttämällä sitä erotteluperusteena tai jopa sakkojen porrastamisperusteena välivaiheessa, voi komission menettelytapa siis johtaa yhdenvertaisen kohtelun periaatteen vastaiseen lopputulokseen, erityisesti kun otetaan huomioon rikkomisen vakavuuden ja keston kriteereihin liittyvät seuraamuksen määräämistä ja pelotevaikutusta koskevat tavoitteet.

105 On siis tarkasteltava, onko komissio noudattanut yhdenvertaisen kohtelun periaatetta mukauttaessaan sakkojen perusmääriä käyttämällä 16.6.2011 annetussa tuomiossa Putters International v. komissio (T-211/08, EU:T:2011:289, 80 kohta) esitettyä menetelmää. Kun huomioon otetaan edellä 92 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö, on tätä varten selvitettävä, ovatko asianomaisten yritysten eli erityisesti yhtäältä kantajien ja toisaalta Bongin ja Hamelinin (ensimmäinen osa) sekä GPV:n (toinen osa) tilanteet täsmälleen samat tai rinnastettavissa toisiinsa, onko näitä tilanteita kohdeltu samalla vai eri tavalla ja voidaanko mahdollinen erilainen kohtelu perustella objektiivisesti.

5. Kyseessä olevien tilanteiden rinnastettavuus, tilanteiden samanlainen tai erilainen kohtelu ja kyseisen kohtelun objektiivinen perusteltavuus

a) Alustavia huomioita

106 Sen arvioimiseksi, ovatko asianomaisten yritysten yksilölliset tilanteet rinnastettavissa toisiinsa, on otettava huomioon merkitykselliset tiedot sekä komission alkuperäisessä päätöksessä ja riidanalaisessa päätöksessä suorittamat laskutoimenpiteet, joilla sakkojen perusmäärä on määritetty ja mukautettu seuraavassa taulukossa esitetyn mukaisesti:

Yritys	Myyntien arvo euroina vuonna 2007	Rikkomisen vakavuutta osoittava kerroin	Kesto (vuosina)	Lisämäärä	Perusmäärä euroina	Myynnin arvon suhde liikevaihtoon	Mukautus/ alennus	Mukautettu perusmäärä
Bong	140 000 000	15 %	4,5	15 %	115 500 000	80 %	88 %	13 860 000
– – GPV	125 086 629	15 %	4,5	15 %	103 196 000	93 %	98 %	2 063 920
Hamelin	185 521 000	15 %	4,416	15 %	150 717 000	17 %	85 %	22 607 550
Mayer-Kuvert	70 023 181	15 %	4,5	15 %	57 769 000	76 %	88 %	6 932 280
Printeos – –	143 316 000	15 %	4,5	15 %	118 235 000	90 %	90 %	11 823 500

107 Tästä taulukosta ilmenee, että sakkojen perusmäärien määrittämiseksi ennen niiden mukauttamista (jäljempänä mukauttamattomat perusmäärät) komissio on ottanut asianmukaisesti huomioon asianomaisten yritysten myyntien arvojen väliset erot sekä erot niiden rikkomiseen osallistumisen kestossa (4,5 vuotta muilla paitsi Hamelinilla, jolla kesto 4,416 vuotta) ja soveltanut sitten samaa laskentamenetelmää kertomalla nämä samalla vakavuutta osoittavalla kertoimella (15 prosenttia) sekä lisäämällä näihin saman prosenttiosuuden (15 prosenttia) perusteella lasketun lisämäärän suuntaviivojen 13, 21 ja 25 kohdan mukaisesti.

108 Kun huomioon otetaan asetuksen N:o 1/2003 23 artiklan 3 kohdan ja suuntaviivojen mukainen seuraamustarkoitus ja sovelletaan samaa laskentamenetelmää, ovat kantajien ja muiden yritysten tilanteet näin ollen olleet tässä vaiheessa rinnastettavissa toisiinsa niitä koskevien sakkojen laskennan osalta. Kun huomioon otetaan seuraamustarkoitus ja erityisesti pelotevaikutusta koskeva tavoite, joka riippuu asianomaisten yritysten koosta ja taloudellisesta vahvuudesta, myyntien arvojen välinen vaihtelu on lähtökohtaisesti sopiva erotteluperuste, koska siitä nähdään kyseisen rikkomisen taloudellinen merkitys sekä kunkin rikkomiseen osallistuneen yrityksen suhteellinen painoarvo ja se muodostaa näin merkittävän ennakkoedellytyksen yhdenvertaisen kohtelun periaatteen asianmukaiselle soveltamiselle perusmäärien laskennassa (ks. edellä 93 ja 94 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö).

109 On siis todettava, että mukauttamattomat perusmäärät on määritetty käsiteltävässä asiassa yhdenvertaisen kohtelun periaatteen mukaisesti.

110 On kuitenkin selvitettävä, onko komissio kohdellut samalla tavalla tilanteita, jotka eivät ole rinnastettavissa toisiinsa, tai eri tavalla täsmälleen samanlaisia tai toisiinsa rinnastettavia tilanteita, kun se on mukauttanut perusmääriä poikkeuksellisesti suuntaviivojen 37 kohdan perusteella.

b) Sakkojen perusmäärien yhdenvertainen mukauttaminen

1) Riidanalaisessa päätöksessä esitetty mukauttamismenetelmä

111 On muistettava, että komissio on myöntänyt erilaiset prosenttimääräiset alennukset kantajille (90 prosenttia), Bongille (88 prosenttia), Hamelinille (85 prosenttia) ja GPV:lle (98 prosenttia), eivätkä nämä alennukset vastanneet, kantajien tapausta lukuun ottamatta, kyseisten yritysten myyntien arvon suhdetta liikevaihtoon, joka on kantajien kohdalla 90 prosenttia, Bongin kohdalla 80 prosenttia, Hamelinin kohdalla 17 prosenttia ja GPV:n kohdalla 93 prosenttia (ks. riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 15–17 perustelukappale).

112 Tavoitteet, perusteet ja laskentamenetelmä, joihin komission suorittama perusmäärien mukautus perustuu, on esitetty riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 10–22 ja 57–62 perustelukappaleessa (ks. edellä 31 kohta ja sitä seuraavat kohdat); riidanalaisessa päätöksessä on muutettu ja täydennetty 13.12.2016 annetulla tuomiolla Printeos ym. v. komissio (T-95/15, EU:T:2016:722) kumotussa alkuperäisessä päätöksessä esitettyjä perusteluja ja jopa esitetty kokonaan uusia.

113 Riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 15 perustelukappaleesta ilmeneekin, että komissio on mukauttanut ensin perusmääriä ottamalla huomioon kartellin kohteena olevan tuotteen myyntien arvon osuuden kunkin asianomaisen yrityksen kokonaisliikevaihdosta, mitä komissio kutsuu myynnin arvon suhteeksi liikevaihtoon. Komission mukaan näillä mukautuksilla pyrittiin samalla varmistamaan, että mukautetut sakot vastaavat edelleen koko rikkomisen vakavuutta, niin ettei kuitenkaan vääristetä mainittujen yritysten perusmäärien suhteellista painoarvoa, joka niiden vastaa suhteellista osuutta kartelliin. Kyseinen myynnin arvon suhde liikevaihtoon on laskettu kartellin kohteena olevan tuotteen (kirjekuoret) myynnistä saadun liikevaihdon osuutena kunkin yrityksen kokonaisliikevaihdosta vuonna 2012. Kuten riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 22 perustelukappaleesta ilmenee, yritys, jonka myynnin arvon suhde liikevaihtoon on suurempi, on saanut suuremman tai yhtä suuren prosenttimääräisen alennuksen kuin yritys, jonka myynnin arvon suhde liikevaihtoon on pienempi (riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 16 perustelukappale).

114 Vain Hamelin ei ole ilmoittanut kartellin kohteena olevan tuotteen myyntejä enää vuonna 2012 luovuttuaan kirjekuorten tuotantohyödykkeistään, minkä vuoksi sen myynnin arvon suhde liikevaihtoon on arvioitu vertaamalla sen vuoden 2012 liikevaihtoa sen entisen tytäryhtiön kartellin kohteena olevan tuotteen myyntiin kyseisenä vuonna. Lisäksi tuodaan esille, että GPV, jonka myynnin arvon suhde liikevaihtoon oli suurin, on saanut 98 prosentin alennuksen, mikä oli välttämätön, jotta sen liikevaihto painui 10 prosentin enimmäismäärän alle. Muut yritykset ovat siis saaneet pienemmät alennukset, jotka on määritetty yksilöllisesti ja jotka vastaavat niiden myynnin arvon suhdetta liikevaihtoon sekä niille määritettyjen perusmäärien suhteellista painoarvoa (riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 17 perustelukappale).

115 Komission mukaan lineaarinen alennus, jonka perusteena on yksilöllinen myynnin arvon suhde liikevaihtoon, olisi johtanut perusteettomiin tuloksiin ja vääristänyt perusmäärien suhteellista painoarvoa. Näin menetellen esimerkiksi Mayer-Kuvertilla, jonka myynnin arvon suhde liikevaihtoon on 76 prosenttia, perusmäärää olisi mukautettu suuremmaksi kantajien mukautettuun perusmäärään verrattuna, vaikka kantajien myynnin arvon suhde liikevaihtoon oli 90 prosenttia ja vaikka ennen mukautusta niiden perusmäärä oli yli kaksinkertainen Mayer-Kuvertin perusmäärään nähden. Käytetyllä laskentamenetelmällä on siis pyritty kohtuullisuussyistä palauttamaan tasapaino mukautettujen perusmäärien välille myöntämällä yksilöllisiä alennuksia, jotka vastaavat paitsi myynnin arvon suhdetta liikevaihtoon, myös asianomaisten yritysten suhteellista osuutta kartelliin, sellaisena kuin se ilmenee mukauttamattomissa perusmäärissä (riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 18 perustelukappale).

