Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

11 päivänä heinäkuuta 2013*

Muutoksenhaku — Kilpailu — Kartellit tai muut yhteistoimintajärjestelyt — EY 81 artikla ja ETA-sopimuksen 53 artikla — Kansainvälisten muuttopalvelujen markkinat Belgiassa — Jäsenvaltioiden väliseen kauppaan kohdistuvaa vaikutusta koskevat suuntaviivat — Oikeudellinen merkitys — Velvollisuus määritellä merkitykselliset markkinat — Ulottuvuus — Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin — Hyvän hallinnon periaate — Komission objektiivinen puolueettomuus — Sakkojen laskennasta annetut suuntaviivat (2006) — Osuus myynnin arvosta — Perusteluvelvollisuus — Sakon määrän alentaminen maksukyvyn puuttumisen tai asiaan liittyvien erityispiirteiden vuoksi — Yhdenvertainen kohtelu

Asiassa C-439/11 P,

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

Ziegler SA, kotipaikka Bryssel (Belgia), edustajinaan avocat J.-F. Bellis, avocat M. Favart ja avocat A. Bailleux,

valittajana,

ja jossa vastapuolena on

Euroopan komissio, asiamiehinään A. Bouquet ja N. von Lingen, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana ensimmäisessä oikeusasteessa,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja M. Ilešič sekä tuomarit E. Jarašiūnas (esittelevä tuomari), A. Ó Caoimh, C. Toader ja C. G. Fernlund,

julkisasiamies: J. Kokott,

kirjaaja: hallintovirkamies C. Strömholm,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 24.10.2012 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 13.12.2012 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

tuomion

1 Ziegler SA (jäljempänä Ziegler) vaatii valituksessaan unionin tuomioistuinta kumoamaan unionin yleisen tuomioistuimen asiassa T-199/08, Ziegler vastaan komissio, 16.6.2011 antaman tuomion (Kok., s. II-3507; jäljempänä valituksenalainen tuomio), jolla unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi sen nostaman kanteen, jossa vaadittiin ensisijaisesti [EY 81] artiklan ja ETA-sopimuksen 53 artiklan mukaisesta menettelystä 11.3.2008 tehdyn komission päätöksen K(2008) 926 lopullinen (asia COMP/38.543 – Kansainväliset muuttopalvelut) (jäljempänä riidanalainen päätös) kumoamista ja toissijaisesti sille mainitulla päätöksellä määrätyn sakon kumoamista tai ainakin kyseisen sakon määrän alentamista.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

2 [EY 81] ja [EY 82] artiklassa tarkoitettua kauppaan kohdistuvan vaikutuksen käsitettä koskevien suuntaviivojen (EUVL 2004, C 101, s. 81; jäljempänä kauppaan kohdistuvaa vaikutusta koskevat suuntaviivat) 3, 45, 50 ja 52–55 kohdassa täsmennetään seuraavaa:

”3. – – suuntaviivoissa selvennetään sääntöjä, joiden avulla määritetään, milloin sopimukset yleensä eivät ole omiaan vaikuttamaan tuntuvasti jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. – – Suuntaviivoja ei ole tarkoitettu tyhjentäviksi. Tavoitteena on määrittää menetelmä kauppaan kohdistuvan vaikutuksen käsitteen soveltamista varten ja opastaa, miten käsitettä sovelletaan usein toistuvissa tilanteissa. – –

– –

45. Vaikutuksen tuntuvuuden arvioinnissa on otettava huomioon kulloisenkin yksittäisen tapauksen olosuhteet ja etenkin sopimuksen ja menettelytavan luonne, niiden soveltamisalaan kuuluvien tuotteiden luonne ja asianomaisten yritysten markkina-asema. – – Mitä suurempi on asianomaisten yritysten markkina-asema, sitä todennäköisemmin sopimus tai menettelytapa on omiaan vaikuttamaan tuntuvasti jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. – –

– –

50. – – komissio katsoo asianmukaiseksi vahvistaa yleisen periaatteen sille, milloin kauppaan ei yleensä voi kohdistua tuntuvia vaikutuksia – –. [EY] 81 artiklaa soveltaessaan komissio katsoo tämän standardin negatiiviseksi olettamukseksi, jota sovelletaan kaikkiin [EY] 81 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin sopimuksiin – –

– –

52. Komissio katsoo, että sopimukset eivät periaatteessa ole omiaan vaikuttamaan tuntuvasti jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, jos seuraavat kumulatiiviset edellytykset täyttyvät:

a) Osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus sopimuksen alaan kuuluvilla relevanteilla markkinoilla on yhteisön markkinoilla enintään viisi prosenttia, ja

b) Horisontaalisissa sopimuksissa asianomaisten yritysten yhteisön alueelta kertynyt yhteenlaskettu vuotuinen kokonaisliikevaihto – – sopimuksen alaan kuuluvien tuotteiden markkinoilla on enintään 40 miljoonaa euroa – –

– –

53. Komissio tulee myös katsomaan, että jos sopimus on luonteensa vuoksi omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan esimerkiksi siitä syystä, että se koskee tuontia ja vientiä tai ulottuu useisiin jäsenvaltioihin, voidaan tehdä sellainen kumottavissa oleva myönteinen oletus, että kauppaan kohdistuvat vaikutukset ovat tuntuvia, jos yritysten yhteenlaskettu liikevaihto on yli 40 miljoonaa euroa sopimuksen soveltamisalaan kuuluvien tuotteiden markkinoilla 52 ja 54 kohdassa mainitulla tavalla laskettuna. Jos sopimukset ovat luonteeltaan omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, monissa tapauksissa voidaan olettaa, että vaikutukset ovat tuntuvia, jos osapuolten markkinaosuus ylittää – – viiden prosentin rajan. Tämä oletus ei kuitenkaan päde sopimuksiin, jotka koskevat vain osaa jäsenvaltiosta. – –

54. Koskien 40 miljoonan euron raja-arvoa, laskennassa perustana käytetään asianomaisten yritysten edellisen tilikauden yhteenlaskettua yhteisönlaajuista kokonaismyyntiä ilman veroja sopimuksen soveltamisalaan kuuluvien tuotteiden – – markkinoilla – –. Yhteen ja samaan yritykseen kuuluvien yritysten välistä myyntiä ei oteta huomioon. – –

55. Markkinaosuutta koskevan raja-arvon soveltamiseksi on välttämätöntä määritellä merkitykselliset markkinat – –. Ne muodostuvat merkityksellisistä tuotemarkkinoista ja merkityksellisistä maantieteellisistä markkinoista. Markkinaosuudet tulee laskea myynnin arvoa koskevien tietojen tai, silloin kun se on tarkoituksenmukaista, oston arvoa koskevien tietojen perusteella. Jos arvotietoja ei ole saatavilla, voidaan käyttää muuhun luotettavaan markkinatietoon, kuten määrätietoihin, perustuvia arvioita.”

3 Kauppaan kohdistuvaa vaikutusta koskevien suuntaviivojen 55 kohdassa olevassa alaviitteessä 41 täsmennetään, että merkityksellisiä markkinoita määriteltäessä on otettava huomioon komission tiedonanto merkityksellisten markkinoiden määritelmästä yhteisön kilpailuoikeuden kannalta (EYVL 1997, C 372, s. 5; jäljempänä markkinoiden määrittelyä koskeva tiedonanto).

4 Asetuksen N:o 1/2003 23 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisesti määrättävien sakkojen laskennasta annetuissa suuntaviivoissa (EUVL 2006, C 201, s. 2; jäljempänä sakkojen laskennasta annetut suuntaviivat) todetaan otsikon ”Sakon perusmäärä” alla seuraavaa:

”– –

A. Myyntiarvon määritys

13. 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. Komissio käyttää yleensä lähtökohtana yrityksen myyntiä sen ajanjakson viimeisenä täytenä vuotena, jona yritys osallistui rikkomiseen (jäljempänä ’myyntiarvo’).

– –

B. Sakon perusmäärän määritys

19. Sakon perusmäärä lasketaan osuutena myyntiarvosta, joka määritetään rikkomisen vakavuuden perusteella ja kerrotaan niiden vuosien lukumäärällä, joina rikkominen tapahtui.

– –

21. Sakon perusmäärässä huomioon otettava osuus myyntiarvosta on yleensä enintään 30 prosenttia.

22. Päättäessään, olisiko tietyssä tapauksessa otettava huomioon asteikon ala- vai yläpäähän sijoittuva osuus myyntiarvosta, komissio ottaa huomioon tiettyjä tekijöitä, kuten rikkomisen luonne, kaikkien osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus, rikkomisen maantieteellinen ulottuvuus ja se, onko rikkominen toteutunut käytännössä.

23. Hinnoista sopimisesta, markkinoiden jakamisesta ja tuotantorajoituksista tehdyt horisontaaliset sopimukset – –, jotka ovat yleensä salaisia, kuuluvat luonteeltaan vakavimpiin kilpailunrajoituksiin. Tällaisista sopimuksista on määrättävä kilpailupolitiikan mukaan ankaria seuraamuksia. Kyseisten rikkomisten tapauksessa huomioon otettava osuus myynnistä sijoittuu sen vuoksi yleensä asteikon yläpäähän.

– –

25. Riippumatta rikkomiseen osallistuneen yrityksen osallistumisen kestosta, komissio sisällyttää lisäksi perusmäärään määrän, joka on 15–25 prosenttia – – myyntiarvosta, estääkseen yrityksiä osallistumasta hintojen vahvistamisesta – – tehtäviin horisontaalisiin sopimuksiin. – – Päättääkseen kussakin tapauksessa huomioon otettavan osuuden myyntiarvosta komissio ottaa huomioon useita tekijöitä, erityisesti 22 kohdassa mainitut tekijät.

– –”

5 Sakkojen laskennasta annettujen suuntaviivojen 23 kohdassa olevassa alaviitteessä 2 täsmennetään, että kyseiseen sopimuksen käsitteeseen kuuluvat EY 81 artiklassa tarkoitetut sopimukset, yhdenmukaistetut menettelytavat ja yritysten yhteenliittymien päätökset.

6 Sakkojen laskennasta annetuissa suuntaviivoissa todetaan otsikon ”Perusmäärään tehtävät mukautukset” alla seuraavaa:

”– –

F. Maksukyky

35. Poikkeustilanteissa komissio voi pyynnöstä ottaa huomioon yrityksen maksukyvyttömyyden erityisissä sosiaalisissa ja taloudellisissa olosuhteissa. Komissio ei alenna sakkoa tämän seikan perusteella pelkästään epäedullisen tai tappiollisen taloudellisen tilanteen vuoksi. Alennus voidaan myöntää vain sillä perusteella, että esitetään objektiiviset todisteet siitä, että sakon määrääminen näissä suuntaviivoissa vahvistetuin edellytyksin vaarantaisi väistämättä kyseisen yrityksen elinkelpoisuuden ja muuttaisi sen omaisuuserät täysin arvottomiksi.”

7 Samoissa suuntaviivoissa täsmennetään otsikon ”Muut näkökohdat” alla 37 kohdassa seuraavaa:

”Vaikka näissä suuntaviivoissa esitellään yleiset sakon laskentamenetelmät, erityistapauksissa voi olla kuhunkin asiaan liittyvien erityispiirteiden vuoksi tai pelotevaikutuksen aikaansaamiseksi perusteltua, että komissio poikkeaa näistä menetelmistä tai 21 kohdassa vahvistetuista raja-arvoista.”

II Asian tausta ja riidanalainen päätös

8 Asian taustalla olevat tosiseikat ja riidanalainen päätös, sellaisina kuin ne ilmenevät valituksenalaisen tuomion 1–21 kohdasta, voidaan tiivistää seuraavalla tavalla.

9 Komissio totesi riidanalaisessa päätöksessä, että päätöksen adressaatit, mukaan lukien Ziegler – jonka 31.12.2006 päättyneen tilikauden konsolidoitu liikevaihto oli 244 420 326 euroa – ovat osallistuneet kartelliin kansainvälisten muuttopalvelujen alalla Belgiassa vahvistamalla hintoja, jakamalla keskenään

asiakkaita ja manipuloimalla tarjousten jättämismenettelyä ajanjaksolla vuoden 1984 lokakuusta vuoden 2003 syyskuuhun tai osalla tätä ajanjaksoa ja ne ovat näin ollen syyllistyneet yhtenä kokonaisuutena pidettävään jatkettuun EY 81 artiklan rikkomiseen tai niiden on katsottava olevan vastuussa tästä rikkomisesta.

10 Kilpailusääntöjen rikkomisen kohteena olevat palvelut käsittävät luonnollisten henkilöiden sekä yritysten tai julkisten laitosten tavaroiden muutot Belgiasta tai Belgiaan. Kun huomioon otettiin se, että kaikki kyseessä olevat kansainvälisiä muuttopalveluja tarjoavat yhtiöt ovat sijoittautuneet Belgiaan ja että kartelli toteutettiin Belgian alueella, kartellin maantieteellisen keskuksen katsottiin sijaitsevan Belgiassa. Komissio arvioi näitä kansainvälisiä muuttopalveluja koskevan kartellin osallistujien yhteenlasketuksi liikevaihdoksi noin 41 miljoonaa euroa vuonna 2002. Koska alan liikevaihdoksi arvioitiin noin 83 miljoonaa euroa, osallistujayritysten yhteenlasketuksi kyseisen alan markkinaosuudeksi vahvistettiin noin 50 prosenttia.

11 Komissio totesi riidanalaisessa päätöksessä, että kartellin tarkoituksena oli erityisesti korkeiden hintojen vahvistaminen ja voimassa pitäminen sekä markkinoiden jakaminen, ja se toteutettiin monimuotoisesti eli hintasopimuksilla, sopimuksilla, jotka koskevat markkinoiden jakamista fiktiivisten hinta-arvioiden eli niin kutsuttujen peitetarjousten avulla, ja hylätyistä tarjouksista tai tekemättä jätetyistä tarjouksista maksettaviin taloudellisiin korvauksiin eli niin kutsuttuihin provisioihin liittyvää järjestelmää koskevilla sopimuksilla.

12 Komissio katsoi riidanalaisessa päätöksessä, että vuoden 1984 ja 1990-luvun alun välisenä aikana kartelli toimi etenkin hintojen vahvistamista koskevien kirjallisten sopimusten perusteella, ja provisioita ja peitetarjouksia koskeva käytäntö otettiin käyttöön samanaikaisesti. Saman päätöksen mukaan provisiokäytäntöä oli pidettävä kansainvälisten muuttopalvelujen hintojen välillisenä vahvistamisena Belgiassa, koska kartellin jäsenet laskuttivat toisiltaan provisioita hylätyistä tarjouksista tai tekemättä jätetyistä tarjouksista vetoamalla fiktiivisiin palveluihin, ja lisäksi näiden provisioiden määrä laskutettiin asiakkailta.