116 Komissio täsmentää vielä, että myös Hamelinin sakkoa oli alennettava, vaikka sen myynnin arvon suhde liikevaihtoon oli selvästi pienempi kuin muilla yrityksillä, jotta otettaisiin huomioon, että Hamelinin asema kartellissa oli samankaltainen kuin mainituilla yrityksillä. Kun huomioon otetaan sen myynnin arvon suhde liikevaihtoon, Hamelinin perusmäärän alennus oli pienin verrattuna alennukseen, joka oli myönnetty kaikille muille yrityksille (riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 19 perustelukappale). Jos komissio olisi käyttänyt alennusten perustana ainoastaan asianomaisten yritysten myynnin arvon suhdetta liikevaihtoon, Hamelinille ei olisi myönnetty alennusta, vaan sen perusmäärä olisi ollut noin 1 275 prosenttia suurempi kuin kantajien mukautettu perusmäärä, vaikka Hamelinin myyntien arvo oli vain 30 prosenttia suurempi kuin kantajien myyntien arvo (riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 20 perustelukappale). Tästä seuraa, että Hamelinille tarkoitetun sakon perusmäärän vahvistaminen vastaa Hamelinin suhteellista osuutta kartelliin sekä rikkomisen vakavuutta ja kestoa, ja sillä on riittävä pelotevaikutus (riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 21 perustelukappale).

117 Edellä esitetyn perusteella on otettava huomioon seuraavat seikat, joiden perusteella komissio on päätynyt mukauttamaan poikkeuksellisesti alkuperäisessä päätöksessä ja riidanalaisessa päätöksessä asianomaisille yrityksille määrättyjen sakkojen perusmääriä:

– tarve vahvistaa prosenttimääräinen alennus, jonka avulla perusmäärä saadaan alittamaan enimmäismäärän, joka on 10 prosenttia kokonaisliikevaihdosta;

– prosenttimääräisen alennuksen määrittäminen erityisesti käyttämällä asianomaisten yritysten vuotta 2012 koskevaa myynnin arvon suhdetta liikevaihtoon, kuitenkin ei-lineaarisesti (suurempi myynnin arvon suhde liikevaihtoon johtaa suurempaan prosenttimääräiseen alennukseen; vertailukohtana käytettiin GPV:tä, jonka myynnin arvon suhde liikevaihtoon oli 93 prosenttia ja alennus 98 prosenttia);

– tasapainon palauttaminen mukautettujen perusmäärien välille myöntämällä yksilölliset prosenttimääräiset alennukset, jotka vastaavat paitsi myynnin arvon suhdetta liikevaihtoon, myös asianomaisten yritysten suhteellista osuutta kartelliin sellaisena kuin se ilmenee mukauttamattomissa perusmäärissä;

– Hamelinin kohdalla pienimmän prosenttimääräisen alennuksen (85 prosenttia) määrittäminen, kun myynnin arvon suhde liikevaihtoon on vain 17 prosenttia, mikä on arvioitu ottamalla huomioon sen entisen tytäryhtiön myynnit vuonna 2012, ja kun kohtuullisuussyistä on ollut tarpeen palauttaa tasapaino Hamelinin mukautetun perusmäärän ja muiden yritysten mukautettujen perusmäärien välillä (jos alennuksen perustana olisi käytetty pelkkää myynnin arvon suhdetta liikevaihtoon, olisi perusmäärä ollut noin 1 275 prosenttia suurempi kuin kantajien perusmäärä, vaikka Hamelinin myyntien arvo oli vain 30 prosenttia suurempi kuin kantajilla).

2) Perusmäärien mukauttamisessa noudatettujen periaatteiden ja tavoitteiden lainmukaisuus

118 Kantajat arvostelevat komissiota asianomaisille yrityksille määrättyjen sakkojen perusmäärien ei-lineaarisen alentamisen osalta, joka perustui eroihin myynnin arvon suhteessa liikevaihtoon, olennaisin osin siitä, että komissio myönsi erityisesti Bongille 88 prosentin alennuksen, joka on merkein yhtä suuri kuin kantajille myönnetty alennus (90 prosenttia), vaikka Bongin myynnin arvon suhde liikevaihtoon oli 80 prosenttia eli 10 prosenttia pienempi kuin kantajilla (90 prosenttia). Kantajat päättelevät tästä, että niiden hyväksi myönnetyn prosenttimääräisen alennuksen olisi pitänyt olla suurempi, jotta yhdenvertaisen kohtelun periaatetta olisi noudatettu. Kyseisen periaatteen vastaista on kantajien mukaan myös se, että näin mukautettu perusmäärä on erityisesti Bongin tapauksessa vain 4,7 prosenttia sen kokonaisliikevaihdosta, mutta kantajien mukautettu perusmäärä on 9,7 prosenttia niiden kokonaisliikevaihdosta.

119 Koska komissio ei ole määrittänyt prosenttimääräisiä alennuksia yksinomaan tai kaavamaisesti näiden erilaisten myynnin arvon suhdetta liikevaihtoon kuvaavien suhdelukujen perusteella, kantajien ei ole perusteltua väittää, että tästä seuraa väistämättä virheellinen vertailuarviointi tai jopa niiden edun vastainen erilainen kohtelu. Kyseisten tilanteiden vertaamiseksi on kuitenkin välttämätöntä ottaa lähtökohdaksi toisistaan poikkeavat mukauttamattomat perusmäärät, jotka on määritetty yhdenvertaisen kohtelun periaatetta noudattaen sekä tapahtuneen rikkomisen vakavuus, seuraamustarkoitus ja pelotevaikutuksen tavoite asianmukaisesti huomioon ottaen (ks. edellä 107 ja 108 kohta). Tätä varten on selvitettävä, onko myynnin arvon suhdetta liikevaihtoon apuna käyttäen tehdyn kyseisten perusmäärien mukautuksen lopputuloksilla edelleen riittävä yhteys asetuksen N:o 1/2003 23 artiklan 3 kohdan ja suuntaviivojen merkityksellisiin kriteereihin, erityisesti rikkomisen vakavuuteen sekä seuraamustarkoitukseen ja pelotevaikutuksen tavoitteeseen, joiden arviointi riippuu etenkin asianomaisten yritysten koosta ja taloudellisesta vahvuudesta.

120 Tässä yhteydessä on muistettava, etteivät kantajat ole riitauttaneet sitä, että kaikkien asianomaisten yritysten myynnin arvon suhde liikevaihtoon otetaan huomioon, jotta niiden perusmäärät saadaan mukautettua alle enimmäismäärän, joka on 10 prosenttia niiden kokonaisliikevaihdosta, vaan ainoastaan prosenttimääräisten alennusten ei-lineaarisen määrittämisen, josta on aiheutunut väitetysti haittaa kantajille ja joka on tehty mainittujen suhdelukujen perusteella, jotta eri sakkojen välinen tasapaino säilyisi suhteessa kunkin asianomaisen yrityksen osallistumisen vakavuuteen, niin että samalla taataan mukautettujen perusmäärien jääminen alle asetetun rajan, joka on 10 prosenttia kokonaisliikevaihdosta (ks. edellä 117 kohdan toinen ja kolmas luetelmakohta). On kuitenkin todettava, että tämän menetelmän käyttämisen seurauksena kantajille on myönnetty yhtäältä suurempi alennus perusmäärän prosenttiosuuden osalta (90 prosenttia) kuin Bongille (88 prosenttia) ja Hamelinille (85 prosenttia), joihin kantajat itseään vertaavat, ja että toisaalta kantajille lopullisesti määrätyn sakon suhteellinen painoarvo on pienentynyt hieman ja kantajien suhteellinen sijoittuminen luetteloon, jossa asianomaiset yritykset on asetettu järjestykseen niille määrätyn sakon määrän mukaan suurimmasta pienimpään, on kohentunut siten, että perusmäärien mukautuksen jälkeen kantajat ovat siirtyneet toiselta sijalta kolmannelle. Lisäksi, kuten komissio tuo perustellusti esille, jos komissio olisi soveltanut kyseistä 10 prosentin enimmäismäärää asetuksen N:o 1/2003 23 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa säädetyn mukaisesti vain tasoitusrajana sakkojen laskentaprosessin päätteeksi eli jos se olisi jättänyt mukauttamatta perusmääriä välivaiheessa erityisesti myynnin arvon suhdetta liikevaihtoon kuvaavien suhdelukujen perusteella, kantajille määrätty sakko olisi ollut suurempi ja tarkemmin sanottuna kaikille asianosaisille yrityksille määrätyistä sakoista toiseksi suurin, ei kolmanneksi suurin.

121 Niin ikään kantajien itsensä pyytämän, suuntaviivojen 37 artiklan mukaisen harkintavallan käyttämisen yhteydessä komissio saattoi lähtökohtaisesti pätevällä tavalla käyttää tällä perusteella perusmäärien ei-lineaarista mukauttamismenetelmää sen huomioon ottamiseksi, että näiden määrien oli edelleen vastattava asianomaisten yritysten suhteellista osuutta kartelliin sekä niille määritettyjen mukauttamattomien perusmäärien suhteellista painoarvoa. Kuten riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 17–19 perustelukappaleessa tuodaan olennaisin osin esille, sakkojen määrän määrittämisessä sovellettavien olennaisten kriteerien eli asetuksen N:o 1/2003 23 artiklan 3 kohdassa tarkoitettujen rikkomisen vakavuuden ja keston kriteerien osalta oli ehdottomasti säilytettävä riittävän merkittävä yhteys yhtäältä mukautettujen perusmäärien ja toisaalta mukauttamattomien perusmäärien välillä, sillä viimeksi mainitut on määritetty kyseisten kriteerien ja erityisesti asianomaisten yritysten koon ja taloudellisen vahvuuden perusteella seuraamusten riittävän pelotevaikutuksen varmistamiseksi (ks. edellä 119 kohta). Sen sijaan perusmäärien alentaminen lineaarisesti ja kaavamaisesti pelkästään myynnin arvon suhdetta liikevaihtoon kuvaavan suhdeluvun perusteella ei olisi johtanut varmuudella tällaiseen tulokseen, vaan sen seurauksena etenkin Bongin ja Mayer-Kuvertin tapauksissa mukautetut perusmäärät olisi vahvistettu selvästi kantajien mukautettuja perusmääriä suuremmiksi, vaikka näiden yritysten mukauttamattomat perusmäärät olivat kantajien perusmääriä pienemmät.

122 Tässä yhteydessä on täsmennettävä, toisin kuin kantajat väittävät, ettei myynnin arvon suhde liikevaihtoon ole itsessään, pelkästä myyntien arvoa koskevasta kriteeristä poiketen, kun sitä käytetään pikemmin epätavallisena laskentakertoimena, jossa yhdistyvät myyntien arvo ja kokonaisliikevaihto,

sopiva kriteeri ilmentämään yrityksen kokoa ja taloudellista vahvuutta ja tätä kautta sen rikkomiseen osallistumisen taloudellista merkitystä (ks. analogisesti edellä 93 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö), eikä se ole myöskään sakon vahvistamisen kannalta ratkaiseva kriteeri. Jos näin olisi, voisi suurempi myynnin arvon suhde liikevaihtoon oikeuttaa jopa sakon perusmäärää vastaavan korotuksen, jotta kyseinen koko ja taloudellinen vahvuus näkyisivät sakossa ja jotta seuraamustarkoitus ja pelotevaikutuksen tavoite täyttyisivät. Käsiteltävässä asiassa komissio on käyttänyt kyseistä suhdelukua vain apuna oikaistessaan määrää pienemmäksi, ja se on jopa menetellyt päinvastaisesti myöntämällä yrityksille, joilla tämä suhdeluku on suurempi, suuremman prosenttimääräisen alennuksen – ei tietenkään lineaarisesti – ottamalla samalla huomioon tarpeen varmistaa tasapaino mukautettujen perusmäärien välillä sen mukaan, mikä on asianomaisten yritysten suhteellinen painoarvo rikkomisen tapahtumisessa. Tässä asiayhteydessä kantajat eivät ota huomioon myöskään kokonaisliikevaihdon merkitystä kriteerinä, joka kuvaa yrityksen kokoa ja taloudellista vahvuutta (ks. edellä 88 kohta); edellä 93 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä on tuotu selkeästi esille, että kartellin kohteena olevan tuotteen myyntien arvo on tähän sopivin kriteeri, ja sen tulee lisäksi näkyä määrättävien sakkojen perusmäärissä edellä 119 ja 121 kohdassa esitetyistä syistä. Jo pelkästään näistä syistä on näin ollen mahdotonta hyväksyä kantajien väitettä, jonka mukaan komission valitsemalla mukauttamismenetelmällä on päädytty tuloksiin, joilla ei ole yhteyttä kokoon eikä taloudelliseen vahvuuteen (ks. edellä 72 kohta) ja jotka ovat syrjiviä, sillä ne poikkeavat huomattavasti toisistaan suhteessa enimmäismäärään, joka on 10 prosenttia kokonaisliikevaihdosta.

123 Käsiteltävässä asiassa komissio on pyrkinyt päinvastoin säilyttämään tasapainon yhtäältä mukautettujen perusmäärien ja toisaalta asianomaisten yritysten rikkomiseen osallistumisen suhteellisen painoarvon ja sakkojen riittävän pelotevaikutuksen varmistamisen tarpeen välillä määrittämällä yksilölliset prosenttimääräiset alennukset ei-lineaarisesti, jotta kyseiset määrät eivät ylittäisi 10 prosentin enimmäismäärää mutta niissä näkyisi edelleen mainittujen yritysten suhteellinen osuus rikkomiseen, joka on mitattu niiden koon ja taloudellisen vahvuuden perusteella.

124 Tämän perusteella se, että komissio on ottanut huomioon yksilölliset prosenttimääräiset alennukset, jotka perustuvat paitsi kunkin asianomaisen yrityksen myynnin arvon suhdetta liikevaihtoon kuvaavaan suhdelukuun, myös tarpeeseen säilyttää riittävä yhteys yhtäältä mukautettujen perusmäärien ja toisaalta kartelliin osallistumisen suhteellisen painoarvon ja sakkojen riittävän pelotevaikutuksen varmistamisen välillä, sellaisena kuin nämä ilmenevät mukauttamattomissa perusmäärissä, on asetuksen N:o 1/2003 23 artiklan 3 kohdan kriteerien ja tavoitteiden perusteella toisiinsa rinnastettavien tilanteiden samanlaista kohtelua yhdenvertaisen kohtelun periaatteessa tarkoitetussa merkityksessä. Sen tavoitteen lisäksi, että perusmäärät saataisiin alle 10 prosentin enimmäismäärän, tällä menettelyllä pyrittiin nimittäin siihen, että mukautetuissa perusmäärissä näkyisivät sekä rikkomisen vakavuus, jota on mitattu asianomaisten yritysten koolla ja taloudellisella vahvuudella, että seuraamuksen pelotevaikutus, joka ilmenee mukauttamattomissa perusmäärissä, jotka perustuvat kartellin kohteena olevan tuotteen myyntien arvoon. Sitä vastoin perusmäärien lineaarinen ja kaavamainen alentaminen pelkästään myynnin arvon suhdetta liikevaihtoon kuvaavan suhdeluvun perusteella, joka ei tarkalleen ottaen ole asianomaisten yritysten koon ja taloudellisen vahvuuden kuvaamiseen sopiva kriteeri, ei olisi varmistanut tällaisen yhteyden säilymistä, vaan se olisi voinut päinvastoin vääristää sitä tai jopa rikkoa sen kokonaan (ks. edellä 122 kohta).

125 Näiden asianomaisille yrityksille määrättyjen sakkojen perusmäärien mukauttamista ohjanneiden periaatteiden ja tavoitteiden perusteella on tarkasteltava tarkemmin, oliko kantajien tilanne rinnastettavissa yhtäältä Bongin ja Hamelinin tilanteisiin (ensisijainen ensimmäinen osa) ja toisaalta GPV:n tilanteeseen (toissijainen toinen osa) ja onko näitä tilanteita kohdeltu samalla tavalla vai eri tavalla ja, tarvittaessa, voidaanko tuo kohtelu perustella objektiivisesti.

c) Bongin tilanteeseen vertaaminen

126 Edellä esitettyjen seikkojen perusteella on todettava, että komissio esittää olennaisin osin perustellusti (ks. edellä 84 kohta), että vaikka Bongin myynnin arvon suhde liikevaihtoon oli 10 prosenttia pienempi kuin kantajilla, oli otettava huomioon, että Bongin mukauttamaton perusmäärä oli vain hieman pienempi kuin kantajilla. Huolimatta tästä erosta myynnin arvon suhteessa liikevaihtoon komissio saattoi siis katsoa pätevällä tavalla, ettei sen ollut perusteltua vahvistaa mukautettuja perusmääriä, jotka olisivat poikenneet toisistaan merkittävästi enemmän. Kun Bongin perusmäärää oli mukautettu (13 860 000 euroa), se oli jopa suurempi kuin kantajilla (11 823 500 euroa), mikä osoittaa, että kantajiin sovellettu 90 prosentin alennus – joka oli suurempi kuin Bongilla (88 prosenttia) – on antanut niille jopa suhteellista etua. Komissio saattoi siis katsoa ilmeistä arviointivirhettä tekemättä, että kantajien mukautetun perusmäärän lisäalennus, jota kantajat olivat pyytäneet, olisi antanut niille suhteettoman edun eikä niille määrätyllä sakolla olisi ollut tällöin riittävää pelotevaikutusta verrattuna lähtötilanteeseen sellaisena kuin se ilmenee mukauttamattomissa määrissä, jotka oli määritetty kartellin kohteena olevan tuotteen myyntien arvon perusteella.

127 Tästä seuraa niin ikään, että mukautetuissa perusmäärissä väitetysti oleva merkittävä ero tarkasteltaessa niitä suhteessa 10 prosenttia liikevaihdosta olevaan enimmäismäärään – 4,7 prosenttia Bongin kohdalla ja 9,7 prosenttia kantajien kohdalla – on syntynyt pelkästään edellä 120–125 kohdassa tarkastellun ja hyväksytyn tasapuolisen mukauttamisen lopputuloksena, joten tästä esitetty väite on hylättävä perusteettomana.

128 Sitä paitsi vaikka oletettaisiin, että Bongin perusmäärän ei-lineaarinen mukauttaminen olisi katsottava sellaisten toisiinsa rinnastettavien tilanteiden erilaiseksi kohteluksi, joissa otetaan huomioon ainoastaan myynnin arvon suhde liikevaihtoon, kuten tässä ei ole tehty, tällainen erilainen kohtelu voitaisiin joka tapauksessa edellä 121–124 kohdassa esitetyistä syistä perustella objektiivisesti sillä, että pyrkimyksenä on palauttaa seuraamustarkoitukseen ja pelotevaikutuksen tavoitteeseen perustuva sakkojen tasapaino, eikä kyseessä voi siis olla yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaaminen kantajien osalta.

129 Kantajien erilaista kohtelua suhteessa Bongiin koskeva väite on siis hylättävä perusteettomana.

d) Hamelinin tilanteeseen vertaaminen

130 Hamelinin tilanteeseen verrattaessa on todettava, että riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 16, 17, 19 ja 20 perustelukappaleesta ilmenee, että perusmäärien määrittämisessä ja mukauttamisessa käytettyjen viitevuotta 2012 koskevien tietojen perusteella Hamelinin tilanne oli ainutlaatuinen ja poikkesi siis muiden asianomaisten yritysten, myös kantajien, tilanteesta. Tämä johtuu yhtäältä siitä, ettei Hamelinin taloudellinen toiminta perustunut yhteen tuotteeseen, ja toisaalta siitä, että sen myynnin arvon suhde liikevaihtoon oli vain 17 prosenttia, joka oli kaiken lisäksi arvioitu ottamalla huomioon Bongille vuonna 2010 myydyn Hamelinin entisen tytäryhtiön vuoden 2012 myynnit.