13 Komissio korosti riidanalaisessa päätöksessä peitetarjouksista, että peitetarjouksia esittämällä muuttoyhtiö, joka halusi saada sopimuksen, antoi kuvan, että muuton maksava asiakas sai useita tarjouksia. Tämä yhtiö ilmoitti kilpailijoilleen kokonaishinnan, joka niiden oli laskutettava suunnitellusta muutosta ja joka oli korkeampi kuin tämän yhtiön tarjoama hinta. Kyse oli siis sellaisten yhtiöiden tekemistä keinotekoisista tarjouksista, joilla ei ollut aikomusta toteuttaa muuttoa. Komissio katsoi, että tämä käytäntö merkitsi tarjousten jättämismenettelyn manipulointia, joka johtaa siihen, että muutosta pyydettävä hinta on korkeampi kuin se hinta, jota olisi pyydetty kilpailutilanteessa.

14 Komissio totesi riidanalaisessa päätöksessä, että näitä järjestelyjä toteutettiin vuoteen 2003 saakka ja että näiden monimutkaisten toimien yhteisenä tarkoituksena oli vahvistaa hinnat, jakaa markkinat ja vääristää siten kilpailua.

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

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

– –

j) [Ziegler] 4. lokakuuta 1984–8. syyskuuta 2003.”

16 Tämän vuoksi komissio määräsi riidanalaisen päätöksen 2 artiklan l alakohdassa Zieglerille 9,2 miljoonan euron sakon, joka on laskettu sakkojen laskennasta annetuissa suuntaviivoissa esitetyn menetelmän mukaisesti.

17 Komissio teki 24.7.2009 päätöksen K(2009) 5810 lopullinen, jolla muutetaan riidanalaista päätöstä ja alennetaan riidanalaisen päätöksen erään toisen adressaatin myynnin arvoa noin 600 000 eurolla. Koska kyseistä arvoa oli käytetty jälkimmäiselle määrätyn sakon laskennan perustana, komissio alensi siis kyseisen adressaatin sakon määrää.

III Menettely unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksenalainen tuomio

18 Ziegler nosti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 3.6.2008 jättämällään kannekirjelmällä kanteen, jossa vaadittiin ensisijaisesti riidanalaisen päätöksen kumoamista, toissijaisesti sille määrätyn sakon kumoamista tai ainakin kyseisen sakon määrän huomattavaa alentamista. Se kehotti myös unionin yleistä tuomioistuinta määräämään ennen asian ratkaisemista, että hallinnollinen asiakirja-aineisto toimitetaan kokonaisuudessaan unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon.

19 Ziegler teki samanaikaisesti välitoimihakemuksen, jossa vaadittiin muun muassa riidanalaisen päätöksen 2 artiklan täytäntöönpanon lykkäämistä siltä osin kuin siinä määrätään sille sakko. Kyseinen hakemus hylättiin unionin yleisen tuomioistuimen presidentin asiassa T-199/08 R, Ziegler vastaan komissio, 15.1.2009 antamalla määräyksellä, ja valitus tuosta määräyksestä hylättiin tämän jälkeen unionin tuomioistuimen presidentin asiassa C-113/09 P(R), Ziegler vastaan komissio, 30.4.2010 antamalla määräyksellä.

20 Ziegler esitti kanteensa tueksi yhdeksän kanneperustetta, joista viisi olivat ensisijaisia kanneperusteita, joilla pyrittiin riidanalaisen päätöksen kumoamiseen, ja neljä toissijaisia kanneperusteita, joilla pyrittiin sakon kumoamiseen tai sen määrän alentamiseen.

21 Unionin yleinen tuomioistuin hyväksyi valituksenalaisella tuomiolla osittain Zieglerin vaatimuksen siitä, että hallinnollinen asiakirja-aineisto määrätään toimitettavaksi unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon. Se hylkäsi kuitenkin kaikki Zieglerin esittämät kanneperusteet ja näin ollen kanteen kokonaisuudessaan ja velvoitti Zieglerin korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Unionin yleinen tuomioistuin esitti näin tehdessään muun muassa seuraavat seikat.

22 Arvioidessaan ensimmäistä kanneperustetta, jolla pyrittiin riidanalaisen päätöksen kumoamiseen ja joka koski ilmeisiä arviointivirheitä ja oikeudellisia virheitä EY 81 artiklan 1 kohdan soveltamisedellytysten täyttymistä arvioitaessa, unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi aluksi valituksenalaisen tuomion 41–46 kohdassa komission väitteen, jonka mukaan relevanttien markkinoiden määrittelyä ei edellytetä tapauksissa, joissa kilpailua on selvästi rajoitettu. Se huomautti, että komissiolla on velvollisuus rajata markkinat etenkin, jos ilman tällaista rajausta ei ole mahdollista päätellä, onko kyseinen sopimus omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, ja että tässä tapauksessa Ziegler kyseenalaisti juuri komission arvioinnin tästä EY 81 artiklan soveltamisedellytyksestä.

23 Unionin yleinen tuomioistuin totesi tämän jälkeen valituksenalaisen tuomion 56–63 kohdassa, ettei komissio ollut näyttänyt, että kauppaan kohdistuvaa vaikutusta koskevien suuntaviivojen 53 kohdan mukainen 40 miljoonan euron raja-arvo olisi saavutettu. Unionin yleisen tuomioistuimen mukaan markkinoiden koon arvioiminen sen määrittämiseksi, onko kyseessä tuntuva vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, edellyttää näet sitä, että kyseisistä palveluista toteutetusta liikevaihdosta vähennetään liikevaihto alihankkijana. Unionin yleinen tuomioistuin totesi, että tällaisen vähennyksen jälkeen 40 miljoonan euron raja-arvoa ei enää saavutettu.

24 Unionin yleinen tuomioistuin totesi ensin valituksenalaisen tuomion 48 kohdassa, että Zieglerin vastauksessa esittämä väite mainittujen suuntaviivojen 53 kohdassa tarkoitetusta markkinaosuutta koskevasta viiden prosentin raja-arvosta on vain sen kanneperusteen laajennus, jolla kyseenalaistetaan näyttö tuntuvasta vaikutuksesta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, ja se voitiin näin ollen ottaa tutkittavaksi, minkä jälkeen se arvioi kyseistä perustetta valituksenalaisen tuomion 64–74 kohdassa. Tässä yhteydessä se muun muassa korosti, ettei komissio ollut noudattanut merkityksellisten markkinoiden määrittelyä koskevaa velvollisuutta, jonka tämä on itselleen asettanut samojen suuntaviivojen 55 kohdassa. Se katsoi kuitenkin, että käsiteltävän asian olosuhteissa komissio oli oikeudellisesti riittävällä tavalla osoittanut, että kyseinen markkinaosuutta koskeva viiden prosentin raja-arvo oli ylitetty, koska komissio oli esittänyt kyseisestä alasta riittävän yksityiskohtaisen kuvauksen, jonka perustella voitiin arvioida, oliko kyseinen raja-arvo ylitetty. Se totesi siis mainitun tuomion 72 kohdassa, että komissio saattoi ”poikkeuksellisesti” tukeutua tällaiseen raja-arvoon ja olla määrittelemättä nimenomaisesti markkinoita mainitussa 55 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

25 Arvioidessaan kolmannen kanneperusteen, jolla pyrittiin riidanalaisen päätöksen kumoamiseen, ensimmäistä osaa, joka koski perusteluvelvollisuuden noudattamatta jättämistä siltä osin kuin on kyse sakon perusmäärän määrittämisestä, unionin yleinen tuomioistuin muun muassa totesi valituksenalaisen tuomion 88–94 kohdassa, että on toivottavaa, että komissio perustelee paremmin sakkojen laskemista, että sakkojen laskennasta vuonna 2006 annetuilla suuntaviivoilla on kuitenkin muutettu perustavanlaatuisesti sakkojen laskentamenetelmää ja että komissio ei näin ollen voinut enää lähtökohtaisesti perustella yksinomaan kilpailusääntöjen rikkomisen luonnehtimista ”erittäin vakavaksi” ja jättää perustelematta huomioon otetun myynnin arvon osuuden valintaa. Se korosti, että käsiteltävässä tapauksessa komissio on vahvistanut tämän osuuden 17 prosenttiin perustelemalla ratkaisunsa pelkästään kilpailusääntöjen rikkomisen ”erittäin vakavalla” luonteella. Se totesi tässä yhteydessä valituksenalaisen tuomion 93 kohdassa, että ”nämä perustelut voivat olla riittäviä vain tilanteessa, jossa komissio soveltaa prosenttia, joka on hyvin lähellä vakavimmille kilpailunrajoituksille asetetun asteikon alarajaa”, mutta ”jos komissio olisi sen sijaan halunnut soveltaa korkeampaa prosenttia, sen olisi pitänyt esittää yksityiskohtaisemmat perustelut”. Unionin yleinen tuomioistuin totesi vielä mainitun tuomion 94 kohdassa, että edellä esitetty soveltuu myös ennalta ehkäisevästi määrättävän lisäsumman perusteluihin.

26 Unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 103–107 kohdassa neljännestä kanneperusteesta, jolla pyrittiin riidanalaisen päätöksen kumoamiseen ja jonka mukaan oikeutta oikeudenmukaiseen menettelyyn ja yleistä hyvän hallinnon periaatetta on loukattu, että Ziegler ei ollut kyseenalaistanut komission toimivaltaa tehdä käsiteltävässä asiassa päätös EY 81 artiklan mukaisesta menettelystä. Se huomautti myös, että komission mahdollinen objektiivisuuden puute ei merkitse puolustautumisoikeuksien loukkaamista, joka voisi aiheuttaa riidanalaisen päätöksen kumoamisen, vaan sitä on tutkittava todistusharkinnan tai päätöksen perustelujen valvonnan kannalta. Unionin yleisen tuomioistuimen mukaan kyseinen kanneperuste oli siis kumoamisperusteena tehoton. Se totesi kuitenkin ylimääräisenä huomautuksena, että tuo kanneperuste oli myös perusteeton. Unionin yleisen tuomioistuimen mukaan Zieglerin esiin tuomilla seikoilla ei nimittäin voitu osoittaa sitä, että komission tai sen jonkun virkamiehen väitetty ennakkokäsitys olisi ilmennyt riidanalaisesta päätöksestä tai että komissio olisi ollut puolueellinen asiaa tutkiessaan, eikä sitä, miten tiettyjen komission virkamiesten toiminta, oletettaessa se toteen näytetyksi, olisi voinut loukata oikeutta oikeudenmukaiseen menettelyyn.

27 Arvioidessaan viimeistä kanneperustetta, jolla pyrittiin sakon kumoamiseen tai sen määrän alentamiseen poikkeuksellisten olosuhteiden johdosta, unionin yleinen tuomioistuin tutki Zieglerin väitteet, joissa tämä vetosi kyvyttömyyteensä maksaa sakko ja epäyhdenvertaiseen kohteluun erääseen toiseen yritykseen verrattuna, jota riidanalainen päätös koski. Se huomautti etenkin valituksenalaisen tuomion 165–169 kohdassa, että sakkojen laskennasta annettujen suuntaviivojen 35 kohdassa asetetaan kaksi kumulatiivista edellytystä sen soveltamiselle ja että komission arvio – jonka mukaan Zieglerille määrätty sakko oli vain 3,76 prosenttia sen maailmanlaajuisesta liikevaihdosta vuonna 2006, joten tuo sakko ei voinut vaarantaa peruuttamattomasti sen elinkelpoisuutta – oli abstrakti, eikä siinä

otettu lainkaan huomioon kyseisen yhtiön konkreettista tilannetta. Se katsoi näin ollen, ettei kyseinen arvio voinut olla peruste Zieglerin tekemän sakon alentamista koskevan pyynnön hylkäämiselle. Koska Ziegler ei kuitenkaan ollut kyseenalaistanut komission riidanalaisessa päätöksessä esittämää toteamusta, jonka mukaan toinen edellytys, joka liittyy erityisten sosiaalisten ja taloudellisten olosuhteiden olemassaoloon, ei ollut täyttynyt, unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että komissio oli perustellusti saattanut hylätä Zieglerin perustelut, joilla tämä pyrki sakon määrän alentamiseen taloudellisten ja rahoituksellisten vaikeuksiensa vuoksi.

28 Yhdenvertaisen kohtelun periaatteen väitetystä loukkaamisesta erääseen toiseen riidanalaisen päätöksen adressaattina olevaan yritykseen verrattuna unionin yleinen tuomioistuin korosti valituksenalaisen tuomion 170 ja 171 kohdassa yhtäältä, että komissio oli hylännyt myös tuon toisen yrityksen sakkojen laskennasta annettujen suuntaviivojen 35 kohdan perusteella esittämän pyynnön sen vuoksi, ettei erityisiä sosiaalisia ja taloudellisia olosuhteita ollut olemassa. Se katsoi toisaalta, että vaikka komissio oli todellakin alentanut jälkimmäisen sakkoa kyseisten suuntaviivojen 37 kohdan perusteella, riidanalaisesta päätöksestä ilmeni, ettei kyseisen yrityksen ja Zieglerin tilanteita voitu rinnastaa toisiinsa ja että tästä oli riittävää todeta, että Zieglerin sakko on kaukana sen kokonaisliikevaihdosta laskettavasta 10 prosentin enimmäismäärästä, kun taas toisen yrityksen sakko olisi ilman alennusta selvästi ylittänyt tämän enimmäismäärän.

IV Asianosaisten vaatimukset

29 Ziegler vaatii valituksessaan, että unionin tuomioistuin

— ottaa käsiteltävänä olevan valituksen tutkittavaksi ja toteaa sen perustelluksi

— kumoaa valituksenalaisen tuomion ja ratkaisee asian itse

— hyväksyy sen ensimmäisessä oikeusasteessa esittämät vaatimukset ja siis kumoaa riidanalaisen päätöksen tai toissijaisesti kumoaa sille kyseisessä päätöksessä määrätyn sakon tai ainakin alentaa sakon määrää olennaisesti ja

— velvoittaa komission korvaamaan molemmissa oikeusasteissa aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

30 Ziegler vaatii vastauksessaan lisäksi, ettei komission esittämiä perustelujen korvaamista koskevia vaatimuksia oteta tutkittavaksi tai ne ainakin hylätään perusteettomina.

31 Komissio vaatii, että unionin tuomioistuin

— hylkää valituksen mutta korvaa osan unionin yleisen tuomioistuimen perusteluista

— toissijaisesti hylkää kumoamiskanteen ja

— velvoittaa Zieglerin korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

V Valituksen tarkastelu

32 Ziegler vetoaa valituksensa tueksi neljään valitusperusteeseen.

A *Ensimmäinen valitusperuste, joka koskee oikeudellisia virheitä arvioitaessa näyttöä siitä, että jäsenvaltioiden väliseen kauppaan on vaikutettu tuntuvasti*

33 Ziegler jakaa ensimmäisen valitusperusteensa kolmeen osaan, joista ensimmäinen koskee velvollisuutta määritellä merkitykselliset markkinat ja toinen ja kolmas lähinnä sitä markkinaosuutta koskevaa viiden prosentin raja-arvoa, joka vahvistetaan kauppaan kohdistuvaa vaikutusta koskevien suuntaviivojen 53 kohdassa. Komissio vaatii kuitenkin, että unionin tuomioistuin korvaa aluksi tietyt perustelut, mikä sen mukaan johtaa käsiteltävän valitusperusteen hylkäämiseen.

1. Perustelujen korvaamista koskevat komission vaatimukset

a) Asianosaisten lausumat

34 Ensinnäkin komissio väittää, että kauppaan kohdistuvaa vaikutusta koskevien suuntaviivojen tarkoituksena ei ole tiukentaa oikeuskäytännöstä seuraavaan nähden vaatimusta sen osoittamisesta, että jäsenvaltioiden väliseen kauppaan kohdistuva vaikutus on tuntuva. Poiketen sakkojen laskennasta, johon liittyen sillä on tiettyä harkintavaltaa, se ei voi katsoa, että kartelli, joka vaikuttaa tuntuvasti jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, voisi jäädä EY 81 artiklassa määrätyn kiellon ulkopuolelle. Kauppaan kohdistuvaa vaikutusta koskevien suuntaviivojen 52 ja 53 kohdassa vahvistetut raja-arvot ovat siis ainoastaan ohjeellisia. Kyseisten suuntaviivojen 55 kohdasta ei voida myöskään johtaa velvollisuutta määritellä markkinat kartellin kaltaisissa tapauksissa, joissa oikeuskäytännöstä seuraa, että tällainen määritelmä on tarpeeton. Valituksenalaisen tuomion 64–74 kohdassa esitetyt perustelut ovat siis virheellisiä, ja ne on korvattava.

35 Komissio on toiseksi sitä mieltä, että unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen sekoittaessaan kauppaan kohdistuvaa vaikutusta koskevien suuntaviivojen 52 ja 53 kohdassa tarkoitetun liikevaihdon käsitteen sakkojen laskennasta annettujen suuntaviivojen 13 kohdassa tarkoitettuun myynnin arvon käsitteeseen ja katsoessaan, että mainituissa 52 ja 53 kohdassa tarkoitettu liikevaihto ei voi sisältää alihankinnan liikevaihtoa. Komission mielestä alihankinta on merkityksellistä taloudellista toimintaa sen määrittämiseksi, voidaanko jäsenvaltioiden väliseen kauppaan katsoa vaikutetun tuntuvasti, vaikka sitä ei olisikaan otettava huomioon sakkoa laskettaessa. Komissio vaatii näin ollen niiden valituksenalaisen tuomion 56–63 kohdassa olevien perustelujen korvaamista, joissa unionin yleinen tuomioistuin on siis todennut virheellisesti, ettei 40 miljoonan euron raja-arvon ylittymistä ollut näytetty toteen.

36 Komissio vaatii kolmanneksi valituksenalaisen tuomion 40–50 kohdassa ja erityisesti 48 kohdassa olevien perustelujen korvaamista. Unionin yleinen tuomioistuin on virheellisesti katsonut, että markkinaosuutta koskevasta viiden prosentin raja-arvosta esitetty Zieglerin väite voitiin ottaa tutkittavaksi. Kyseistä väitettä ei näet komission mukaan ole voitu päätellä kannekirjelmästä, ja se olisi siis pitänyt katsoa uudeksi osaksi eikä jo esitetyn väitteen laajennukseksi ja jättää näin ollen tutkimatta.

37 Zieglerin mielestä nämä perustelujen korvaamista koskevat vaatimukset on jätettävä tutkimatta, koska yhtäältä niillä ei ole vaikutusta valituksenalaisen tuomion tuomiolauselmaan ja toisaalta ne ovat epätäsmällisiä. Ne eivät missään tapauksessa ole Zieglerin mukaan perusteltuja.

38 Ziegler toteaa ensimmäiseksi, että kun komissio on kauppaan kohdistuvaa vaikutusta koskevissa suuntaviivoissa vahvistanut raja-arvoja, jotka eivät perustu oikeuskäytäntöön, sen tarkoituksena on ollut rajoittaa omaa harkintavaltaansa siltä osin kuin on kyse jäsenvaltioiden väliseen kauppaan kohdistuvaa tuntuvaa vaikutusta koskevan edellytyksen soveltamisesta. Se ei siis voi poiketa niistä esittämättä asianmukaisia perusteluja. Ziegler toteaa lisäksi, että kun komissio päättää soveltaa kyseisiä raja-arvoja, kuten käsiteltävässä asiassa, sen on myös noudatettava niitä.

39 Ziegler on toiseksi sitä mieltä, ettei komission väittämä ero myynnin arvon ja liikevaihdon käsitteiden välillä saa tukea etenkään asianomaisten säännösten sanamuodosta tai tarkoituksesta eikä varsinkaan oikeuskäytännöstä.

40 Ziegler väittää kolmanneksi, että unionin yleisessä tuomioistuimessa esitetty väite markkinaosuutta koskevasta viiden prosentin raja-arvosta voitiin ottaa tutkittavaksi, sillä se merkitsi jäsenvaltioiden väliseen kauppaan kohdistuvan tuntuvan vaikutuksen puuttumista koskevan kanneperusteen laajentamista.

b) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

41 Mainittujen vaatimusten tutkittavaksi ottamisen edellytyksistä – jotka Zieglerin mukaan eivät ole täyttyneet – on yhtäältä todettava, ettei kyseisiä vaatimuksia voida jättää tutkimatta sen vuoksi, että ne olisivat epätäsmällisiä. Komissio on näet kunkin esittämänsä vaatimuksen osalta yksilöinyt täsmällisesti ne valituksenalaisen tuomion kohdat, joita se pitää oikeudellisesti virheellisinä, perustelut, joiden vuoksi se katsoo niiden olevan virheellisiä, ja perustelut, jotka unionin yleisen tuomioistuimen olisi sen mukaan pitänyt ottaa huomioon ollakseen tekemättä oikeudellista virhettä, eli perustelut, joihin komissio on vedonnut unionin yleisessä tuomioistuimessa puolustuksessaan.

42 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on toisaalta niin, että jotta perustelujen korvaamista koskeva vaatimus voidaan ottaa tutkittavaksi, vaatimus edellyttää oikeussuojan tarpeen olemassaoloa siinä mielessä, että vaatimuksen lopputulos voi tuottaa vaatimuksen esittäjälle etua. Näin voi olla silloin, kun perustelujen korvaamista koskevalla vaatimuksella puolustaudutaan kantajan esittämää kanneperustetta vastaan (ks. vastaavasti yhdistetyt asiat C-501/06 P, C-513/06 P, C-515/06 P ja C-519/06 P, GlaxoSmithKline Services ym. v. komissio ym., tuomio 6.10.2009, Kok., s. I-9291, 23 kohta ja asia C-329/09 P, Iride v. komissio, tuomio 21.12.2011, 48–51 kohta).

43 Käsiteltävässä asiassa on huomautettava ensimmäisestä vaatimuksesta, joka koskee käsitteeseen ”tuntuva vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan” ja merkityksellisten markkinoiden määrittelemistä koskevaan velvollisuuteen liittyviä perusteluja, että jos oletetaan, että unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen katsoessaan, että komissio oli kauppaan kohdistuvaa vaikutusta koskevien suuntaviivojen sitovuuden vuoksi velvollinen määrittelemään merkitykselliset markkinat, Zieglerin esittämä ensimmäisen valitusperusteen ensimmäinen osa olisi tehoton. Ziegler ei näet siis voisi enää väittää, että unionin yleinen tuomioistuin on virheellisesti vapauttanut komission velvollisuudestaan määritellä markkinat. Komissiolla on näin ollen intressi esittää mainittu vaatimus, joka voidaan siis ottaa tutkittavaksi.

44 Toisesta vaatimuksesta, joka koskee 40 miljoonan euron raja-arvon ylittymättä jäämiseen liittyviä perusteluja, on huomautettava, että jos asiassa ilmenisi, että unionin yleinen tuomioistuin on oikeudenvastaisesti sekoittanut keskenään sakkojen laskennasta annetuissa suuntaviivoissa tarkoitetun myynnin arvon käsitteen ja kauppaan kohdistuvaa vaikutusta koskevissa suuntaviivoissa tarkoitetun liikevaihdon käsitteen ja päätellyt tämän perusteella virheellisesti, ettei mainittu raja-arvo ollut ylittynyt, olisi todettava, että kyseisen raja-arvon ylittyminen on näytetty toteen. Tässä tilanteessa Zieglerin esittämät ensimmäisen valitusperusteen toinen ja kolmas osa, joissa on kyse pelkästään markkinaosuutta koskevan viiden prosentin raja-arvon arvioinnista, olisivat tehottomia. Tästä seuraa, että komissiolla on intressi esittää myös mainittu vaatimus, joka voidaan siis niinikään ottaa tutkittavaksi.

45 Kolmannesta vaatimuksesta, joka koskee niiden Zieglerin väitteiden tutkittavaksi ottamiseen liittyviä perusteluja, joissa oli kyse markkinaosuutta koskevasta viiden prosentin raja-arvosta, on riittävää todeta tarvitsematta ottaa kantaa sen tutkittavaksi ottamiseen, että se on joka tapauksessa hylättävä perusteettomana (ks. analogisesti asia C-233/02, Ranska v. komissio, tuomio 23.3.2004, Kok., s. I-2759, 26 kohta).

46 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 48 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan näet asian käsittelyn kuluessa ei saa vedota uuteen perusteeseen, ellei se perustu käsittelyn aikana esille tulleisiin tosiseikkoihin tai oikeudellisiin seikkoihin. Peruste tai väite, jolla laajennetaan aikaisemmin – nimenomaisesti tai implisiittisesti – kannekirjelmässä esitettyä perustetta ja jolla on läheinen yhteys tähän perusteeseen, on kuitenkin otettava tutkittavaksi (ks. vastaavasti asia C-430/00 P, Dürbeck v. komissio, määräys 13.11.2001, Kok., s. I-8547, 17 kohta).

47 Käsiteltävässä asiassa unionin yleisessä tuomioistuimessa käsiteltyä asiaa koskevista oikeudenkäyntiasiakirjoista ilmenee, että Ziegler riitautti aluksi kannekirjelmässä olevan ensimmäisen kanneperusteen toisessa osassa olevassa 44 kohdassa ”komission huomioon ottaman kyseisten yhtiöiden liikevaihdon ja euroina ilmaistun markkinoiden koon kyseisten kymmenen yhtiön ja muiden kansanvälisten muuttopalveluiden markkinoilla toimivien yhtiöiden markkinaosuuksista tehdyn arvion yhteydessä”. Se väitti tämän jälkeen kannekirjelmän 45 kohdassa, että ”komission soveltamaan [menetelmään] markkinaosuuksien ja kyseisten markkinoiden koon laskemiseksi liittyy ilmeinen arviointivirhe, ja [riidanalaisen] päätöksen 89 kohdassa tehty arvio kyseessä olevien yhtiöiden markkinaosuuksista on tosiseikkojen osalta virheellinen”. Se totesi lopuksi 58 kohdassa, että ”[kannekirjelmässä] esiin tuodut epäjohdonmukaisuudet ja epätarkkuudet, jotka liittyvät markkinaosuuksien ja euroina ilmaistun markkinoiden koon laskentaan, vaikuttavat näin ollen arviointiin kyseisillä sopimuksilla olevasta vaikutuksesta jäsenvaltioiden väliseen kaupankäyntiin”, ja viittasi tältä osin riidanalaisen päätöksen 373 perustelukappaleeseen, jossa viitataan muun muassa markkinaosuutta koskevan viiden prosentin raja-arvon ylittymiseen.

48 Näiden seikkojen perusteella unionin yleinen tuomioistuin on valituksenalaisen tuomion 48 kohdassa perustellusti todennut, että ”vastauksessa oleva maininta viiden prosentin raja-arvosta on vain jo esitetyn perusteen laajennus eikä uusi peruste”, ja katsonut, että Zieglerin väite, jonka mukaan mainittua raja-arvoa ei väitetysti ole ylitetty, voitiin ottaa tutkittavaksi.

49 Komission kolmas vaatimus on siis heti alkuun hylättävä, kun taas kahden ensimmäisen vaatimuksen perusteltavuutta tutkitaan tarvittaessa Zieglerin esittämän ensimmäisen valitusperusteen arvioinnin yhteydessä.

2. Ensimmäisen valitusperusteen perusteltavuus

a) Ensimmäisen valitusperusteen ensimmäinen osa, joka koskee velvollisuutta määritellä markkinat

i) Asianosaisten lausumat

50 Zieglerin mukaan unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen katsoessaan valituksenalaisen tuomion 72 kohdassa, että komissio on voinut ”poikkeuksellisesti” todeta, että asianomaisilla yrityksillä oli yli viiden prosentin markkinaosuus, määrittelemättä kuitenkaan kyseessä olevia markkinoita.

51 Ziegler väittää ensisijaisesti, että unionin yleinen tuomioistuin ei voinut oikeudellista virhettä tekemättä vapauttaa komissiota kauppaan kohdistuvaa vaikutusta koskevien suuntaviivojen, joissa viitataan markkinoiden määrittelyä koskevan tiedonantoon, 55 kohdassa todetusta velvollisuudesta määritellä relevantit markkinat. Noissa suuntaviivoissa rajataan komission harkintavalta, joten niiden

noudattamatta jättäminen merkitsee yhdenvertaisen kohtelun ja luottamuksensuojan periaatteiden loukkaamista. Tässä tapauksessa komission olisi pitänyt määritellä merkitykselliset markkinat juuri siitä syystä, ettei se ollut osoittanut, että tuntuvaa vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan koskeva edellytys oli täyttynyt, ja se on vain vedonnut mainituissa suuntaviivoissa vahvistettuihin olettamiin.

52 Ziegler väittää toissijaisesti, että unionin yleisen tuomioistuimen esittämät perustelut markkinoiden määrittelemistä koskevasta velvollisuudesta vapauttamisen oikeuttamiseksi ovat ristiriitaiset ja asiallisesti virheelliset. Ristiriitaisuus johtuu siitä, että unionin yleinen tuomioistuin vapauttaa komission tästä velvollisuudesta sillä valituksenalaisen tuomion 70 ja 71 kohdassa esitetyllä perusteella, että velvollisuutta on käytännössä noudatettu. Tämä on ainakin perusteltu puutteellisesti, koska unionin yleinen tuomioistuin ei perustele sitä, miksi se katsoi, että komissioon voitiin soveltaa matalampaa näyttökynnystä.

53 Asiakysymystä koskevista virheistä Ziegler väittää, että yhtäältä kyseessä olevan alan kuvausta ei voida sekoittaa kilpailuoikeudessa käytettyyn markkinoiden oikeudelliseen käsitteeseen. Toisaalta tarjonnan ja kysynnän korvattavuutta koskevien arviointiperusteiden soveltamisen olisi joka tapauksessa pitänyt johtaa siihen, että kyseessä katsotaan olevan yhdet ainoat yhtenäiset markkinat, joihin kuuluvat kaikki kansainväliset muuttopalvelut ja jotka ovat maantieteelliseltä laajuudeltaan paljon suuremmat kuin Belgian alue. Unionin yleinen tuomioistuin ei siis olisi voinut laillisesti päätellä, että komissio oli perustellusti yksilöinyt Belgiasta ja Belgiaan tapahtuvia kansainvälisiä muuttoja koskevien palvelujen Belgian markkinat.