131 Kuten riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 19 perustelukappaleesta ilmenee olennaisin osin ja toisin kuin muiden asianomaisten yritysten tilanteessa, Hamelinin perusmäärän mukauttamista suuntaviivojen 37 kohdan nojalla soveltamalla siihen 85 prosentin alennusta, joka on kaikista pienin muille yrityksille myönnettyihin alennuksiin verrattuna, ei voitu nimittäin perustella sillä, että Hamelin oli ”yhden tuotteen” yritys tai että sen myynnin arvon suhde liikevaihtoon oli 17 prosenttia, vaan kyseinen mukautus perustui olennaisesti kohtuullisuussyihin, jotka liittyivät Hamelinin suhteelliseen osuuteen kartellissa sekä tarpeeseen palauttaa tasapaino määrättyjen sakkojen välillä. Riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 20 perustelukappaleessa tuodaan vastaavasti esille, että ellei Hameliniin olisi sovellettu 85 prosentin alennusta perusmäärästä, kyseinen määrä olisi ollut noin 1 275 prosenttia suurempi kuin kantajilla, vaikka sen kartellin kohteena olevan tuotteen myyntien arvo vuonna 2007 oli vain 30 prosenttia suurempi kuin kantajilla. Kuten komissio on kuitenkin korostanut, tällainen lopputulos olisi ollut suhteeton, eikä se olisi vastannut tarvetta palauttaa sakkojen välinen tasapaino;

sakkojen on ilmennettävä asianomaisten yritysten osuuden suhteellista merkitystä rikkomisessa ja taattava suhteessa riittävä pelotevaikutus, siten kuin tämä ilmenee mukauttamattomissa perusmäärissä, jotka on määritetty kartellin kohteena olevan tuotteen vuoden 2007 myyntien arvon perusteella kyseisten yritysten koon ja taloudellisen vahvuuden huomioon ottamiseksi.

132 Komission menettelyä Hamelinin suhteen voidaan pitää erilaisten tilanteiden samanlaisena kohteluna siten, että Hamelinille myönnettiin 85 prosentin alennus, jonka perusteena oli ensisijaisesti myynnin arvon suhde liikevaihtoon, joka oli tarkoitettu muiden yritysten ”yhden tuotteen” luonteen huomioon ottamiseksi, vaikkei Hamelin ollut tällainen yritys ja sen tähän liittyvä suhdeluku oli hyvin pieni; tästä huolimatta sen perusmäärän mukauttaminen oli siis objektiivisesti perusteltua, kun huomioon otetaan edellä 120–124 kohta sekä se seikka, että Hamelinin osallistuminen rikkomiseen, jonka vuoksi sen mukauttamaton perusmäärä oli määritettävä, oli suurelta osin verrattavissa muiden yritysten osallistumiseen (ks. edellä 107 ja 108 kohta). Tältä osin on muistettava, että Hamelinin sakon mukautettu perusmäärä on edelleen kaikkein suurin muihin yrityksiin verrattuna, ja tässä otetaan huomioon, että Hamelinilla on suurin vuoden 2007 myyntien arvo, suurin mukauttamaton perusmäärä ja pienin myynnin arvon suhde liikevaihtoon. Kaikkien näiden seikkojen perusteella päätettiin myöntää 85 prosentin alennus, joka on pienempi kuin kaikilla muilla yrityksillä ja jonka lopputuloksena mukautettu perusmäärä vahvistettiin lähes kaksi kertaa suuremmaksi kuin kantajilla (Hamelin: 22 607 550 euroa, kantajat: 11 823 500 euroa), mitä komissio saattoi pätevällä tavalla pitää oikeasuhteisena ja riittävän pelotevaikutuksen aikaan saavana. Tässä yhteydessä on otettava huomioon myös se, että vaikka Hamelinin mukauttamaton perusmäärä oli jo suurin (150 717 000 euroa), se oli vain noin neljänneksen kantajien perusmäärää (118 235 000 euroa) suurempi. Näissä olosuhteissa komission oli hyväksyttävää ottaa huomioon suuntaviivojen 37 kohdassa tarkoitettuna muuna erityispiirteinä, että Hamelinin perusmäärä oli mahdollisesti liian suuri, minkä vuoksi määrän merkittävä mukautus oli perusteltua sen takaamiseksi, että se asettuu muiden perusmäärien tavoin 10 prosentin enimmäismäärän alle ja on lisäksi tasapainossa niiden kanssa.

133 Tästä seuraa, että merkittävä ero mukautetuissa perusmäärissä, kun niitä tarkastellaan suhteessa 10 prosenttia liikevaihdosta olevaan enimmäismäärään, eli 4,5 prosenttia Hamelinin kohdalla ja 9,7 prosenttia kantajien kohdalla, on syntynyt pelkästään edellä 130–132 kohdassa tarkastellun ja hyväksytyn, objektiivisesti perustellun mukauttamisen lopputuloksena, joten tästä esitetty väite on hylättävä perusteettomana.

134 Myöskään väitettä, jonka mukaan komissiolla ei olisi ollut oikeutta määrittää Hamelinille 17 prosentin myynnin arvon suhdetta liikevaihtoon, ei voida hyväksyä. Koska komissio oli määrittänyt kaikkien asianomaisten yritysten, myös Hamelinin, mukauttamattomat perusmäärät vuoden 2007 – jolloin Hamelin vielä valmisti ja myi kartellin kohteena olevaa tuotetta – kartellin kohteena olevan tuotteen myyntien arvon perusteella, komission oli jopa välttämätöntä arvioida fiktiivinen, mutta kuitenkin riittävän luotettava Hamelinin myynnin arvon suhde liikevaihtoon vuodelta 2012, jotta se saattoi suorittaa kyseisten perusmäärien mukauttamisen tasapuolisesti.

135 Väite, joka koskee kantajien erilaista kohtelua Hameliniin nähden, ja siten nyt tarkasteltavan kanneperusteen ensisijainen ensimmäinen osa on hylättävä perusteettomina.

e) GPV:n tilanteeseen vertaaminen

136 Toissijaisesti esitetyssä tämän kanneperusteen toisessa osassa kantajat arvostelevat komissiota lähinnä siitä, että komissio on syrjinyt kantajia suhteessa GPV:hen vahvistamalla tälle selvästi pienemmän mukautetun perusmäärän kuin kantajille.

137 GPV:n tilanteeseen verrattaessa on muistettava, että toisin kuin kantajilla, joille vahvistettiin perusmäärän mukauttamiseksi 90 prosentin alennusprosentti, joka vastaa täsmälleen niiden myynnin arvon suhdetta liikevaihtoon, GPV:lle annettiin 98 prosentin alennus, joka on viisi prosenttiyksikköä

korkeampi kuin sen myynnin arvon suhde liikevaihtoon (93 prosenttia). Tämän johdosta sen mukautettu perusmäärä on selvästi pienempi kuin muilla asianomaisilla yrityksillä, erityisesti Bongilla ja kantajilla (GPV: 2 063 920 euroa, Bong: 13 860 000 euroa ja kantajat: 11 823 500 euroa), vaikka GPV:n, Bongin ja kantajien mukauttamattomat perusmäärät olivat melko lähellä toisiaan (GPV: 103 196 000 euroa, Bong: 115 500 000 euroa ja kantajat: 118 235 000 euroa).

138 Kuten riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 17 perustelukappaleesta ilmenee, komission mukaan kyseinen menettely oli erityisen välttämätön, jotta mukauttamaton perusmäärä saatiin hieman alle enimmäismäärän, joka on 10 prosenttia GPV:n vuoden 2013 kokonaisliikevaihdosta, ja 98 prosentin alennus oli enimmäisviitearvo, jonka perusteella muut prosenttimääräiset alennukset määritettiin. Komissio vahvisti nimittäin vastauksena unionin yleisen tuomioistuimen kirjalliseen kysymykseen, että GPV:n kokonaisliikevaihto oli 23 460 596 euroa vuonna 2012 (minkä perusteella määritettiin sen myynnin arvon suhde liikevaihtoon) ja 23 356 449 euroa vuonna 2013 (minkä perusteella sovellettiin väliaikaisesti 10 prosentin enimmäismäärää). Komissio on selittänyt istunnossa samoin, että GPV:lle myönnetty 98 prosentin alennus johtui lähinnä tarpeesta saada sen perusmäärä 10 prosentin enimmäismäärän alle, koska sen myynnin arvon suhde liikevaihtoon oli suhteessa suurin ja sen kokonaisliikevaihto oli vajonnut merkittävästi vuosina 2012 ja 2013 (ks. edellä 86 kohta).

139 Kun huomioon otetaan ensinnäkin GPV:n kartellin kohteena olevan tuotteen myyntien suhteellisen merkittävä arvo vuonna 2007, jota käytettiin sen mukauttamattoman perusmäärän määrittämisen lähtökohtana; toiseksi sen kokonaisliikevaihto, joka oli erityisen pieni vuosina 2012 ja 2013 muiden asianomaisten yritysten kokonaisliikevaihtoihin verrattuna, ja kolmanneksi se seikka, että GPV:n kohdalla myynnin arvon suhdetta liikevaihtoon kuvaavan suhdeluvun ja 10 prosentin enimmäismäärän huomioon ottamisen perusmäärän mukauttamiseksi oli johdettava väistämättä tämän määrän merkittävään – jopa suhteettomaan – alentamiseen, on todettava, että GPV:n tilanne oli erilainen kuin muilla asianomaisilla yrityksillä, myös kantajilla. Saman perusmäärän mukauttamismenetelmän soveltaminen siihen erityisesti käyttämällä myynnin arvon suhdetta liikevaihtoon, jotta kyseinen määrä saatiin 10 prosentin enimmäismäärän alle, oli näin ollen erilaista kohtelua GPV:n hyväksi.

140 Lisäksi, vaikka komissio näin tehdessään katsoi panevansa täytäntöön 16.6.2011 annetun tuomion Putters International v. komissio (T-211/08, EU:T:2011:289, 80 kohta) hengen, kyseisen toimenpiteen tulos on johtanut kuitenkin siihen, että GPV:n mukautettu perusmäärä vahvistettiin selvästi pienemmäksi kuin kaikilla muilla yrityksillä. Etenkään kyseisen määrän tasolla ei ollut enää, toisin kuin Bongin, Hamelinin ja kantajien tilanteissa ja vastoin edellä 123 kohdassa kerrattuja edellytyksiä, riittävän merkittävää yhteyttä GPV:n mukauttamattomaan perusmäärään, vaikka mukauttamattoman perusmäärän oli ilmennettävä erityisesti kyseisen yrityksen, jonka osallistuminen rikkomiseen oli ollut suhteellisen merkittävää, todellista kokoa ja taloudellista vahvuutta. Tästä seuraa, että GPV:n kohdalla komissio mukautti perusmäärän liian kaavamaisesti ja jäykästi 10 prosentin enimmäismäärän suhteen ottamatta huomioon GPV:n erityistä tilannetta, joka johtuu merkittävästä erosta sen vuotta 2007 koskevan myyntien arvon – jota käytettiin sen kokoa ja taloudellista vahvuutta kuvaavana olennaisena kriteerinä – ja sen vuosien 2012 ja 2013 kokonaisliikevaihtojen välillä. Tällaisen lähestymistavan vaikutuksesta GPV:n mukautetulla perusmäärällä ei siis ollut yhteyttä asetuksen N:o 1/2003 23 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuihin kriteereihin eikä seuraamustarkoitukseen ja pelotevaikutuksen tavoitteeseen, sillä sen johdosta tässä sakkojen laskennan välivaiheessa saatiin tulos, joka syntyy tavallisesti vasta laskentaprosessin päätteeksi eli sovellettaessa 10 prosentin tasoitusrajaa saman asetuksen 23 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan nojalla.

141 Tämän menetelmän perusteella se, että GPV:n hyväksi otettiin huomioon sen myynnin arvon suhde liikevaihtoon sekä 10 prosentin enimmäismäärä, vaikka sen myynnin arvon ja kokonaisliikevaihdon välillä oli merkittävä ero, rikkoi siis vaaditun yhteyden mukauttamattomien ja mukautettujen perusmäärien välillä. Tästä seuraa, että vastoin sitä tavoitetta, jota komission itse korostaa Bongin, Hamelinin ja kantajien tilanteiden vertaamisen yhteydessä, mukautettu perusmäärä ei vastannut enää GPV:n kokoa eikä taloudellista vahvuutta eikä sillä varmistettu riittävää pelotevaikutusta GPV:n suhteen eikä saatettu kyseistä määrää tasapainoon muiden yritysten sakkojen määrien kanssa, joten

tätä erilaista kohtelua ei voida perustella objektiivisesti. Komissio ei voi vedota tässä yhteydessä edellä 96 ja 97 kohdassa mainittuun oikeuskäytäntöön, jonka soveltaminen edellyttää nimenomaisesti 10 prosentin enimmäismäärän noudattamista tasoitusrajana sakon määrän laskentaprosessin päätteeksi eikä välivaiheessa sakkojen perusmääriä mukautettaessa (ks. edellä 104 kohta). Jos GPV:n perusmäärää ei olisi mukautettu, sille kyseisen enimmäismäärän soveltamisen jälkeen lopulta määrätty sakko olisi ollut selvästi suurempi eli noin 2 340 000 euroa eikä 1 651 000 euroa, kuten alkuperäisessä päätöksessä.

142 Perusmäärien mukauttamismenetelmän soveltaminen GPV:n kohdalla oli siis erilaista kohtelua, jota ei voida perustella objektiivisesti muihin asianomaisiin yrityksiin eikä etenkään Bongiin eikä kantajiin nähden.

143 Tästä ei kuitenkaan seuraa, että toissijaisesti esitetty nyt tarkasteltavan kanneperusteen toinen osa olisi hyväksyttävä.

144 Tässä yhteydessä on todettava, että kantajat ovat yhtäältä vahvistaneet istunnossa toistuvasti, etteivät ne ole riitauttaneet muille asianomaisille yrityksille määrättyjä sakkoja, joista on tullut lopullisia, eivät myöskään GPV:lle määrättyä sakkoa. Toisaalta vaikka GPV:n suotuisampi kohtelu, jota ei voida perustella objektiivisesti, on lainvastaista, on muistettava, että yhdenvertaisen kohtelun periaatteen on mukauduttava laillisuuden periaatteen noudattamisen asettamiin vaatimuksiin, mikä edellyttää, että kukaan ei voi vedota edukseen jonkun muun hyväksi tapahtuneeseen lainvastaisuuteen (tuomio 5.12.2013, Solvay v. komissio, C-455/11 P, ei julkaistu, EU:C:2013:796, 109 kohta; tuomio 16.6.2016, Evonik Degussa ja AlzChem v. komissio, C-155/14 P, EU:C:2016:446, 58 kohta ja tuomio 14.9.2017, LG Electronics ja Koninklijke Philips Electronics v. komissio, C-588/15 P ja C-622/15 P, EU:C:2017:679, 91 kohta).

145 Tästä seuraa, etteivät kantajat voi vedota edukseen vain yhden ainoan yrityksen, GPV:n, hyväksi tapahtuneeseen lainvastaisuuteen. Käsiteltävässä asiassa tämä on mahdotonta erityisesti siksi, että yhtäältä alkuperäisestä päätöksestä on tullut GPV:n suhteen lopullinen eikä sille määrätyn sakon määrä ole nyt käsiteltävän oikeusriidan kohteena ja toisaalta kaikkia muita asianomaisia yrityksiä, paitsi GPV:tä, on kohdeltu saman sakkojen perusmäärien mukauttamismenetelmän pohjalta samalla tavalla. Jos kantajien vaatimus suuremman prosenttimääräisen alennuksen myöntämisestä niille olisi hyväksyttävä, voisi tämä nimittäin kyseenalaistaa niiden kohdalla tehdyn arvioinnin yhdenvertaisen kohtelun periaatteen noudattamisesta mukautettaessa perusmääriä suhteessa Bongiin, Mayer-Kuvertiin ja Hameliniin, joiden sakoista on tullut niin ikään lopullisia ja joiden suhteen kantajia on jo kohdeltu suotuisammin (ks. edellä 118–135 kohta). Kantajat eivät ole joka tapauksessa osoittaneet, että GPV:n osalta tapahtunut lainvastaisuus kuuluisi sakon määrän määrittämisessä sovellettavan muun oikeudellisen kriteerin soveltamisalaan tai pienentäisi GPV:n suhteellista painoarvoa rikkomisessa kantajien edun vastaisesti (ks. vastaavasti tuomio 14.9.2017, LG Electronics ja Koninklijke Philips Electronics v. komissio, C-588/15 P ja C-622/15 P, EU:C:2017:679, 95 ja 96 kohta).

146 Nyt tarkasteltavan kanneperusteen toinen osa, ja siten kyseinen kanneperuste kokonaisuudessaan on siis hylättävä perusteettomina.

C Kolmas kanneperuste, joka koskee suhteellisuusperiaatteen, syrjintäkiellon periaatteen tai kohtuullisuusperiaatteen loukkaamista

147 Kantajat ovat riitauttanet sen, ettei komissio ole ottanut huomioon sakkoa, jonka CNC oli jo määrännyt 25.3.2013 tekemällään päätöksellä (riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 46 ja 56 perustelukappale). Kantajat eivät vetoa ne bis in idem -periaatteen, vaan suhteellisuusperiaatteen loukkaamiseen, sellaisena kuin sitä tulkitaan 13.2.1969 annetussa tuomiossa Wilhelm ym. (14/68, EU:C:1969:4, 11 kohta); kyseinen periaate on merkityksellinen, vaikkei ne bis in idem -periaatetta voida soveltaa, ja

se tunnetaan Saksan oikeuskirjallisuudessa rangaistusten hyväksilukemista koskevana periaatteena (Anrechnungsprinzip) tai yleisenä kohtuullisuusvaatimuksena, jota komissio on kantajien mukaan itsekin noudattanut aiemmassa päätöskäytännössään.

148 Komissio on jättänyt riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 50 perustelukappaleessa kantajien mukaan virheellisesti rinnastamatta aiemman päätöskäytäntönsä ja tarkastelun kohteena olevan asian väittämällä, ettei ole osoitettu, että kantajien taloudellinen tilanne oli vaikea tai että kahden seuraamuksen yhdistetty vaikutus oli niin merkittävä, että pelotevaikutuksen oli todettava olevan liian suuri. Kuten komissiolle ilmoitettiin jo hallinnollisen menettelyn aikana, kantajien taloudellinen tilanne oli heikentynyt huomattavasti talous- ja rahoituskriisin vuoksi sekä yhä digitaalisemmaksi muuttuvassa ympäristössä tapahtuvan paperikirjekuorten kysynnän yleisen vähentymisen vuoksi; näistä syistä kantajille oli aiheutunut 2 900 000 euron tappiot vuonna 2013, minkä lisäksi vuonna 2012 niiden tappiot ennen veroja olivat olleet 18 855 000 euroa, joista 12 002 000 euroa johtui CNC:n määräämistä sakoista. Kantajien oli siis ollut pakko irtisanoa helmikuussa 2014 Alcalá de Henaresin (Espanja) päätuotantopaikasta 132 työntekijää eli 28 prosenttia työntekijöistä, ja vuoden 2013 nettotulot olivat vähentyneet 8,5 prosenttia vuoteen 2012 verrattuna. Kantajat muistuttavat liian suuresta pelotevaikutuksesta, että CNC:n määräämä sakko vastasi 10:tä prosenttia niiden kokonaisliikevaihdosta, kun taas riidanalaisessa päätöksessä määrätty sakko vastasi 9,7:ää prosenttia samasta kokonaisliikevaihdosta. Näiden yhteisvaikutus oli siis ollut lähes kaksinkertainen 10 prosentin enimmäismäärään nähden.