54 Perustelujen korvaamista koskevan vaatimuksensa lisäksi komissio huomauttaa aluksi, että Ziegler ei ole hallinnollisen menettelyn kuluessa kiistänyt sitä, etteikö tuntuvaa vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan koskeva edellytys olisi täyttynyt käsiteltävässä asiassa.

55 Komissio katsoo vielä, että on erotettava toisistaan yhtäältä mahdollisesti merkityksellisten markkinoiden määritteleminen sen selvittämiseksi, onko markkinaosuutta koskeva viiden prosentin raja-arvo ylitetty, ja toisaalta merkityksellisten markkinoiden täysimääräinen määritteleminen, joka suoritetaan silloin, kun on kyse jollakin toimijalla markkinoilla olevan vahvuuden arvioimisesta. Pelkästään jälkimmäisessä tapauksessa edellytetään sen mukaan analyysiä, joka menee kyseessä olevan alan pelkkää kuvausta pidemmälle. Oikeuskäytännön mukaan ilmeisten yhteistoimintajärjestelyjen osalta on lisäksi tarpeetonta määritellä markkinat. Kauppaan kohdistuvaa vaikutusta koskevien suuntaviivojen 55 kohdan noudattamiseksi on siis kartellien osalta riittävää esittää sellainen kuvaus alasta, jonka nojalla voidaan todeta yhteistoimintajärjestelyyn osallistujien markkinaosuus.

56 Komissio myöntää lopuksi, että unionin yleisen tuomioistuimen päättely on jonkin verran ristiriitainen. Tämä osoittaa kuitenkin vain unionin yleisen tuomioistuimen katsoneen virheellisesti, ettei komissio ollut noudattanut velvollisuutta määritellä merkitykselliset markkinat. Komissio viittaa tältä osin perustelujen korvaamista koskeviin väitteisiinsä.

ii) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

57 Komissio pyrkii kiistämään nyt käsiteltävän valitusperusteen tutkittavaksi ottamisen korostamalla, ettei Ziegler ole hallinnollisen menettelyn kuluessa kiistänyt sitä, etteikö tuntuvaa vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan koskeva edellytys olisi täyttynyt, ja tästä on alustavasti huomautettava, että muun muassa EY 81 artiklaa sovellettaessa missään unionin oikeuden määräyksessä tai säännöksessä ei aseteta väitetiedoksiannon adressaatille velvollisuutta kiistää siinä olevat eri tosiseikat tai oikeudelliset seikat hallinnollisen menettelyn kuluessa sillä uhalla, ettei se voi enää tehdä näin myöhemmin asian tuomioistuinkäsittelyssä. Tätä varten nimenomaisesti säädetyn oikeudellisen perustan puuttuessa tällainen rajoitus on näet vastoin laillisuusperiaatetta ja puolustautumisoikeuksien kunnioittamisen periaatetta, jotka ovat perustavanlaatuisia periaatteita (asia C-407/08 P, Knauf Gips v. komissio, tuomio 1.7.2010, Kok., s. I-6375, 89 ja 91 kohta).

58 Ei siis voida katsoa, ettei Zieglerillä ole ollut mahdollisuutta riitauttaa unionin yleisessä tuomioistuimessa ja nyt unionin tuomioistuimessa sitä, että tuntuvaa vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan koskeva EY 81 artiklan soveltamisedellytys oli täyttynyt.

59 Ziegler moittii unionin yleistä tuomioistuinta ensisijaisesti siitä, että tämä on tehnyt oikeudellisen virheen vapauttaessaan komission merkityksellisten markkinoiden määrittelyä koskevasta velvollisuudesta, jonka komissio on itse itselleen asettanut kauppaan kohdistuvaa vaikutusta koskevien suuntaviivojen 55 kohdassa, kun taas komissio sitä vastoin väittää, että unionin yleinen tuomioistuin on virheellisesti katsonut, että suuntaviivat ovat sitovat. Tässä yhteydessä on ensinnäkin huomautettava, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan komissio voi asettaa itselleen harkintavaltansa käyttämiseksi toimintaohjeita suuntaviivojen kaltaisten toimien muodossa, jos nämä toimet sisältävät ohjeellisia sääntöjä kyseisen toimielimen toimintaa varten eivätkä ne ole EUT-sopimuksen vastaisia (ks. vastaavasti asia C-313/90, CIRFS ym. v. komissio, tuomio 24.3.1993, Kok., s. I-1125, Kok. Ep. XIV, s. I-95, 34 ja 36 kohta sekä asia C-288/96, Saksa v. komissio, tuomio 5.10.2000, Kok., s. I-8237, 62 kohta).

60 Vaikka taloudellisiin toimijoihin kohdistuvien suuntaviivojen kaltaisia toimenpiteitä, joilla on tarkoitus saada aikaan ulkopuolisia vaikutuksia, ei voitaisikaan pitää oikeussääntöinä, joita hallinto on joka tapauksessa velvollinen noudattamaan, niissä vahvistetaan kuitenkin käytännesääntöjä, joissa on ohjeita noudatettavasta käytännöstä ja joista hallinto voi poiketa yksittäistapauksissa vain sellaisin perustein, jotka ovat sopusoinnussa yhdenvertaisen kohtelun periaatteen kanssa. Kun komissio antaa tällaisia käytännesääntöjä ja ne julkaisemalla ilmoittaa, että niitä sovelletaan tuosta hetkestä lähtien niissä tarkoitettuihin tilanteisiin, se rajoittaa oman harkintavaltansa käyttämistä eikä voi poiketa näistä säännöistä sillä uhalla, että sen mahdollisesti katsottaisiin loukanneen yleisiä oikeusperiaatteita, kuten yhdenvertaisen kohtelun periaatetta tai luottamuksensuojan periaatetta. Näin ollen ei voi olla poissuljettua, että tietyillä edellytyksillä ja käytännesääntöjen sisällön mukaisesti tällaisilla yleisesti sovellettavilla käytännesäännöillä voi olla oikeusvaikutuksia (ks. vastaavasti yhdistetyt asiat C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P-C-208/02 P ja C-213/02 P, Dansk Rørindustri ym. v. komissio, tuomio 28.6.2005, Kok., s. I-5425, 209–211 kohta).

61 Tämä on tilanne kauppaan kohdistuvaa vaikutusta koskevien suuntaviivojen osalta. Niiden 3 kohdasta näet ilmenee, että vaikka niiden tarkoituksena on antaa jäsenvaltioiden tuomioistuimille ja viranomaisille EY 81 ja EY 82 artiklan mukaisen kauppaan kohdistuvan vaikutuksen käsitteen soveltamista koskevia ohjeita, niiden tarkoituksena on myös ”määrittää menetelmä kauppaan kohdistuvan vaikutuksen käsitteen soveltamista varten ja opastaa, miten käsitettä sovelletaan usein toistuvissa tilanteissa”. Lisäksi etenkin kyseisten suuntaviivojen 50, 52 ja 53 kohdassa todetaan selkeästi, että komissio pyrkii soveltamaan niitä erityisesti arvioidakseen, vaikuttaako sopimus tuntuvasti jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

62 On selvää – kuten muun muassa valituksenalaisen tuomion 49 kohdasta ilmenee – että komissio on päättänyt soveltaa mainittuja suuntaviivoja käsiteltävässä asiassa määrittääkseen, oliko tuntuvaa vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan koskeva EY 81 artiklan soveltamisedellytys täyttynyt. Tämän perusteella unionin yleinen tuomioistuin on valituksenalaisen tuomion 66–68 kohdassa todennut oikeudellista virhettä tekemättä, että komission oli käsiteltävässä asiassa noudatettava mainittuja suuntaviivoja.

63 Lisäksi on todettava, että vaikka merkityksellisten markkinoiden määritteleminen EY 81 artiklassa tarkoitetun jäsenvaltioiden väliseen kauppaan kohdistuvan tuntuvan vaikutuksen toteamiseksi on tarpeetonta tietyissä olosuhteissa eli silloin, kun myös tällaisen määritelmän puuttuessa on mahdollista todeta, että kyseinen yhteistoimintajärjestely voi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja sen tarkoituksena on estää, rajoittaa tai vääristää kilpailua yhteismarkkinoilla tai sillä on tällainen vaikutus (ks. vastaavasti asia C-111/04 P, Adriatica di Navigazione v. komissio, määräys 16.2.2006, 31 kohta), markkinaosuutta koskevan raja-arvon ylittymisen tarkastamista ei määritelmän mukaan voida suorittaa ilman minkäänlaista kyseisten markkinoiden määritelmää. Kauppaan kohdistuvaa vaikutusta koskevien

suuntaviivojen 55 kohdassa todetaan tässä yhteydessä johdonmukaisesti, että ”markkinaosuutta koskevan raja-arvon soveltamiseksi on välttämätöntä määritellä merkitykselliset markkinat”, ja viitataan saman 55 kohdan alaviitteessä tarkoitettuun markkinoiden määrittelyä koskevaan tiedonantoon.

64 Tämän perusteella unionin yleinen tuomioistuin on valituksenalaisen tuomion 66–68 kohdassa todennut samoin oikeudellista virhettä tekemättä, että komissio oli kyseisten suuntaviivojen yhteydessä velvollinen määrittelemään merkitykselliset markkinat. Komission esittämä perustelujen korvaamista koskeva ensimmäinen vaatimus on siis hylättävä.

65 Zieglerin ensisijaisesti esittämää väitettä ei voida kuitenkaan hyväksyä.

66 Unionin yleinen tuomioistuin on tosin valituksenalaisen tuomion 68 kohdassa todennut, että ”on selvää, ettei komissio ole noudattanut [kauppaan kohdistuvaa vaikutusta koskevien] suuntaviivojen 55 kohdassa asetettua velvollisuutta [määritellä merkitykselliset markkinat]”, ja katsonut mainitun tuomion 72 kohdassa, että ”poikkeuksellisesti komissio saattoi tukeutua [mainittujen suuntaviivojen] 53 kohdan toiseen vaihtoehtoiseen edellytykseen ja olla määrittelemättä nimenomaisesti markkinoita [mainitussa] 55 kohdassa tarkoitetulla tavalla”.

67 Valituksenalaisen tuomion 65–73 kohdasta ilmenee kuitenkin kokonaisuudessaan, ettei unionin yleinen tuomioistuin ole mitenkään vapauttanut komissiota velvollisuudesta määritellä relevantit markkinat, kun komissio on nojautunut merkityksellisiä yhteisön markkinoita koskevaan viiden prosentin raja-arvoon. Se on sitä vastoin katsonut valituksenalaisen tuomion 70 kohdassa, että komissio oli käsiteltävässä asiassa kartoittanut asianmukaisesti kyseiset palvelut, koska se oli esittänyt ”kyseisestä alasta riittävän yksityiskohtaisen kuvauksen, joka käsittää tarjonnan, kysynnän ja maantieteellisen ulottuvuuden” ja jonka perusteella unionin yleinen tuomioistuin ”voi tarkistaa komission perusväitteet”, kun ”tällä perusteella yhteenlaskettu markkinaosuus mitä ilmeisimmin ylittää selvästi viiden prosentin raja-arvon”.

68 Tässä yhteydessä unionin yleinen tuomioistuin on valituksenalaisen tuomion 65 kohdassa etenkin täsmentänyt, että ”komissio on perustellusti tuonut esille, että kartellin tarkoituksena oli rajoittaa kilpailua Belgiasta tai Belgiaan tapahtuvien kansainvälisten muuttojen alalla. Kyseisille muutoille oli ominaista, että niiden lähtö- tai kohdepaikkana oli Belgia ja että kartellin toimintaa harjoitettiin Belgiassa. Lisäksi komissio on ottanut markkinoiden kokoa arvioidessaan huomioon näillä markkinoilla toimineiden ulkomaisten yhtiöiden liikevaihdon. Näin ollen komissio on perustellusti todennut, että kyseiset palvelut olivat kansainvälisiä muuttopalveluja Belgiassa”. Se on mainitun tuomion 71 kohdassa myös todennut, että ”komissio on – – perustellusti yksilöinyt” kansainvälisten muuttopalvelujen markkinat Belgiassa ”relevanteiksi markkinoiksi”.

69 Näin tehdessään unionin yleinen tuomioistuin on pelkästään todennut – kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 46 kohdassa huomauttanut –, että tällainen kuvaus oli kauppaan kohdistuvaa vaikutusta koskevien suuntaviivojen 55 kohdassa tarkoitettu markkinoiden määritelmä, jonka perusteella voitiin arvioida, oliko mainittu viiden prosentin raja-arvo ylitetty.

70 On todettava, että Zieglerin pääväite, jolla pyritään riitauttamaan sen komissiolle väitetysti myönnetyn vapautuksen perusteltavuus, joka koskee velvollisuutta määritellä relevantit markkinat, perustuu valituksenalaisen tuomion valikoivaan, jopa virheelliseen, tulkintaan, ja se on näin ollen hylättävä samalla tavalla kuin Zieglerin toissijainen väite, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin on esittänyt ristiriitaisia perusteluja oikeuttaakseen mainitun vapautuksen ja jopa jättänyt tältä osin noudattamatta perusteluvelvollisuuttaan, koska myös kyseinen väite perustuu samaan valikoivaan tulkintaan.

71 Toiseksi siitä Zieglerin väitteestä, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin on näin menetellessään ainakin arvioinut virheellisesti niitä oikeudellisia vaatimuksia, jotka asianomaisten markkinoiden määritelmän olisi käsiteltävässä asiassa pitänyt täyttää, on huomautettava, että merkityksellisten markkinoiden määritelmällä pyritään EY 81 artiklan 1 kohtaa sovellettaessa pelkästään määrittämään, onko kyseinen sopimus omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja onko sen tarkoituksena estää, rajoittaa tai vääristää kilpailua yhteismarkkinoilla tai seuraako siitä, että kilpailu estyy, rajoittuu tai vääristyy yhteismarkkinoilla (em. asia Adriatica di Navigazione v. komissio, määräyksen 31 kohta), ja että sen selvittämiseksi, vaikuttaako yhteistoimintajärjestely tuntuvasti jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, tällainen järjestely on tutkittava sen taloudellisessa ja oikeudellisessa asiayhteydessä (asia C-238/05, Asnef-Equifax ja Administración del Estado, tuomio 23.11.2006, Kok., s. I-11125, 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja yhdistetyt asiat C-125/07 P, C-133/07 P, C-135/07 P ja C-137/07 P, Erste Group Bank ym. v. komissio, tuomio 24.9.2009, Kok., s. I-8681, 37 kohta).

72 Silloin kun on kyse tuntuvaa vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan koskevan edellytyksen arvioinnista, vaatimukset, jotka relevanttien markkinoiden määritelmän on täytettävä, vaihtelevat kunkin tapauksen olosuhteiden mukaan.

73 Näin ollen on niin, että toisin kuin Ziegler väittää, unionin yleinen tuomioistuin ei ole tehnyt oikeudellista virhettä niiden oikeudellisten vaatimusten osalta, jotka markkinoiden määritelmän on täytettävä käsiteltävässä asiassa, todetessaan valituksenalaisen tuomion 70 kohdassa, että ”riittävän yksityiskohtai[nen] kuvau[s], joka käsittää tarjonnan, kysynnän ja maantieteellisen ulottuvuuden”, oli riittävä muodostamaan sellaisen markkinoiden määritelmän, jonka perusteella voitiin arvioida, oliko mainittujen suuntaviivojen 53 kohdassa vahvistettu markkinaosuutta koskeva viiden prosentin raja-arvo ylittynyt käsiteltävässä asiassa.