149 Kantajat täsmentävät esittäneensä yksityiskohtaisia tietoja, jotka osoittavat yhteyden, ”osittaisen päällekkäisyyden” tai ilmeisen täydentävyyden ja vuorovaikutuksen niiden tapahtumien välillä, joista CNC lopulta määräsi seuraamuksen ja joista määrättiin seuraamus riidanalaisessa päätöksessä. Riidanalaisessa päätöksessä seuraamuksen perusteena ollut kartelli saattoi nimittäin perustua ainoastaan sopimuksiin, jotka oli tehty sellaisten yritysten välillä, jotka otettiin tutkittaviksi sen jälkeen, kun Espanja liittyi Euroopan yhteisöihin vuonna 1986, sekä näistä sopimuksista muodostuneeseen yleiseen järjestelykehykseen. Espanjan markkinoilla voimassa olleita kilpailun vastaisia sopimuksia, jotka oli tehty vuonna 1978, sovellettiin edellä mainittuun ajankohtaan asti kansallisesti, koska kyseiset markkinat oli suojattu tuonnilta kirjekuorista perittävällä 36 prosentin tullilla. Mainitun liittymisen ja tuontitullien poistamisen jälkeen espanjalaiset tuottajat havahtuivat siihen, että niiden tekemien sopimusten kestävyys edellytti Espanjan markkinoiden suojaamista ulkomaisten tuottajien markkinoille tulolta. Tämän vuoksi kyseisiä sopimuksia laajennettiin Ranskaan ja Portugaliin Espanjan ja Ranskan suurimpien tuottajien välillä Pariisissa (Ranska) 16.7.1986 tehdyllä sopimuksella sekä tätä edeltävästi Portugalin suurimpien tuottajien kanssa tehdyllä vastaavalla sopimuksella. Kantajien mukaan kyseisistä sopimuksista ilmoitettiin 16.10.1986 pidetyssä kokouksessa kaikille espanjalaisille tuottajille, jotka kuuluivat Espanjan kirjekuorten sekä paperisten opetus- ja toimistotarvikkeiden valmistajien yhdistykseen (Asociación Española de Fabricantes de Sobres y Manipulados de Papel y Cartón para la Enseñanza y la Oficina, ASSOMA). Tämän jälkeen sopimuksia laajennettiin vuonna 1995 Hameliniin ja vuonna 1999 ruotsalaiseen valmistajaan Bongiin, jotta ne kattaisivat myös Pohjoismaat, Yhdistyneen kuningaskunnan ja Ranskan. Sopimusten toimivuus Espanjassa riippui näin ollen niistä eurooppalaisista sopimuksista, joilla suojattiin Espanjan markkinoita ulkomaisten tuottajien markkinoille tulolta.

150 Kantajien mukaan CNC:n määräämän sakon huomioimatta jättäminen on niin ikään niiden kannalta syrjivää. Kantajat ovat alkuperäisen päätöksen kohteena olleesta rikkomisesta vastuullisiksi todetuista yrityksistä ainoa, jolle kansallinen kilpailuviranomainen on määrännyt seuraamuksen tapahtumista, jotka liittyvät tapahtumiin, joista komissio on määrännyt seuraamuksen. Toisin kuin riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 55 perustelukappaleessa esitetään, 13.2.1969 annettuun tuomioon Wilhelm ym. (14/68, EU:C:1969:4) perustuva alentamisvaatimus ei anna kantajille de facto etua, vaan sillä vain myönnetään sellainen tosiseikka, joka ei koske muita yrityksiä, joille on määrätty seuraamus alkuperäisellä päätöksellä. Kantajat vaativat siis – toissijaisesti ensimmäiseen kanneperusteeseen nähden ja täydentävästi toiseen kanneperusteeseen nähden – että unionin yleinen tuomioistuin muuttaa riidanalaista päätöstä ja alentaa niille määrättyä sakkoa 33 prosentin lisämäärällä, jotta CNC:n 25.3.2013 tekemässä päätöksessä määrätty sakko, jonka asianmukaisuuden Audiencia Nacional, Sala de

lo Contencioso vahvisti 29.3.2017 antamassaan tuomiossa, tulisi otetuksi huomioon. Kantajat lisäävät olennaisin osin, että kyseisessä tuomiossa myönnetään, että ”ajanjakso[, jonka aikaisista tapahtumista komissio on määrännyt seuraamuksen,] on päällekkäinen” sen ajanjakson kanssa, josta CNC on määrännyt seuraamuksen, ja että myös tuotteen (paperikirjekuoret) osalta päällekkäisyys on olemassa. Tämä vahvistaa kantajien mukaan, että CNC:n määräämän seuraamuksen perusteena olevia käytäntöjä ja riidanalaisella päätöksellä määrätyn seuraamuksen perusteena olevia käytäntöjä koskeva järjestely on joko osittain päällekkäinen tai täsmälleen samanlainen.

151 Komissio vaatii, että tämä kanneperuste on hylättävä.

152 Kantajat väittävät kanneperusteellaan, että suhteellisuusperiaatetta ja syrjintäkiellon periaatetta – tarkalleen ottaen kohtuullisuusperiaatetta – on loukattu siitä syystä, että olennaisin osin vastoin komission aiempaa päätöskäytäntöä komissio ei ole ottanut huomioon alkuperäisessä päätöksessä ja riidanalaisessa päätöksessä määrätyn sakon laskennassa sakkoa, jonka CNC oli määrännyt 25.3.2013 tekemällään päätöksellä kantajille ainoana yrityksenä niistä, joille alkuperäinen päätös oli osoitettu, vaikka kyseisen sakon määrä ylitti jo 10 prosenttia kantajien kokonaisliikevaihdosta (ks. riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 46–55 perustelukappale).

153 Komissio kuitenkin kiistää, että kohtuullisuusperiaatetta, sellaisena kuin se on vahvistettu 13.2.1969 annetussa tuomiossa Wilhelm ym. (14/68, EU:C:1969:4, 11 kohta), voitaisiin soveltaa käsiteltävässä asiassa.

154 Alkuun on muistettava, että kun tuomio Wilhelm ym. (14/68, EU:C:1969:4) annettiin 13.2.1969, ensinnäkään komission ja kansallisten kilpailuviranomaisten rinnakkaisista toimivalloista muodostuvaa järjestelmää, joka perustuu asetukseen N:o 1/2003, SEUT 101 ja SEUT 102 artiklan täytäntöönpanemiseksi ei ollut vielä olemassa; toiseksi kansallisten viranomaisten toimivalta soveltaa erityisesti SEUT 101 artiklaa ja vain sen 1 kohtaa oli rajallisempi ja kolmanneksi tapaa, jolla sitä sovelletaan kansallisen kilpailulainsäädännön rinnalla, ei ollut vielä selkiytetty SEUT 103 artiklassa tarkoitetulla säädöksellä (ks. vastaavasti tuomio 13.2.1969, Wilhelm ym., 14/68, EU:C:1969:4, 2–9 kohta ja tuomio 21.3.1974, BRT ja Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs, 127/73, EU:C:1974:25, 7 kohta ja sitä seuraavat kohdat). Lisäksi 13.2.1969 annetun tuomion Wilhelm ym. (14/68, EU:C:1969:4) taustalla olevassa tilanteessa Bundeskartellamt (Saksan liittovaltion kilpailuviranomainen) oli soveltanut vain Saksan kilpailulainsäädäntöä kartelliin, jonka osalta komissio oli aloittanut samanaikaisesti menettelyn ETY 85 artiklan soveltamiseksi. Yhteisöjen tuomioistuin otti siis tuolloin huomioon mahdollisuuden, että kansallinen kilpailuviranomainen ja komissio määräävät erikseen ja kumulatiivisesti omien toimivaltojensa nojalla sakot seuraamukseksi ”samasta kartellista”, mikä merkitsi, että ”seuraamusten päällekkäisyys” oli tarpeen välttää yleisen kohtuullisuusperiaatteen nojalla.

155 Käsiteltävässä asiassa CNC sovelsi sekä SEUT 101 artiklaa että Espanjan kilpailulainsäädäntöä asetuksen N:o 1/2003 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaisesti, ja mainittu asetus on nimenomaisesti SEUT 103 artiklan 1 kohdassa ja 2 kohdan e alakohdassa (aiempi ETY 87 artiklan 2 kohdan e alakohta) tarkoitettu säädös, joka on annettu SEUT 101 ja SEUT 102 artiklassa vahvistettujen periaatteiden soveltamiseksi sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja unionin oikeuteen kuuluvien oikeussääntöjen välisen suhteen määrittelemiseksi 13.2.1969 annetussa tuomiossa Wilhelm ym. (14/68, EU:C:1969:4, 4 kohta) tarkoitetulla tavalla. Kyseisessä asetuksessa säädetään nimittäin paitsi siitä, että SEUT 101 ja SEUT 102 artiklan täytäntöönpano annetaan suureksi osaksi kansallisten kilpailuviranomaisten tehtäväksi niihin sisältyvien määräysten – SEUT 101 artiklan 3 kohta mukaan lukien – suoran sovellettavuuden perusteella (ks. kyseisen asetuksen johdanto-osan neljäs perustelukappale, jossa mainitaan poikkeuksen suoraan sovellettavuuteen perustuva järjestelmä), sillä pyritään myös asetuksen 3 artiklassa säädetyn yhtenevyyssäännön ja unionin oikeuden ensisijaisuuden periaatteen nojalla (tuomio 13.2.1969, Wilhelm ym., 14/68, EU:C:1969:4, 6 kohta) säilyttämään unionin

kilpailuoikeuden ja erityisesti SEUT 101 artiklan sekä asiaankuuluvan kansallisen kilpailulainsäädännön soveltamisen johdonmukaisuus – jopa yhdenmukaisuus – päämääränä olevan tuloksen osalta, kun jäsenvaltioiden väliseen kauppaan kohdistuvaa vaikutusta koskeva kriteeri täyttyy.

156 Tästä seuraa, että kun asia kuuluu SEUT 101 artiklan soveltamisalaan, kuten nyt käsiteltävä asia, ei voida enää katsoa, että kansallisten kilpailuviranomaisten ja komission aloittamilla menettelyillä pyritään ”erilaisiin päämääriin” 13.2.1969 annetussa tuomiossa Wilhelm ym. (14/68, EU:C:1969:4, 11 kohta) tarkoitetussa merkityksessä. Tämä johtuu siitä, että yhtäältä siltä osin kuin näillä menettelyillä pyritään panemaan täytäntöön SEUT 101 artikla riippumatta siitä, missä kilpailuviranomaisessa menettelyä käydään, niiden päämäärä on sama eli kilpailun suojeleminen sisämarkkinoilla (ks. vastaavasti julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus Toshiba Corporation ym., C-17/10, EU:C:2011:552, 81 kohta), ja että toisaalta siltä osin kuin kansallista kilpailulainsäädäntöä on edelleen sovellettava, sen täytäntöönpanon on asetuksen N:o 1/2003 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen virkkeen nojalla johdettava samaan lopputulokseen kuin mihin unionin kilpailuoikeuden soveltaminen johtaa. Tästä seuraa, että samaan asetukseen perustuvassa rinnakkaisten toimivaltojen järjestelmässä ”seuraamusten päällekkäisyys” 13.2.1969 annetussa tuomiossa Wilhelm ym. (14/68, EU:C:1969:4) tarkoitetussa merkityksessä on mahdollista ainoastaan siinä tapauksessa, että SEUT 102 artiklaa sovelletaan samaan aikaan sellaisen sitä vastaavan kansallisen lainsäädännön kanssa, joka on tiukempi ja jossa kielletään yrityksen yksipuolinen menettely tai määrätään tällaisesta seuraamus; näin ei ole käsiteltävässä asiassa.

157 Toisin kuin kantajat väittävät, tällainen ”seuraamusten päällekkäisyys” ei voi perustua myöskään väitettyyn kyseessä olevien rikkomisten päällekkäisyyteen etenkään, kun huomioon otetaan niiden alueelliset vaikutukset. Unionin tuomioistuin on jo todennut tältä osin vastaavassa tilanteessa, jossa on pantu täytäntöön samanaikaisesti kansallinen kilpailulainsäädäntö ja unionin kilpailuoikeus ja jossa kansallinen kilpailuviranomainen on soveltanut kansallista lainsäädäntöä ainoastaan kansallisella alueella tapahtuneeseen kilpailusääntöjen vastaiseen toimintaan, kun taas SEUT 101 artiklan soveltamiseen liittynyt komission aloittama menettely on koskenut saman toiminnan kilpailunvastaista luonnetta sisämarkkinoilla asianomainen kansallinen alue pois lukien, ettei ne bis in idem -periaatetta – johon kantajat eivät tietenkään ole vedonneet nyt tarkasteltavan kanneperusteen tueksi – voitu soveltaa siitä syystä, ettei edellytys, jonka mukaan tosiseikkojen on oltava samat, täyttynyt (ks. vastaavasti tuomio 14.2.2012, Toshiba Corporation ym., C-17/10, EU:C:2012:72, 96–103 kohta). Kyseisen tuomion taustalla olevassa asiassa ei myöskään otettu esille kohtuullisuusperiaatteen sovellettavuuteen liittyvää kysymystä, eikä se noussut esille vastaavalla tavalla kuin 13.2.1969 annetun tuomion Wilhelm ym. (14/68, EU:C:1969:4, 11 kohta) taustalla olevassa asiassa, jossa seuraamukset olivat tosiasiallisesti päällekkäiset: ne määrättiin samasta kartellista päällekkäisillä alueilla eli yhtäältä Saksassa ja toisaalta sisämarkkinoilla, Saksa mukaan lukien. Sitä vastoin käsiteltävässä asiassa on sekä tällainen alueellinen päällekkäisyys että seuraamusten päällekkäisyys suljettu lähtökohtaisesti pois, samoin kuin 14.2.2012 annetun tuomion Toshiba Corporation ym. (C-17/10, EU:C:2012:72) taustalla olleessa asiassa.

158 Tarvitsematta ottaa lopullisesti kantaa kysymykseen siitä, voidaanko kohtuullisuusperiaatetta soveltaa tilanteisiin, joissa SEUT 101 artiklaa ja sitä vastaavaa kansallista kilpailulainsäädäntöä sovelletaan samalla kertaa, on todettava, että käsiteltävässä asiassa alkuperäisen päätöksen ja riidanalaisen päätöksen taustalla olleet tosiseikat sekä 25.3.2013 tehdyn CNC:n päätöksen taustalla olleet tosiseikat eivät koskeneet ”samaa kartellia” eikä niissä ollut kyseessä ”seuraamusten päällekkäisyys” 13.2.1969 annetussa tuomiossa Wilhelm ym. (14/68, EU:C:1969:4, 3 ja 11 kohta) tarkoitetussa merkityksessä etenkään siksi, että rikkomiset koskivat eri alueita ja niiden kesto oli eri, vaikka tosiseikat olivat täsmälleen samat. Kuten komissio muistuttaa perustellusti, komission tutkima rikkominen, josta se määräsi seuraamuksen alkuperäisellä päätöksellä ja riidanalaisella päätöksellä, kesti 8.10.2003–22.4.2008, kun taas CNC oli tutkinut kilpailusääntöjen vastaista toimintaa vuosina 1977–2010 (vaalikuoria koskeva asia), 1990–2010 (ennalta painettuja kirjekuoria koskeva asia) ja 1994–2010 (vakiokirjekuoria ja teknologioiden rajoittamista koskeva asia). Edellä esitetystä ilmenee lisäksi, että tämän kilpailusääntöjen vastaisen toiminnan kohteena olleet tuotteet eivät olleet täsmälleen samat kuin

kartellilla, josta komissio määräsi seuraamukset. Kantajat vetoavat siis turhaan kyseisillä päätöksillä määrättyjen seuraamusten perusteena olevan kilpailusääntöjen vastaisen toiminnan yhteisiin osiin. Niin ikään koska CNC on määrännyt yhtäältä seuraamuksen kantajien toiminnasta ainoastaan sen Espanjan alueelle kohdistuvilta vaikutuksilta osin ja toiselta ajanjaksolta ja koska komissio on toisaalta sulkenut kyseisen alueen pois menettelyistään sekä alkuperäisen päätöksen ja riidanalaisen päätöksen soveltamisalasta, kantajat eivät voi väittää, että seuraamukset olisivat päällekkäisiä 13.2.1969 annetussa tuomiossa Wilhelm ym. (14/68, EU:C:1969:4, 11 kohta) tarkoitetussa merkityksessä. Näissä olosuhteissa kantajien kilpailusääntöjen vastaisesta toiminnasta määrättävän sakon kattavuus ja riittävä pelotevaikutus edellyttävät päinvastoin nimenomaisesti, että huomioon otetaan kaikki toiminnan vaikutukset eri alueille myös ajallisesti, joten komissiota ei voida arvostella siitä, ettei se ole näistä syistä alentanut sakkoa, jonka se määräsi kantajille alkuperäisessä päätöksessä ja riidanalaisessa päätöksessä.

159 Muihin tilanteisiin liittyvä komission aiempi päätöskäytäntö ei kyseenalaista tätä arviointia riippumatta siitä, ovatko kyseiset tilanteet rinnastettavissa käsiteltävän asian tilanteeseen. Tässä yhteydessä on riittävää muistuttaa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tällainen komission aiempi päätöskäytäntö ei ole sakkojen määrittämiseen sovellettava oikeudellinen kehys kilpailuoikeuden alalla ja että muita asioita koskevat päätökset ovat luonteeltaan vain viitteellisiä erityisesti syrjinnän tai sakon suhteettomuuden mahdollisen olemassaolon osalta (ks. vastaavasti tuomio 11.7.2013, Team Relocations ym. v. komissio, C-444/11 P, ei julkaistu, EU:C:2013:464, 82 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen; tuomio 10.7.2014, Telefónica ja Telefónica de España v. komissio, C-295/12 P, EU:C:2014:2062, 189 kohta ja tuomio 7.9.2016, Pilkington Group ym. v. komissio, C-101/15 P, EU:C:2016:631, 68 kohta). Kuten edellä 158 kohdassa tuodaan erityisesti esille, käsiteltävässä asiassa kantajien esittämät väitteet eivät tue sitä, että määrätty sakko olisi ollut niiden osalta suhteeton.

160 Kuten komissio tuo esille, kantajien ei ole perusteltua väittää tulleensa syrjityiksi siitä syystä, että ne olivat ainoa yritys, jolle CNC oli määrännyt sakon osallistumisesta vastaavaan kartelliin Espanjassa, sillä CNC oli määrännyt Hamelinin tytäryhtiölle Envel Europalle 637 464 euron sakon samassa 25.3.2013 tekemässään päätöksessä, mitä kantajat eivät ole kiistäneet. Tässä tilanteessa kantajat eivät voi vedota myöskään taloudellisen tilanteensa väitettyyn heikentymiseen, jonka perusteella olisi voitu vaatia sakon alentamista suuntaviivojen 35 kohdassa tarkoitetulla tavalla maksukyvyttömyyden vuoksi. Kantajat eivät nimittäin yhtäältä kiistä sitä, etteivät ne ole esittäneet komissiolle tällaista pyyntöä hallinnollisen menettelyn aikana tai sen uudelleen aloittamisen jälkeen, toisin kuin Bong ja Hamelin, eivätkä ne ole toisaalta esittäneet vastaavaa vaatimusta unionin yleisessä tuomioistuimessa tukeakseen etenkin toissijaisesti esitettyä toista vaatimustaan, joka koskee määrätyn sakon alentamista.

161 Näin ollen tämä kanneperuste on hylättävä perusteettomana.

D Päätelmät

162 Kaiken edellä esitetyn perusteella ensisijaisesti esitetty kumoamisvaatimus on hylättävä.

163 Toissijaisesti esitetystä vaatimuksesta, joka koskee sakon alentamista, on muistettava, että kun SEU 261 artiklaa luetaan yhdessä asetuksen N:o 1/2003 31 artiklan kanssa, on unionin tuomioistuimilla sen mukaisesti täysi harkintavalta, jonka ansiosta ne voivat pelkän seuraamuksen laillisuuden valvonnan lisäksi myös korvata komission, joka on toteuttanut toimen, jossa seuraamuksen määrä on alun perin vahvistettu, arvioinnin omalla arvioinnillaan kyseisen seuraamuksen määrän määrittämiseksi. Unionin tuomioistuimet voivat näin ollen muuttaa riidanalaista toimea jopa silloin, kun sitä ei kumota, määrätyn sakon kumoamiseksi, alentamiseksi tai korottamiseksi, ja tätä toimivaltaa on käytettävä ottaen huomioon kaikki tosiseikat (ks. vastaavasti tuomio 25.7.2018, Orange Polska v. komissio, C-123/16 P, EU:C:2018:590, 106 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

164 Tämä harkintavallan käyttäminen edellyttää asetuksen N:o 1/2003 23 artiklan 3 kohdan mukaisesti, että kunkin seuraamuksen kohteena olevan yrityksen osalta otetaan huomioon kyseessä olevan rikkomisen vakavuus ja kesto muun muassa perustelemista, oikeasuhteisuutta, seuraamusten yksilökohtaista määräämistä ja yhdenvertaista kohtelua koskevia periaatteita noudattaen, eivätkä unionin tuomioistuimia sido komission suuntaviivoissaan määrittelemät ohjeelliset säännöt (ks. vastaavasti tuomio 21.1.2016, Galp Energía España ym. v. komissio, C-603/13 P, EU:C:2016:38, 90 kohta).