74 Ziegler väittää, että unionin yleinen tuomioistuin on virheellisesti hyväksynyt komission riidanalaisessa päätöksessä esittämän markkinoiden määritelmän, ja tästä on kolmanneksi huomautettava, että SEUT 256 artiklasta ja Euroopan unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 58 artiklan ensimmäisestä kohdasta seuraa, että ainoastaan unionin yleinen tuomioistuin on toimivaltainen yhtäältä määrittämään tosiseikaston, lukuun ottamatta sellaisia tapauksia, joissa määritetyn tosiseikaston paikkansapitämättömyys käy ilmi unionin yleiselle tuomioistuimelle toimitetusta aineistosta, ja toisaalta arvioimaan tätä tosiseikastoa. Kun unionin yleinen tuomioistuin on määrittänyt asian tosiseikaston tai arvioinut sitä, unionin tuomioistuin on SEUT 256 artiklan nojalla toimivaltainen harjoittamaan tämän tosiseikaston oikeudelliseen luonnehdintaan ja unionin yleisen tuomioistuimen sen pohjalta tekemiin oikeudellisiin päätelmiin kohdistuvaa valvontaa (ks. mm. asia C-185/95 P, Baustahlgewebe v. komissio, tuomio 17.12.1998, Kok., s. I-8417, 23 kohta sekä asia C-90/09 P, General Química ym. v. komissio, tuomio 20.1.2011, Kok., s. I-1, 71 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

75 Unionin tuomioistuimella ei siten ole toimivaltaa määrittää asian tosiseikastoa eikä lähtökohtaisesti myöskään arvioida selvitystä, johon unionin yleinen tuomioistuin on sitä määrittäessään tukeutunut. Silloin, kun kyseinen selvitys on saatu asianmukaisesti ja todistustaakkaa sekä asian selvittämistä koskevia menettelysääntöjä ja yleisiä oikeusperiaatteita on noudatettu, ainoastaan unionin yleisen tuomioistuimen tehtävänä nimittäin on arvioida sille esitetyn selvityksen näyttöarvoa. Lukuun ottamatta sitä tapausta, että tuomioistuimelle esitetty selvitys on otettu huomioon vääristyneellä tavalla, tämä arviointi ei näin ollen ole sellainen oikeuskysymys, että se sinänsä kuuluisi unionin tuomioistuimen harjoittaman valvonnan piiriin (em. asia Baustahlgewebe v. komissio, tuomion 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja em. asia General Química ym. v. komissio, tuomion 72 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

76 Tämän tuomion 74 kohdassa esitetyillä väitteillä Ziegler pyrkii kuitenkin todellisuudessa siihen, että tosiseikat arvioidaan uudelleen, väittämättä kuitenkaan, että unionin yleinen tuomioistuin olisi ottanut ne huomioon vääristyneellä tavalla. Nuo väitteet on siis jätettävä tutkimatta.

77 Edellä esitetyn perusteella ensimmäisen valitusperusteen ensimmäinen osa on osittain hylättävä perusteettomana ja osittain jätettävä tutkimatta.

b) Ensimmäisen valitusperusteen toinen osa, joka perustuu siihen, ettei markkinaosuutta koskevaa viiden prosentin raja-arvoa ole ylitetty

i) Asianosaisten lausumat

78 Ziegler väittää, että vaikka kansainvälisten muuttopalveluiden markkinat Belgiassa katsottaisiinkin merkityksellisiksi markkinoiksi, unionin yleinen tuomioistuin ei ole noudattanut perusteluvelvollisuuttaan todetessaan valituksenalaisen tuomion 71 kohdassa, että kauppaan kohdistuvaa vaikutusta koskevien suuntaviivojen 53 kohdassa mainittu markkinaosuutta koskeva viiden prosentin raja-arvo oli välttämättäkin saavutettu käsiteltävässä asiassa, ja jotta sitä ei ylitettäisi, markkinoiden koon pitäisi olla vähintään 435 miljoonaa euroa, mikä ei voi olla tilanne, koska tällöin olisi unionin yleisen tuomioistuimen mukaan lähdettävä liikkeelle paljon laajemmista markkinoista kuin ne, jotka komissio on yksilöinyt.

79 Yhtäältä tätä viimeistä väitettä ei Zieglerin mukaan ole perusteltu, ja se perustuu puolustautumisoikeuksien kunnioittamisen yleisen periaatteen ja määräämisperiaatteen sekä todistustaakkaa koskevien sääntöjen vastaisesti sellaiseen unionin yleisen tuomioistuimen toteamukseen, josta ei ole keskusteltu kontradiktorisesti asianosaisten kesken. Toisaalta Ziegler katsoo, että vaikka tämä väite perustuisi riidanalaisessa päätöksessä esitettyyn arvioon relevanttien markkinoiden koosta, tällaista lähdettä ei kuitenkaan voida ottaa huomioon, koska unionin yleinen tuomioistuin on valituksenalaisen tuomion 59 kohdassa todennut, että arvio, jonka mukaan markkinoiden koko oli 83 miljoonaa euroa, oli virheellinen, ja koska markkinoita ei ollut määritelty. Unionin yleisen tuomioistuimen perustelut ovat siis ristiriitaiset. Ziegler toteaa vielä, että sen mukaan kansainvälisten muuttopalveluiden markkinoiden koko Belgiassa vuonna 2002 saattaisi olla 880 miljoonaa euroa.

80 Perustelujen korvaamista koskevan vaatimuksensa lisäksi komissio korostaa aluksi, että markkinoiden hypoteettisen koon määrittämisestä – joka on tarpeen, jotta kartellin osallistujilla oleva markkinaosuus voisi jäädä viiden prosentin raja-arvon alapuolelle – on keskusteltu suullisessa käsittelyssä ja että se on toimittanut laskentaan liittyvät seikat 22.3.2010 päivätyssä vastauksessaan unionin yleisen tuomioistuimen kirjallisiin kysymyksiin. Se, että merkityksellisten markkinoiden kooksi arvioidaan 880 miljoonaa euroa, on esitetty ensimmäisen kerran unionin tuomioistuimessa, ja kyseinen arvio on tuulesta temmattu. Komissio huomauttaa lisäksi Zieglerin arvostelevan sitä, että kyseisten markkinoiden koko on arvioitu liian suureksi tutkittaessa 40 miljoonan euron raja-arvoa, mutta väittävän, että markkinoiden koko on arvioitu liian pieniksi silloin, kun on kyse markkinaosuutta koskevan viiden prosentin raja-arvon tutkimisesta. Komissio toteaa lopuksi, että viiden prosentin raja-arvo on joka tapauksessa selvästi ylitetty. Ziegler ei näet kiistä unionin yleisen tuomioistuimen muun muassa valituksenalaisen tuomion 70 kohdassa vahvistamaa aritmeettista päättelyä. Unionin yleisen tuomioistuimen esittämä selitys on lisäksi täysin riittävä, jotta sen päättely voidaan ymmärtää. Myös perusteluvelvollisuutta on siis noudatettu.

ii) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

81 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tuomion perusteluista on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmettävä unionin yleisen tuomioistuimen päättely siten, että osapuolille selviävät ratkaisun syyt ja että unionin tuomioistuin voi tutkia ratkaisun laillisuuden (ks. mm. asia C-259/96 P, neuvosto v. de Nil ja Impens, tuomio 14.5.1998, Kok., s. I-2915, 32 ja 33 kohta sekä em. asia General Química ym. v. komissio, tuomion 59 kohta).

82 Perusteluvelvollisuus ei kuitenkaan velvoita unionin yleistä tuomioistuinta esittämään selvitystä, jossa seurattaisiin tyhjentävästi ja kohta kohdalta kaikkia riidan osapuolten esittämiä päätelmiä. Perustelut voivat siten olla implisiittisiä, kunhan osapuolet saavat niiden avulla selville syyt, joiden vuoksi unionin yleinen tuomioistuin ei ole hyväksynyt osapuolten argumentteja, ja unionin tuomioistuimella on käytettävissään riittävät tiedot, jotta se kykenee harjoittamaan laillisuusvalvontaansa (ks. mm. yhdistetyt asiat C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P ja C-219/00 P, Aalborg Portland ym. v. komissio, tuomio 7.1.2004, Kok., s. I-123, 372 kohta).

83 Käsiteltävässä asiassa unionin yleinen tuomioistuin on nyt käsiteltävän osan yksinomaisena kohteena olevassa valituksenalaisen tuomion 71 kohdassa todennut seuraavaa:

”– – ensinnäkin – – komissio saattoi perustellusti todeta, että kyseiset palvelut olivat kansainvälisiä muuttopalveluja Belgiassa – –. Toiseksi komissio on tällä perusteella arvioinut markkinoiden kooksi 83 miljoonaa euroa ja kartellin osallistujien yhteenlasketuksi markkinaosuudeksi noin 50 prosenttia. Näitä lukuja on mukautettava, jotta huomioon voidaan ottaa päätökseen K(2009) 5810 [lopullinen, 24.7.2009] – – ja alihankintana toteutetun myynnin ulkopuolelle jättämiseen – – perustuvat korjaukset, mikä johtaa komission mukaan yli 20 miljoonan euron yhteenlaskettuun liikevaihtoon ja lähes 30 prosentin yhteenlaskettuun markkinaosuuteen. Markkinaosuus on kuitenkin edelleen selvästi viiden prosentin raja-arvoa suurempi. Kolmanneksi [Ziegler] on itse todennut istunnossa vastauksessaan unionin yleisen tuomioistuimen kysymyksiin, että jotta viiden prosentin raja-arvoa ei ylitettäisi, markkinoiden koon pitäisi olla vähintään 435 miljoonaa euroa. Ainoa mahdollisuus päästä tällaiseen markkinoiden kokoon olisi lähteä liikkeelle paljon laajemmista markkinoista kuin kansainvälisten muuttopalvelujen markkinoista Belgiassa, jotka komissio on kuitenkin perustellusti yksilöinyt relevanteiksi markkinoiksi.”

84 On siis todettava ensinnäkin kyseisestä 71 kohdasta nimenomaisesti ilmenevän, että unionin yleisen tuomioistuimen esiin tuomista luvuista ja toteamuksesta, jonka se on niiden perusteella esittänyt, on keskusteltu kontradiktorisesti asianosaisten kesken. Kontradiktorisen periaatteen loukkaamista ja siitä seuraavaa puolustautumisoikeuksien kunnioittamisen yleisen periaatteen ja määräämisperiaatteen loukkaamista sekä todistustaakkaa koskevien sääntöjen rikkomista koskeva väite on siis hylättävä.

85 Toiseksi unionin yleisessä tuomioistuimessa käsiteltyä asiaa koskevista oikeudenkäyntiasiakirjoista ilmenee, että päätelmä, jonka unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt mainitussa 71 kohdassa, ei perustu markkinoiden koosta riidanalaisessa päätöksessä tehtyyn arvioon – joka on valituksenalaisen tuomion 59 kohdan mukaan virheellinen – vaan mukautettuihin lukuihin, sellaisina kuin komissio on ne ilmoittanut 22.3.2010 päivätyssä vastauksessaan unionin yleisen tuomioistuimen kysymyksiin. Kuten unionin yleisessä tuomioistuimessa käsiteltyä asiaa koskevista oikeudenkäyntiasiakirjoista ilmenee, komissio toteaa niissä ”[voivansa] arvioida Belgiasta tai Belgiaan tapahtuvia kansainvälisiä muuttopalveluja koskevien markkinoiden koon kokonaisuudessaan sulkemalla pois alihankintana toteutetut muutot, joiden arvo on enintään 67,5 miljoonaa euroa”, ja myös tällaisilla suppeammilla markkinoilla kartelliin osallistujilla ”on edelleen vähintään lähes 30 prosentin suuruinen yhteenlaskettu markkinaosuus”. Tästä seuraa, ettei väitettyä perustelujen ristiriitaisuutta ole näytetty toteen.

86 Tässä yhteydessä on myös korostettava – kuten julkiasiamies on ratkaisuehdotuksensa 73 kohdassa huomauttanut –, että pelkästään sen perusteella, että tietyt riidanalaisessa päätöksessä olevat luvut on voitu todeta virheelliseksi, ei voida katsoa, että kaikki komission ilmoittamat luvut ovat virheellisiä. Komission tässä tapauksessa unionin yleisen tuomioistuimen kysymyksiin antamassaan vastauksessa esittämien lukujen oikeellisuuden arviointi on joka tapauksessa sellainen tosiseikkoja koskeva kysymys, joka – jollei tosiseikkoja ole otettu huomioon vääristyneellä tavalla, mihin käsiteltävässä tapauksessa ei ole vedottu – ei kuulu unionin tuomioistuimen muutoksenhakuasioissa harjoittaman valvonnan piiriin tämän tuomion 74 ja 75 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti.

87 Kolmanneksi – toisin kuin Ziegler väittää – unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 71 kohdassa esittämät perustelut, joilla pyritään vahvistamaan, että viiden prosentin raja-arvo oli ylittynyt, ovat tämän tuomion 81 ja 82 kohdassa mainittujen vaatimusten mukaiset. On näet itsestään selvää, että kartelliin osallistujien yhteenlaskettua markkinaosuutta voidaan pienentää suhteellisesti ainoastaan, jos markkinoita, joihin se liittyy, laajennetaan. Koska yhtäältä unionin yleinen tuomioistuin on katsonut, että komissio on perustellusti yksilöinyt kansainvälisten muuttopalveluiden markkinat Belgiassa, ja koska toisaalta niiden kokoa, sellaisena kuin unionin yleinen tuomioistuin on sen vahvistanut, ei voida hyödyllisesti riitauttaa muutoksenhaun yhteydessä, koska sitä ei ole väitetty otetun huomioon vääristyneellä tavalla, tämän toteamuksen tueksi ei ollut tarpeen esittää mitään muuta erityistä perustelua kuin siihen toteamukseen nojautuva perustelu, jonka mukaan pelkästään kansainvälisten muuttopalvelujen markkinoita Belgiassa – jotka komissio on perustellusti yksilöinyt – paljon laajempien markkinoiden huomioon ottaminen voisi johtaa siihen, ettei mainittua raja-arvoa ole ylitetty.

88 Tässä yhteydessä on lisäksi korostettava, että kun Ziegler väittää, että kansainvälisten muuttopalveluiden markkinoiden koko Belgiassa vuonna 2002 saattaisi olla 880 miljoonaa eroa, se pyrkii jälleen kerran kyseenalaistamaan unionin yleisen tuomioistuimen tosiseikoista tekemän arvioinnin vetoamatta mihinkään selvityksen huomioon ottamiseen vääristyneellä tavalla. Kuten tämän tuomion 74 ja 75 kohdassa jo mainitusta oikeuskäytännöstä seuraa, tällaista väitettä ei kuitenkaan voida ottaa tutkittavaksi muutoksenhakuvaiheessa.