165 Tämän perusteella huomioon on otettava kilpailusääntöjen rikkomisten kesto ja kaikki muut tekijät, jotka voivat vaikuttaa rikkomisten vakavuuden arviointiin, kuten kunkin yrityksen käyttäytyminen; kunkin yrityksen osuus yhdenmukaistetun menettelytavan luomisessa; hyöty, jonka ne ovat saaneet näistä menettelytavoista; yritysten koko; kyseisten tavaroiden arvo sekä se vaara, joka tällaisista rikkomisista aiheutuu unionille. Huomioon on otettava lisäksi objektiivisia tekijöitä, kuten kilpailunvastaisten menettelytapojen sisältö ja kesto, niiden lukumäärä ja intensiteetti, asianomaisten markkinoiden laajuus ja valtion talouselämän perusteille aiheutunut vahinko. Selvityksessä on otettava vielä huomioon myös vastuussa olevien yritysten suhteellinen merkitys ja markkinaosuus sekä mahdollinen kilpailusääntöjen rikkomisen uusiminen (ks. vastaavasti tuomio 8.12.2011, Chalkor v. komissio, C-386/10 P, EU:C:2011:815, 56 ja 57 kohta).

166 Käsiteltävässä asiassa unionin yleisen tuomioistuimen on täyttä harkintavaltaansa käyttäen selvitettävä kantajien riidanalaisen päätöksen muuttamista koskevien vaatimustensa tueksi esittämien perusteiden valossa sakon määrä, jonka se katsoo asianmukaisimmaksi ottaen huomioon erityisesti toisen kanneperusteen tarkastelun yhteydessä esitetyt toteamukset (ks. erityisesti edellä 136–146 kohta) ja kaikki tosiseikat.

167 Aluksi on muistutettava yhtäältä, että kantajien vuonna 2007 toteutuneiden myyntien arvo oli 143 316 000 euroa, ja toisaalta, että niiden liikevaihto vuonna 2013 oli 121 728 000 euroa, mitä kantajat eivät ole kiistäneet.

168 Sitten on tuotava esille, että rikkominen on ollut jokseenkin vakava, sillä kantajat ovat osallistuneet täysimittaisesti kartelliin, jonka tarkoituksena on ollut myyntihintojen koordinointi, asiakaskunnan jakaminen ja arkaluontoisten kaupallisten tietojen vaihtaminen tuoteluetteloihin sisältyvien vakiokirjekuorten ja painettujen erikoiskirjekuorten eurooppalaisilla markkinoilla, mukaan lukien Tanskassa, Saksassa, Ranskassa, Ruotsissa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Norjassa.

169 Lisäksi on osoitettu, että kantajat ovat osallistuneet rikkomiseen 8.10.2003–22.4.2008.

170 Komission tekemistä virheistä sakkojen määrien määrittämisessä on muistutettava, että unionin yleinen tuomioistuin on katsonut olennaisin osin, että komission käyttämässä menetelmässä on noudatettu yhdenvertaisen kohtelun periaatetta kantajien, Bongin, Hamelinin ja Mayer-Kuvertin suhteen, mutta kyseistä periaatetta on jätetty noudattamatta GPV:n eduksi (ks. edellä 139–142 kohta).

171 GPV:n tilanne oli nimittäin erityinen siksi, että yhtäältä sen kartellin kohteena olevan tuotteen myyntien arvo vuonna 2007, jota käytettiin sen mukauttamattoman perusmäärän määrittämisen lähtökohtana, oli melko suuri ja toisaalta sen kokonaisliikevaihto oli vuosina 2012 ja 2013 erityisen pieni muiden asianomaisten yritysten kokonaisliikevaihtoihin verrattuna, niin että sen tapauksessa myynnin arvon suhdetta liikevaihtoon kuvaavan suhdeluvun ja 10 prosentin enimmäismäärän huomioon ottamisen perusmäärän mukauttamiseksi oli johdettava väistämättä kyseisen määrän merkittävään alentamiseen. On siis todettava, että kun huomioon otetaan GPV:n erityinen ja muista poikkeava tilanne sekä komission GPV:n kohdalla noudattaman sakkojen perusmäärien mukauttamismenetelmän epäasianmukaisuus, muut asianomaiset yritykset, myös kantajat, joiden tilanne ei ollut rinnastettavissa GPV:n tilanteeseen, koska niiden kokonaisliikevaihdot olivat huomattavasti suuremmat, eivät voineet saada vastaavaa alennusta kuin GPV.

172 Edellä esitettyjen ja myös edellä 158–160 kohdassa esille otettujen seikkojen perusteella sekä ottaen huomioon tarpeen punnita kaikkia sakon määrän vahvistamisessa huomioon otettavia eri tekijöitä (ks. edellä 164 ja 165 kohta) unionin yleinen tuomioistuin katsoo, että kantajille määrätty sakon määrä on asianmukainen, kun huomioon otetaan erityisesti rikkomisen vakavuus ja kantajien rikkomiseen osallistumisen kesto, joten sakkoa ei ole aiheellista alentaa.

173 Kantajien toissijaisesti esittämät riidanalaisen päätöksen muuttamista koskevat vaatimukset on siten hylättävä siltä osin kuin ne koskevat niille määrätyn 4 729 000 euron suuruisen sakon määrän alentamista.

174 Kanne on näin ollen hylättävä kokonaisuudessaan.

IV Oikeudenkäyntikulut

175 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 134 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Työjärjestyksen 135 artiklan 1 kohdan mukaan on kuitenkin niin, että kohtuuden niin vaatiessa unionin yleinen tuomioistuin voi poikkeuksellisesti päättää, että hävinnyt asianosainen vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan mutta tämä velvoitetaan korvaamaan vastapuolen oikeudenkäyntikulut vain osittain. Saman työjärjestyksen 135 artiklan 2 kohdan mukaan unionin yleinen tuomioistuin voi lisäksi velvoittaa myös voittaneen asianosaisen korvaamaan oikeudenkäyntikulut osittain tai kokonaan, jos se katsotaan perustelluksi kyseisen asianosaisen menettelyn takia, ottaen huomioon myös tämän menettely ennen asian vireilletuloa. Unionin yleinen tuomioistuin voi erityisesti velvoittaa toimielimen, jonka päätöstä ei ole kumottu, korvaamaan oikeudenkäyntikulut siitä syystä, että mainittu päätös on ollut puutteellinen, mikä on voinut johtaa siihen, että kantaja on nostanut kanteen (ks. tuomio 22.4.2016, Italia ja Eurallumina v. komissio, T-60/06 RENV II ja T-62/06 RENV II, EU:T:2016:233, 245 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

176 Käsiteltävässä asiassa kantajien ensimmäinen ja toinen vaatimus on tietenkin hylätty. On kuitenkin otettava huomioon, että käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kanteen tarkastelussa on ilmennyt, ettei komissio ole määritellyt sakkojen perusmäärien mukauttamismenetelmää täsmällisesti, että kyseisen menetelmän soveltamistapa on ollut epämääräinen ja että komission päätöksen perustelut ovat epätäsmälliset (ks. edellä 139–142 kohta), mikä ei kuitenkaan riitä mainittujen vaatimusten hyväksymiseen. Tämä epätäsmällisyys on sitäkin valitettavampaa siksi, että riidanalainen päätös on toinen päätös, jossa kantajille on määrätty sakko kyseisestä rikkomisesta, sen jälkeen kun kantajat olivat saaneet alkuperäisen päätöksen kumotuksi riittämättömien perustelujen vuoksi 13.12.2016 annetulla tuomiolla Printeos ym. v. komissio (T-95/15, EU:T:2016:722). Unionin yleinen tuomioistuin katsoo, että nämä syyt ovat voineet johtaa siihen, että kantajat nostivat kanteensa.

177 Näissä olosuhteissa on unionin yleisen tuomioistuimen näkemyksen mukaan oikeus ja kohtuus velvoittaa komissio vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan sekä korvaamaan kantajien oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (laajennettu kolmas jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Kanne hylätään.

2) Euroopan komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Van der Woude Frimodt Nielsen Kreuschitz

Półtorak Perillo

Julistettiin Luxemburgissa 24 päivänä syyskuuta 2019.

Allekirjoitukset

Sisällys

I Asian tausta 2

A Alkuperäisen päätöksen antamiseen johtanut hallinnollinen menettely 2

B Asiassa T-95/15 annettu tuomio 5

C Asiassa T-201/17 annettu tuomio 6

D Hallinnollisen menettelyn aloittaminen uudelleen ja riidanalaisen päätöksen antaminen 6

II Oikeudenkäynti ja asianosaisten vaatimukset 9

III Oikeudellinen arviointi 10

A Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee oikeusvarmuuden periaatteen, luottamuksensuojan periaatteen ja ne bis in idem -periaatteen loukkaamista 10

B Toinen kanneperuste, joka koskee yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamista sakon määrän määrittämisessä 14

1. Kuvaus asianosaisten keskeisistä lausumista 14

2. Alustavia huomioita 19

3. Katsaus oikeuskäytäntöön 20

4. Esitettyjen väitteiden oikeudellisten lähtökohtien perusteltavuus 22

5. Kyseessä olevien tilanteiden rinnastettavuus, tilanteiden samanlainen tai erilainen kohtelu ja kyseisen kohtelun objektiivinen perusteltavuus 23

a) Alustavia huomioita 23

b) Sakkojen perusmäärien yhdenvertainen mukauttaminen 24

1) Riidanalaisessa päätöksessä esitetty mukauttamismenetelmä 24

2) Perusmäärien mukauttamisessa noudatettujen periaatteiden ja tavoitteiden lainmukaisuus 26

c) Bongin tilanteeseen vertaaminen 28

d) Hamelinin tilanteeseen vertaaminen 29

e) GPV:n tilanteeseen vertaaminen 30

C Kolmas kanneperuste, joka koskee suhteellisuusperiaatteen, syrjintäkiellon periaatteen tai kohtuullisuusperiaatteen loukkaamista 32

D Päätelmät 36

IV Oikeudenkäyntikulut 37