89 Edellä esitetyn perusteella ensimmäisen valitusperusteen toinen osa on osittain hylättävä perusteettomana ja osittain jätettävä tutkimatta tarvitsematta ottaa kantaa komission esittämään perustelujen korvaamista koskevaan toiseen vaatimukseen.

c) Ensimmäisen valitusperusteen kolmas osa, jonka mukaan markkinaosuutta koskevan viiden prosentin raja-arvon ylittyminen ei riitä osoittamaan, että jäsenvaltioiden väliseen kauppaan saattoi kohdistua tuntuva vaikutus

i) Asianosaisten lausumat

90 Ziegler väittää toissijaisesti, että unionin yleinen tuomioistuin on joka tapauksessa tehnyt valituksenalaisen tuomion 73 kohdassa oikeudellisen virheen katsoessaan, että kyseinen rikkominen saattoi vaikuttaa tuntuvasti jäsenvaltioiden väliseen kauppaan pelkästään siitä syystä, että kartelliin osallistujilla oli yli viiden prosentin osuus asianomaisista markkinoista. Ziegler viittaa etenkin kauppaan kohdistuvaa vaikutusta koskevien suuntaviivojen 45 kohtaan ja väittää yhtäältä, että ennakkoehto kyseisen olettaman soveltamiselle on osallistuminen sopimuksiin, jotka jo luonteensa vuoksi voivat vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Unionin yleinen tuomioistuin ei kuitenkaan ole ottanut kantaa tuohon edellytykseen, joka ei myöskään ole täyttynyt käsiteltävässä asiassa. Toisaalta mainittujen suuntaviivojen 53 kohdassa mainittu myönteinen olettama ei missään tapauksessa ole kyseisen kohdan sanamuodon mukaan yleisesti sovellettava ja automaattinen. Komissiolla on siis edelleen velvollisuus tutkia käsiteltävän asian olosuhteet ja perustella kyseisen olettaman soveltaminen.

91 Komissio huomauttaa, että sitä päätelmää, jonka mukaan tuntuva vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan on näytetty toteen, tukevat muut seikat kuin markkinaosuutta koskevan viiden prosentin raja-arvon ylittyminen, joka käsiteltävässä tapauksessa on lisäksi selvää. Se korostaa, ettei Ziegler ota huomioon sitä, että kyseessä olevat palvelut ovat rajat ylittäviä, eikä sitä, että kartelli koski koko Belgian aluetta.

ii) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

92 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan on niin, että jotta päätös, sopimus tai yhdenmukaistettu menettelytapa on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, on oltava nähtävissä riittävän todennäköisesti ja kaikkien asiaan vaikuttavien oikeudellisten seikkojen ja tosiseikkojen perusteella, että sillä voi tosiasiallisesti tai mahdollisesti olla suoraa tai välillistä vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan tavalla, joka voisi haitata jäsenvaltioiden välisten yhtenäismarkkinoiden toteuttamista. Tämän lisäksi vaaditaan, ettei tämä vaikutus ole vähäistä (em. asia Asnef-Equifax ja Administración del Estado, tuomion 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja em. asia Erste Group Bank ym. v. komissio, tuomion 36 kohta).

93 Vaikutus yhteisön sisäiseen kauppaan johtuu yleensä useista tekijöistä yhdessä, jotka erikseen tarkasteltuina eivät välttämättä olisi ratkaisevia. Sen selvittämiseksi, vaikuttaako yhteistoimintajärjestely tuntuvasti jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, tällainen järjestely on tutkittava sen taloudellisessa ja oikeudellisessa asiayhteydessä (em. asia Asnef-Equifax ja Administración del Estado, tuomion 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja em. asia Erste Group Bank ym. v. komissio, tuomion 37 kohta).

94 Unionin tuomioistuin on siten jo katsonut, että yhteistoimintajärjestely, joka ulottuu yhden jäsenvaltion koko alueelle, on jo luonteeltaan sellainen, että se lujittaa kansallista markkinoiden eristämistä ja haittaa näin EUT-sopimuksessa tavoiteltua taloudellista vuorovaikutusta ja on näin ollen omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan EY 81 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla (ks. vastaavasti asia C-35/99, Arduino, tuomio 19.2.2002, Kok., s. I-1529, 33 kohta; em. asia Asnef-Equifax ja Administración del Estado, tuomion 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja em. asia Erste Group Bank ym. v. komissio, tuomion 38 kohta), ja että se, että kyseessä olevat palvelut ovat rajat ylittäviä, on merkityksellinen seikka arvioitaessa sitä, vaikutetaanko jäsenvaltioiden väliseen kauppaan mainitussa määräyksessä tarkoitetulla tavalla (ks. analogisesti asia 311/85, Vereniging van Vlaamse Reisbureaus, tuomio 1.10.1987, Kok., s. 3801, Kok. Ep. IX, s. 189, 18 ja 21 kohta).

95 Kysymystä tuntuvasta vaikutuksesta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan on arvioitava ottamalla huomioon kaikki käsiteltävään asiaan liittyvät merkitykselliset seikat. Ei siis voida pitää mahdottomana, että tietyssä tapauksessa jo yksi näistä seikoista, kuten kauppaan kohdistuvasta vaikutuksesta annettujen suuntaviivojen 53 kohdassa vahvistettujen raja-arvojen selvä ylittyminen, voi jo sinällään osoittaa riittävällä tavalla, että jäsenvaltioiden väliseen kauppaan on vaikutettu tuntuvasti EY 81 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla (ks. analogisesti asia 19/77, Miller International Schallplatten v. komissio, tuomio 1.2.1978, Kok., s. 131, 9 kohta ja yhdistetyt asiat 100/80-103/80, Musique Diffusion française ym. v. komissio, tuomio 7.6.1983, Kok. s. 1825, Kok. Ep. VII, s. 133, 82, 83 ja 86 kohta).

96 Lisäksi on huomautettava, että kauppaan kohdistuvaa vaikutusta koskevien suuntaviivojen 53 kohdan mukaan on niin, että ”jos sopimukset ovat luonteeltaan omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, monissa tapauksissa voidaan olettaa, että vaikutukset ovat tuntuvia, jos osapuolten markkinaosuus ylittää – – viiden prosentin rajan”.

97 Tässä tapauksessa unionin yleinen tuomioistuin on tosin valituksenalaisen tuomion 73 kohdassa todennut pelkästään, että ”[kauppaan kohdistuvaa vaikutusta koskevien] suuntaviivojen 53 kohdassa tarkoitetun positiivisen olettamuksen yhteydessä riittää, että toinen kahdesta vaihtoehtoisesta edellytyksestä täyttyy, jotta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan kohdistuvan vaikutuksen tuntuvuus voidaan näyttää toteen”.

98 Unionin yleinen tuomioistuin on kuitenkin kyseisen tuomion 53 kohdassa huomauttanut, että ”[kauppaan kohdistuvaa vaikutusta koskevien] suuntaviivojen 53 kohdassa tarkoitettua positiivista olettamusta sovelletaan ainoastaan sopimuksiin tai menettelytapoihin, jotka ovat luonteensa vuoksi omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan”. Se on lisäksi korostanut saman tuomion 52,

65 ja 71 kohdassa, että yhtäältä asiassa ei ole kiistetty sitä, etteivätkö kyseessä olevat palvelut olisi rajat ylittäviä, ja toisaalta komissio on yksilöinyt perustellusti kartellin maantieteellisten markkinoiden ulottuvan Belgiaan eli yhden jäsenvaltion koko alueelle.

99 Valituksenalaisesta tuomiosta ilmenee kokonaisuudessaan, että unionin yleinen tuomioistuin ei ole päätelläkseen, että tuntuvaa vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan koskeva edellytys oli käsiteltävässä tapauksessa täyttynyt, nojautunut pelkästään markkinaosuutta koskevan viiden prosentin raja-arvon ylittymiseen – joka on lisäksi hyvin merkittävä –, vaan se on myös tarkastellut kartellin maantieteellistä ulottuvuutta ja kyseessä olevien palvelujen rajat ylittävää luonnetta. Se on siis ottanut huomioon kaikki käsiteltävään tapaukseen liittyvät merkitykselliset seikat tämän tuomion 92–95 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti.

100 Vaikka unionin yleinen tuomioistuin ei lisäksi ole nimenomaisesti ottanut kantaa mainittujen suuntaviivojen 53 kohdan soveltamista koskevaan ennakkoedellytykseen, joka koskee kyseisen sopimuksen luonnetta, tämän tuomion 98 kohdassa mainituista seikoista ilmenee, että tuo edellytys oli sen mukaan selvästi täyttynyt käsiteltävässä asiassa, kun otetaan huomioon kyseisen kartellin ominaispiirteet. Mainitun kohdan väitettyä rikkomista ei siis ole näytetty toteen. Kun lisäksi otetaan huomioon tämän tuomion 81 ja 82 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö, ei voida katsoa, että unionin yleinen tuomioistuin olisi jättänyt noudattamatta perusteluvelvollisuuttaan siltä osin kuin on kyse mainitun olettaman soveltamisesta käsiteltävässä asiassa.

101 Tämän perusteella Zieglerin valituksensa tueksi vetoaman ensimmäisen valitusperusteen kolmas osa ja näin ollen kyseinen valitusperuste kokonaisuudessaan on hylättävä ilman, että on tarpeen ottaa kantaa komission esittämän perustelujen korvaamista koskevan toisen vaatimuksen perusteltavuuteen.

B *Toinen valitusperuste, joka koskee SEUT 296 artiklan, Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan ja ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen 6 artiklan virheellistä soveltamista sekä yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamista arvioitaessa sakon määrän perusteluja*

1. Asianosaisten lausumat

102 Ziegler väittää, että unionin yleinen tuomioistuin on soveltanut virheellisesti unionin oikeutta katsoessaan valituksenalaisen tuomion 88–94 kohdassa, ettei komissio ollut laiminlyönyt perusteluvelvollisuuttaan nojautuessaan pelkkään rikkomisen ”hyvin vakavaan” luonteeseen vahvistaakseen myynnin arvon osuuden, jonka pohjalta sakon perusmäärä sekä ennalta ehkäisevä lisäsumma määritetään.

103 Ziegler väittää ensisijaisesti yhtäältä, että tällaisen poikkeuksen myöntäminen perusteluvelvollisuudesta on ristiriidassa SEUT 296 artiklan kanssa. Sakkojen laskennasta annettujen suuntaviivojen 20 ja 22 kohdassa todetaan sen mukaan, että komission on otettava huomioon tietty määrä tekijöitä päättäessään siitä, mikä osuus myynnin arvosta otetaan huomioon, vaikka se katsookin, että kyse on kaikkein vakavimmista kilpailun rajoituksista. Unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 93 kohdassa vahvistamat perustelut ovat siis riittämättömät, ja niissä otetaan vääristyneellä tavalla huomioon mainittujen suuntaviivojen 23 kohta.

104 Toisaalta valituksenalaisessa tuomiossa loukataan Zieglerin mukaan Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 47 artiklassa ja Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) 6 artiklassa vahvistettua perusoikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin siltä osin kuin kyseinen oikeus merkitsee velvollisuutta esittää ”merkitykselliset ja riittävät perustelut”. Kyseinen velvollisuus kuuluu komissiolle silloin, kun se ryhtyy toimenpiteisiin kilpailuoikeuden rikkomisten osalta ja ottaa niihin kantaa, koska Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen

oikeuskäytännön perusteella ei voida kiistää, etteikö komissio olisi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitettu tuomioistuin. Kyseisestä oikeuskäytännöstä seuraa, että oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin estää sen, että unionin yleinen tuomioistuin ottaa käyttöön poikkeuksen kilpailuoikeuden kaikkein vakavimpiin rikkomisiin sovellettavien seuraamusten perustelemista koskevan velvollisuuden osalta.

105 Ziegler toteaa vielä, että vaikka komissiota ei pidettäisikään tuomioistuimena, johon mainittuja perusteluvaatimuksia sovelletaan, on kuitenkin niin, että kun unionin yleinen tuomioistuin vapauttaa komission sille kuuluvasta perusteluvelvollisuudesta sen vuoksi, että komissio ottaa huomioon sellaisen osuuden myynnin arvosta, joka on lähellä tämäntyyppisille rajoituksille asetetun asteikon alinta arvoa, se luopuu tällä tavalla käyttämästä täyttä tuomiovaltaansa ja loukkaa siis Zieglerin oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Etenkin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä näet todetaan, että pelkästään sen valvominen, ettei hallintoelin ole ylittänyt harkintavaltansa rajoja, ei merkitse Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitetun täyden tuomiovallan käyttämistä. Samoin pelkkä mahdollisuus käyttää täyttä tuomiovaltaa ei riitä täyttämään oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeita, vaan tämän lisäksi edellytetään vielä, että kyseinen valvonta todellakin suoritetaan käsiteltävässä tapauksessa.

106 Ziegler väittää toissijaisesti, että vaikka oletetaan, että tällainen poikkeus perusteluvelvollisuudesta on lähtökohtaisesti sallittu, unionin yleisen tuomioistuimen tuolle poikkeukselle antaman ulottuvuuden johdosta poikkeus on ristiriidassa edellä mainittujen perusmääräysten sekä yhdenvertaista kohtelua koskevan yleisen periaatteen kanssa ja se perustuu riittämättömiin perusteluihin. Yhtäältä se, että valituksenalaisen tuomion 93 kohdan mukaan tätä poikkeusta sovelletaan ainoastaan vahvistettaessa ”prosentti, joka on hyvin lähellä” vakavimmille kilpailunrajoituksille asetetun asteikon alarajaa, kyseistä käsitettä kuitenkaan määrittelemättä, johtaa siihen, että erilaisia tilanteita kohdellaan samalla tavalla yhdenvertaisen kohtelun periaatetta loukaten. Kun unionin yleinen tuomioistuin toisaalta totesi ilman muuta selitystä, että käyttöön otettu poikkeus kattaa myös ennalta ehkäisevän lisäsumman, se jätti noudattamatta perusteluvelvollisuuttaan. Sakkojen laskennasta annettujen suuntaviivojen 25 kohdassa näet todetaan, että lisäsummaa sovelletaan kaikkein vakavimpiin rikkomisiin, joten pelkkä rikkomisen luonne ei voi riittää määrittämään huomioon otettavaa osuutta.

107 Ziegler toteaa komission esittämästä vaatimuksesta korvata perustelut sakkojen laskennasta vuonna 2006 annetuissa suuntaviivoissa asetetun perusteluvelvollisuuden ulottuvuudesta, ettei sitä voida ottaa tutkittavaksi eikä se ole missään tapauksessa perusteltu. Näitä vuonna 2006 annettuja suuntaviivoja edeltävä oikeuskäytäntö on menettänyt merkityksensä. Mainituissa suuntaviivoissa on tiukennettu komissiolle asetettua perusteluvelvollisuutta. Samoin komission kilpailun alalla määräämien sakkojen rikosoikeudellisen luonteen tunnustaminen ja perusoikeuskirjan voimaantuleminen ovat kiristäneet komission päätösten perusteluille asetettuja vaatimuksia.

108 Komissio huomauttaa aluksi yhtäältä, ettei Ziegler ole unionin yleisessä tuomioistuimessa esittänyt 17 prosentin osuuteen myynnin arvosta liittyvien perustelujen osalta väitteitä, jotka perustuisivat sillä olevaan oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevaan perusoikeuteen. Komissio vaatii toisaalta, että unionin tuomioistuin korvaa valituksenalaisen tuomion 90–92 kohdassa olevat perustelut. Erityisesti 92 kohdassa oleva väite, jonka mukaan sakkojen laskennasta vuonna 2006 annetuilla suuntaviivoilla olisi tiukennettu komissiolle kuuluvaa perusteluvelvollisuutta, on virheellinen. Komissio korostaa myös, että valituksenalaisen tuomion 92 ja 93 kohdan välinen jännite, johon Ziegler on kiinnittänyt huomiota, poistetaan, jos sen perustelujen korvaamista koskeva vaatimus hyväksytään, minkä johdosta toinen valitusperuste olisi hylättävä.

109 Tämä valitusperuste on komission mukaan joka tapauksessa perusteeton. Kun ensisijaisesti on kyse yhtäältä perusteluvelvollisuudesta, unionin yleinen tuomioistuin on asianmukaisesti päätellyt riidanalaisen päätöksen perusteella komission noudattaneen sitä. Toisaalta väitteitä siitä, että komissio on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitettu tuomioistuin, jolla on erityinen perusteluvelvollisuus, ja siitä, että valituksenalaisen tuomion puutteellisten perustelujen johdosta

Ziegleriltä otetaan pois sillä oleva oikeus riitauttaa riidanalainen päätös riippumattomassa tuomioistuimessa, joka käyttää täyttä tuomiovaltaa, ei voida ottaa tutkittaviksi, koska ne on ensimmäistä kertaa esitetty muutoksenhakuvaiheessa eikä niitä ole ollut mahdotonta esittää unionin yleisessä tuomioistuimessa. Nämä väitteet eivät missään tapauksessa ole perusteltuja. Erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöllä ei voida horjuttaa Euroopan unionin voimassa olevaa oikeuskäytäntöä, jonka mukaan komissiota ei voida pitää Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitettuna tuomioistuimena.

110 Siltä osin kuin on toissijaisesti kyse sakon määrää koskevien perustelujen arvioinnista komissio viittaa kyseisen sakon perusmäärän määrittämisen pohjana käytetyn myynnin arvon osuuden osalta riidanalaisessa päätöksessä esitettyjä perusteluja koskeviin edellä toistettuihin väitteisiinsä. Ennalta ehkäisevän lisäsumman määrittämisen pohjana käytetystä myynnin arvon osuudesta komissio katsoo, ettei voida kiistää, etteikö käsiteltävässä asiassa huomioon otettu 17 prosentin osuus olisi 15–25 prosentin vaihteluvälin alapäässä tai etteivätkö samat vakavuutta koskevat seikat voisi johtaa kaksi kertaa samansuuruiseen osuuteen, kun otetaan huomioon se, että kyse on kahdesta rikkomisen vakavuutta sinällään koskevasta arviosta.

2. Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

a) Perustelujen korvaamista koskeva komission vaatimus

111 On huomautettava, että vaikka unionin yleinen tuomioistuin olisi katsonut valituksenalaisen tuomion 90–92 kohdassa virheellisesti, että sillä, että vuonna 2006 annettiin sakkojen laskennasta suuntaviivat, joilla korvattiin vuonna 1998 annetut suuntaviivat, on tiukennettu komissiolle kuuluvaa perusteluvelvollisuutta silloin, kun se määrää seuraamuksia unionin kilpailuoikeuden rikkomisesta, tällä ei kuitenkaan olisi mitään vaikutusta Zieglerin esittämän toisen valitusperusteen perusteltavuudesta tehtyyn arviointiin. Unionin yleinen tuomioistuin on näet valituksenalaisen tuomion 93–96 kohdassa todennut, että tällaiset yksityiskohtaisemmat perustelut eivät olleet tarpeen sen käsiteltävänä olevassa asiassa. Unionin yleinen tuomioistuin ei siis ole tehnyt valituksenalaisen tuomion 90–92 kohdassa esitetyistä seikoista mitään tosiseikkoja tai oikeudellisia seikkoja koskevaa päätelmää käsiteltävän tapauksen osalta.

112 Koska komission vaatimuksen on siis katsottava kohdistuvan valituksenalaisen tuomion ylimääräisiin perusteluihin ja se on siis tehoton, se on joka tapauksessa hylättävä (ks. vastaavasti asia C-137/95 P, SPO ym. v. komissio, määräys 25.3.1996, Kok., s. I-1611, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja asia C-182/99 P, Salzgitter v. komissio, tuomio 2.10.2003, Kok., s. I-10761, 54 ja 55 kohta).

b) Toisen valitusperusteen perusteltavuus

i) Ensisijainen osa

113 Alustavasti on huomautettava, että vaikka Ziegler esittää tämän osan yhteydessä etenkin SEUT 296 artiklan virheellistä soveltamista koskevan väitteen, käsiteltävässä asiassa on sovellettava EY 253 artiklaa, koska riidanalainen päätös on tehty ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa. Tällä ei kuitenkaan ole merkitystä, koska käsiteltävässä asiassa kyseessä olevien unionin toimien perusteluihin ei EY 253 artiklan yhteydessä sovelleta sellaisia oikeudellisia vaatimuksia, jotka poikkeaisivat SEUT 296 artiklan toisen kohdan yhteydessä sovellettavista vaatimuksista. Tämä väite on siis ymmärrettävä siten, että se koskee etenkin EY 253 artiklan virheellistä soveltamista.

114 Tässä yhteydessä on huomautettava, että EY 253 artiklassa määrätty perusteluvelvollisuus on olennainen muotomääräys, joka on erotettava perustelujen aineellisesta paikkansapitävyydestä, koska viimeksi mainittu koskee riidanalaisen toimen aineellista lainmukaisuutta (asia C-521/09 P, Elf Aquitaine v. komissio, tuomio 29.9.2011, Kok., s. I-8947, 146 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

115 Yhtäältä EY 253 artiklassa edellytettyjen perustelujen on näin ollen oltava kyseisen toimen luonteen mukaisia ja niistä on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmettävä riidanalaisen toimen tehneen toimielimen päättely siten, että niille, joita toimi koskee, selviävät sen syyt ja että toimivaltainen tuomioistuin voi tutkia toimenpiteen laillisuuden. Erityisesti yksittäistapauksia koskevien päätösten osalta tällaisten päätösten perustelemista koskevan velvollisuuden tarkoitus on paitsi antaa toimivaltaiselle tuomioistuimelle mahdollisuus tutkia päätöksen laillisuus myös antaa niille, joita päätös koskee, riittävät tiedot sen arvioimiseksi, onko päätös mahdollisesti virheellinen siten, että sen pätevyys voidaan riitauttaa (em. asia Elf Aquitaine v. komissio, tuomion 147 ja 148 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

116 Toisaalta perusteluvelvollisuuden täyttymistä on arvioitava asiaan liittyvien olosuhteiden perusteella, joita ovat muun muassa toimen sisältö, esitettyjen perustelujen luonne ja se tarve, joka niillä, joille toimenpide on osoitettu tai joita se koskee suoraan ja erikseen, voi olla saada selvennystä tilanteeseen. Perusteluissa ei tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevia yksityiskohtia, sillä tutkittaessa sitä, täyttävätkö toimen perustelut EY 253 artiklan vaatimukset, on otettava huomioon sen sanamuodon lisäksi myös asiayhteys ja kaikki asiaa koskevat oikeussäännöt (em. asia Elf Aquitaine v. komissio, tuomion 150 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

117 Sakon perusmäärän määrittämisen pohjana käytettävän myynnin arvon osuuden valinnasta sakkojen laskennasta annettujen suuntaviivojen 21 kohdassa todetaan, että ”sakon perusmäärässä huomioon otettava osuus myyntiarvosta on yleensä enintään 30 prosenttia”. Noiden suuntaviivojen 22 kohdassa todetaan lisäksi, että ”päättäessään, olisiko tietyssä tapauksessa otettava huomioon asteikon ala- vai yläpäähän sijoittuva osuus myyntiarvosta, komissio ottaa huomioon tiettyjä tekijöitä, kuten rikkomisen luonne, kaikkien osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus, rikkomisen maantieteellinen ulottuvuus ja se, onko rikkominen toteutunut käytännössä”. Mainittujen suuntaviivojen 23 kohdassa täsmennetään, että ”[sellaisten hinnoista sopimisesta, markkinoiden jakamisesta ja tuotantorajoituksista tehtyjen horisontaalisten sopimusten osalta, jotka ovat yleensä salaisia,] huomioon otettava osuus myynnistä sijoittuu sen vuoksi yleensä asteikon yläpäähän”.

118 Sakkojen laskennasta annettujen suuntaviivojen 25 kohdassa todetaan ennalta ehkäisevän lisäsumman määrittämisestä puolestaan, että ”riippumatta rikkomiseen osallistuneen yrityksen osallistumisen kestosta, komissio sisällyttää lisäksi perusmäärään määrän, joka on 15–25 prosenttia – – myyntiarvosta, estääkseen yrityksiä osallistumasta hintojen vahvistamisesta – – tehtäviin horisontaalisiin sopimuksiin. – – Päättääkseen kussakin tapauksessa huomioon otettavan osuuden myyntiarvosta komissio ottaa huomioon useita tekijöitä, erityisesti 22 kohdassa mainitut tekijät”.

119 Käsiteltävässä asiassa unionin yleinen tuomioistuin on todennut sakon perusmäärän määrittämisen pohjana käytettävästä myynnin arvon osuudesta sen jälkeen, kun se oli ensin valituksenalaisen tuomion 89 kohdassa – jota Ziegler ei riitauta – katsonut, että ”komissio on perustellut riittävästi kilpailusääntöjen rikkomisen luonnehdinnan ’erittäin vakavaksi’”, ja palauttanut valituksenalaisen tuomion 87 kohdassa mieliin EY 253 artiklassa asetetun perusteluja koskevan vaatimuksen sisällön ja mainitun tuomion 91 kohdassa sakkojen laskennasta annettujen suuntaviivojen 19, 21 ja 23 kohdan olennaisen sisällön, valituksenalaisen tuomion 93 kohdassa seuraavaa:

”– – on todettava, että komissio on [riidanalaisen päätöksen] 543 perustelukappaleessa vahvistanut tämän tason hädin tuskin tämän asteikon puolivälin yläpuolelle eli 17 prosenttiin perustelemalla ratkaisunsa pelkästään kilpailusääntöjen rikkomisen ’erittäin vakavalla’ luonteella. Komissio ei kuitenkaan ole selittänyt yksityiskohtaisemmin, miten kilpailusääntöjen rikkomisen luonnehdinta ’erittäin vakavaksi’ on saanut sen vahvistamaan määräksi 17 prosenttia eikä vahvistamaan sitä

selvemmin ’asteikon yläpäähän’. Nämä perustelut voivat olla riittäviä vain tilanteessa, jossa komissio soveltaa prosenttia, joka on hyvin lähellä vakavimmille kilpailunrajoituksille asetetun asteikon alarajaa ja joka on lisäksi erittäin edullinen kantajalle. Tässä tapauksessa lisäperustelut, jotka esitetään suuntaviivoihin sisältyvien perustelujen lisäksi, eivät ole tarpeen. Jos komissio olisi sen sijaan halunnut soveltaa korkeampaa prosenttia, sen olisi pitänyt esittää yksityiskohtaisemmat perustelut.”

120 Unionin yleinen tuomioistuin on todennut ennalta ehkäisevän lisäsumman määrittämiseksi huomioon otetusta osuudesta valituksenalaisen tuomion 94 kohdassa, että ”koska – – lisäsumman osalta [riidanalaisen päätöksen] 556 perustelukappaleessa viitataan 542 perustelukappaleeseen ja koska asteikon alaraja on sama, edellä esitetty soveltuu myös väitteisiin, jotka koskevat tämän summan vahvistamisesta esitettyjä perusteluja”.

121 Näistä seikoista ilmenee ensinnäkin, että unionin yleinen tuomioistuin on tämän tuomion 115 kohdassa mieliin palautetun oikeuskäytännön mukaisesti todennut, että komission riidanalaisessa päätöksessä esittämät perustelut sakon perussumman määrittämiseksi huomioon otetun myynnin arvon osuuden osalta ovat selkeät, yksiselitteiset ja sakkojen laskennasta annettujen suuntaviivojen 21 ja 23 kohdassa vahvistetun menetelmän mukaiset. Tässä yhteydessä on huomautettava, että komissio on kyseisissä 21 ja 23 kohdassa ilmoittanut ottavansa yleensä huomioon osuuden, joka voi olla jopa 30 prosenttia myynnin arvosta, mutta että hinnoista sopimisesta ja markkinoiden jakamisesta tehtyjen horisontaalisten sopimusten kaltaisten rikkomisten – jollaiseksi kyseinen kartelli on riidanalaisessa päätöksessä luonnehdittu, mitä Ziegler ei ole kiistänyt – osalta huomioon otettava osuus sijoittuu yleensä ”asteikon yläpäähän”.

122 Toiseksi 17 prosentin osuus on tuntuvasti pienempi kuin komission mainituissa suuntaviivoissa kaikkein vakavimpien rikkomisten osalta mainitsema asteikon yläpää, joten unionin yleinen tuomioistuin on perustellusti korostanut, että kyseinen osuus oli Zieglerin kannalta hyvin edullinen. Tämän tuomion 116 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti unionin yleinen tuomioistuin on siis perustellusti katsonut, ettei Zieglerillä ollut intressiä saada erityistä selitystä kyseisen osuuden valintaan ja että komissiolla ei siis ollut tarvetta perustella riidanalaista päätöstä erityisesti tältä osin.

123 Kolmanneksi valituksenalaisesta tuomiosta ei ilmene eikä Ziegler ole myöskään väittänyt, että riidanalainen päätös olisi tehty erityisessä asiayhteydessä tai se koskisi kartellia, johon liittyy sellaisia erityispiirteitä, jotka olisivat edellyttäneet komissiolta sen esittämien perustelujen lisäksi sellaisia erityisiä perusteluja sakon perusmäärän määrittämiseksi huomioon otetun myynnin arvon osuuden valinnasta, joiden puuttumisesta unionin yleisen tuomioistuimen olisi pitänyt määrätä seuraamus.

124 Neljänneksi on todettava erityisesti ennalta ehkäisevän lisäsumman määrittämiseksi huomioon otetusta osuudesta, että yhtäältä kyseinen kartelli kuuluu todellakin niiden sakkojen laskennasta annettujen suuntaviivojen 25 kohdassa tarkoitettujen rikkomisten ryhmään, joita tarkoitetaan myös kyseisten suuntaviivojen 23 kohdassa, ja toisaalta myös 17 prosentin osuus on tuossa 25 kohdassa mainitun 15–25 prosentin asteikon alapäässä. Unionin yleinen tuomioistuin saattoi siis valituksenalaisen tuomion 94 kohdassa perustellusti viitata sakon perusmäärän määrittämiseksi huomioon otetun osuuden perusteluja koskevaan arviointiinsa. Tämän tuomion 121–123 kohdassa esitetyt seikat pätevät myös siltä osin kuin on kyse unionin yleisen tuomioistuimen tekemästä arvioinnista, joka koskee komission riidanalaisessa päätöksessä mainitun osuuden osalta esittämiä perusteluja.

125 Tämän perusteella on hylättävä perusteettomana se Zieglerin esittämä väite, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin on soveltanut virheellisesti EY 253 artiklaa jättäessään määräämättä seuraamuksen siitä, että riidanalaisen päätöksen perustelut ovat puutteelliset sakon perusmäärän ja ennalta ehkäisevän lisäsumman määrittämiseksi huomioon otetun myynnin arvon osuuden valinnan osalta, tai jopa vapautettuaan komission tältä osin koko perusteluvelvollisuudesta.

126 Lisäksi on huomautettava perusoikeuskirjan 47 artiklassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa vahvistetun oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan perusoikeuden väitetystä loukkaamisesta alustavasti, että perusoikeuskirjan 47 artiklassa vahvistettu suoja unionin oikeudessa vastaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleessa vahvistettua suojaa. Näin ollen on tukeuduttava ainoastaan ensiksi mainittuun määräykseen (ks. vastaavasti asia C-386/10 P, Chalkor v. komissio, tuomio 8.12.2011, Kok., s. I-13085, 51 kohta).

127 Ziegler väittää, että käsiteltävässä asiassa sekä komissio että unionin yleinen tuomioistuin ovat soveltaneet virheellisesti kyseistä perusoikeuskirjan määräystä, ja tästä on huomautettava yhtäältä, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että jos asianosaisella olisi oikeus esittää ensi kertaa vasta unionin tuomioistuimessa perusteita, joihin se ei ole unionin yleisessä tuomioistuimessa vedonnut, sillä olisi oikeus laajentaa unionin tuomioistuimessa, jonka toimivalta valitusasioissa on rajoitettu, kannettaan unionin yleisessä tuomioistuimessa käsiteltyyn asiaan nähden. Unionin tuomioistuin on valitusasioissa näin ollen toimivaltainen arvioimaan ainoastaan sitä oikeudellista ratkaisua, jonka unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt sille esitetyistä perusteista (asia C-202/07 P, France Télécom v. komissio, tuomio 2.4.2009, Kok., s. I-2369, 60 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja yhdistetyt asiat C-628/10 P ja C-14/11 P, Alliance One International ja Standard Commercial Tobacco v. komissio ja komissio v. Alliance One International ym., tuomio 19.7.2012, 111 kohta).

128 Ziegler ei ole kuitenkaan ensimmäisessä oikeusasteessa vireillä olleen oikeudenkäynnin yhteydessä esittänyt mitään väitettä, jolla pyrittäisiin osoittamaan, että komissio on riidanalaisen päätöksen tehdessään loukannut sillä olevaa perusoikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Nyt käsiteltävä väite on siis jätettävä tutkimatta.

129 Toisaalta siltä osin kuin Ziegler väittää kyseisellä väitteellään, että unionin yleinen tuomioistuin on itse loukannut kyseistä perusoikeutta, on huomautettava Zieglerin väittävän, että kyseinen loukkaaminen perustuu siihen, että unionin yleinen tuomioistuin on unionin oikeuden vastaisesti vapauttanut komission tälle kuuluvasta perusteluvelvollisuudesta, kun se vahvistaa sen osuuden myynnin arvosta, jota käytetään perustana määritettäessä sakon perusmäärä ja ennalta ehkäisevä lisäsumma.

130 On kuitenkin todettava, että kyseinen väite perustuu virheelliseen lähtökohtaan, kuten tämän tuomion 125 kohdasta ilmenee, koska unionin yleinen tuomioistuin ei ole vapauttanut komissiota tälle kuuluvasta perusteluvelvollisuudesta. Mainittu väite on siis hylättävä, koska se on tältä osin perusteeton.

131 Nyt käsiteltävän valitusperusteen ensisijainen osa on siis hylättävä kokonaisuudessaan.

ii) Toissijainen osa

132 Ensinnäkin on huomautettava, että yhdenvertaisen kohtelun periaate on unionin oikeuden yleinen periaate, joka on vahvistettu perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklassa. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan mainittu periaate edellyttää, että toisiinsa rinnastettavia tilanteita ei kohdella eri tavalla eikä erilaisia tilanteita kohdella samalla tavalla, ellei tällaista kohtelua voida objektiivisesti perustella (asia C-550/07 P, Akzo Nobel Chemicals ja Akcros Chemicals v. komissio, tuomio 14.9.2010, Kok., s. I-8301, 54 ja 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

133 Unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä seuraa myös, että sakon suuruutta määritettäessä yrityksiä, jotka ovat olleet osallisina EY 81 artiklan 1 kohdan vastaisessa sopimuksessa tai yhdenmukaistetussa menettelytavassa, ei saada kohdella syrjivästi soveltamalla niihin eri laskentamenetelmiä (em. yhdistetyt asiat Alliance One International ja Standard Commercial Tobacco v. komissio ja komissio v. Alliance One International ym., tuomion 58 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

134 Unionin tuomioistuin on kuitenkin toistuvasti todennut, että komission aiempi päätöskäytäntö ei ole sakkojen määrittämisen oikeudellinen kehys kilpailuoikeuden alalla ja että muita asioita koskevat päätökset ovat luonteeltaan yksinomaan viitteellisiä syrjinnän olemassaolon osalta (ks. asia C-167/04 P, JCB Service v. komissio, tuomio 21.9.2006, Kok., s. I-8935, 205 kohta ja em. yhdistetyt asiat Erste Group Bank ym. v. komissio, tuomion 233 kohta).

135 Käsiteltävässä asiassa Ziegler ei kuitenkaan moiti unionin yleistä tuomioistuinta siitä, ettei tämä ole määrännyt seuraamusta yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamisesta siltä osin kuin komissio on ottanut sen osalta huomioon sakon perusmäärän ja ennalta ehkäisevän lisäsumman määrittämiseksi 17 prosentin suuruisen osuuden myynnin arvosta, kun taas erään toisen samaan kartelliin osallistuneen yrityksen osalta, jonka käyttäytyminen on rinnastettavissa sen käyttäytymiseen, se on ottanut huomioon 15 prosentin suuruisen osuuden. Ziegler väittää sitä vastoin unionin yleisen tuomioistuimen loukanneen yhdenvertaisen kohtelun periaatetta, kun se on valituksenalaisen tuomion 93 kohdassa katsonut implisiittisesti, että tapaukset, joissa sakko lasketaan 17 prosentin suuruista osuutta myynnin arvosta vastaavan osuuden perusteella, ja tapaukset, joissa kyseinen laskelma suoritetaan sellaisen osuuden perusteella, jonka suuruus on 15 prosenttia myynnin arvosta, voidaan rinnastaa toisiinsa.

136 On kuitenkin todettava yhtäältä, ettei mitään tämäntyyppistä seikkaa sisälly mainittuun 93 kohtaan. Toisaalta – ja kun joka tapauksessa otetaan huomioon tämän tuomion 134 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö – teoreettisella vertaamisella komission tulevaisuudessa mahdollisesti omaksumaan käytäntöön ei voi olla minkäänlaista merkitystä syrjinnän olemassaolon osalta.

137 Tästä seuraa, että yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamista koskeva väite on hylättävä.

138 Toiseksi unionin yleisen tuomioistuimen on väitetty jättäneen noudattamatta sille kuuluvaa perusteluvelvollisuutta, kun se hyväksyi valituksenalaisen tuomion 94 kohdassa sen, että komissio vahvisti ennalta ehkäisevän lisäsumman määrittämiseksi huomioon otettavan myynnin arvon osuuden suuruudeksi 17 prosenttia pelkästään sen perusteella, että rikkominen on hyvin vakava, vaikka sakkojen laskennasta annettujen suuntaviivojen 25 kohdassa edellytetään, että pelkkä rikkomisen luonne ei voi riittää määrittämään huomioon otettua prosenttimäärää, ja tästä on huomautettava yhtäältä, että tämän tuomion 124 ja 125 kohdassa on jo todettu, että valituksenalaisen tuomion 94 kohdassa ei ole sovellettu virheellisesti EY 253 artiklaa siten kuin Ziegler on nyt käsiteltävän valitusperusteen ensisijaisen osan yhteydessä väittänyt.

139 Toisaalta on niin, että toisin kuin Ziegler väittää, unionin yleisen tuomioistuimen ei tarvinnut perustella päätöstään enempää sakkojen laskennasta annettujen suuntaviivojen 25 kohdan kannalta. Tuossa kohdassa todetaan näet tosin siinä mainitun asteikon sisällä huomioon otettavan prosenttiosuuden määrittämisestä, että ”päättääkseen kussakin tapauksessa huomioon otettavan osuuden myyntiarvosta komissio ottaa huomioon useita tekijöitä, erityisesti [samojen suuntaviivojen] 22 kohdassa mainitut tekijät”. Näihin tekijöihin kuuluu kuitenkin juuri kyseisen rikkomisen luonne.

140 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 129 kohdassa lisäksi huomauttanut, mainitun 22 kohdan, kun sitä tulkitaan yhdessä 25 kohdan kanssa, sanamuodosta ilmenee, että se on pelkkä yleinen lausuma, jonka perusteella ei voida päätellä, että yhtäältä kussakin konkreettisessa tapauksessa komission olisi välttämättä nojauduttava kaikkiin näihin tekijöihin ja perusteltava huomioon otettu osuus yksityiskohtaisesti kaikkiin niihin nähden ja toisaalta unionin yleisen tuomioistuimen olisi siten välttämättä todettava, että komission esittämät perustelut ovat puutteelliset, jos komissio ei ole perustellut päätöstään kunkin tuossa 22 kohdassa mainitun tekijän osalta.

141 Kun otetaan huomioon tämän tuomion 81 ja 82 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö, on siis ilmeistä, että unionin yleinen tuomioistuin on perustellut oikeudellisesti riittävällä tavalla valituksenalaisen tuomion 94 kohdassa esittämäänsä päätelmää.

142 Lisäksi se, että Zieglerin mielestä unionin yleisen tuomioistuimen omaksuma kanta on aineellisesti virheellinen, ei voi merkitä sitä, että valituksenalainen tuomio on perusteltu puutteellisesti. Tämän tuomion 114 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti perusteluvelvollisuus on erotettava perustelujen aineellista paikkansapitävyyttä koskevasta kysymyksestä.

143 Väite, joka koskee valituksenalaisen tuomion puutteellisia perusteluja, on siis hylättävä perusteettomana, ja nyt käsiteltävänä oleva toissijainen osa on hylättävä kokonaisuudessaan.

144 Koska mikään Zieglerin nyt käsiteltävänä olevan valitusperusteen tueksi esittämistä väitteistä ei siis voi menestyä, toinen valitusperuste on hylättävä kokonaisuudessaan.

C *Kolmas valitusperuste, joka koskee perusteluvelvollisuuden noudattamatta jättämistä sekä oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan perusoikeuden ja hyvän hallinnon periaatteen loukkaamista hylättäessä väite, jonka mukaan komissio ei ollut ollut objektiivisesti puolueeton*

1. Asianosaisten lausumat

145 Ziegler väittää ensimmäiseksi, että valituksenalaisen tuomion 103–107 kohdan perustelut ovat puutteelliset siltä osin kuin unionin yleinen tuomioistuin ei ole perustellut sitä, minkä vuoksi se hylkäsi väitteen, jonka mukaan komissio ei ollut ollut objektiivisesti puolueeton. Unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 104 ja 106 kohdassa esittämät perustelut koskevat subjektiivista puolueettomuutta, ja niissä sekoitetaan siis nämä kaksi käsitettä. Objektiivinen puolueettomuus vallitsee ennen riidanalaista päätöstä ja perustuu seikkoihin, jotka eivät liity kyseiseen päätökseen, ilman että niiden on välttämättä kuvastuttava siinä. Objektiivinen puolueettomuus on tarkastettava pohtimalla sitä, voidaanko komission puolueettomuus asettaa sen menettelystä riippumatta kyseenalaiseksi tiettyjen todennettavissa olevien tosiseikkojen perusteella.

146 Ziegler väittää toiseksi, että riidanalaista päätöstä rasittaa objektiivisen puolueettomuuden puuttuminen ja että kun unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi kyseisen kanneperusteen, se loukkasi Zieglerillä olevaa oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, joka on vahvistettu perusoikeuskirjan 47 artiklassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa, ja sillä olevaa oikeutta hyvään hallintoon, joka on vahvistettu perusoikeuskirjan 41 artiklassa. Yhtäältä kyseiset määräykset johtavat siihen, että komissiolla on velvollisuus olla objektiivisesti puolueeton, vaikka sitä ei pidettäisikään mainituissa 47 ja 6 artiklassa tarkoitettuna tuomioistuimena. Komission on ainakin noudatettava tuota velvollisuutta perusoikeuskirjan 41 artiklassa vahvistetun hyvää hallintoa koskevan oikeuden nojalla. Toisaalta kyseistä objektiivista puolueettomuutta koskevaa vaatimusta ei ole noudatettu käsiteltävässä asiassa. Rikkominen, josta Ziegleriä moititaan, koskee komissiota sekä siitä syystä, että se on yksi sen uhreista, että siitä syystä, että komission virkamiehet ovat olleet siinä mukana peitetarjousten pyytäjinä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan rikkomisen uhreja ei kuitenkaan voida pyytää tekemään sitä koskevia ratkaisuja.

147 Komission mielestä nyt käsiteltävä valitusperuste ei ole perusteltu. Valituksenalaisen tuomion perustelujen osalta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen subjektiivista puolueettomuutta koskeva oikeuskäytäntö ei sen mukaan ole merkityksellinen, koska komissiota ei voida rinnastaa tuomioistuimeen. Lisäksi se, että komissio tai unionin muu toimielin on yksi kartellin uhreista, ei sellaisenaan voi kyseenalaistaa sitä, että komissio suorittaa tutkinnan täysin puolueettomasti. Käsiteltävässä asiassa ei ole loukattu Zieglerin puolustautumisoikeuksia. Tässä tapauksessa unionin yleinen tuomioistuin on voinut perustellusti ottaa huomioon sen, ettei Ziegler ollut voinut tuoda esiin mitään konkreettista seikkaa väitteensä tueksi. Se on siis asianmukaisesti perustellut kyseisen väitteen hylkäämisen.

148 Komissio muistuttaa perusoikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvän hallinnon periaatteesta, ettei sitä voida pitää perusoikeuskirjan 47 artiklassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitettuna tuomioistuimena. Se myöntää lisäksi, että sitä sitoo tietysti velvollisuus olla puolueeton etenkin hallinnollisessa tutkinnassa hyvän hallinnon periaatteen mukaisesti, mutta se katsoo noudattaneensa tätä puolueettomuutta koskevaa velvollisuutta käsiteltävässä asiassa.

2. Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

149 Valituksenalaisen tuomion väitetysti puutteellisista perusteluista on ensinnäkin korostettava yhtäältä, että tämän tuomion 81 ja 82 kohdassa mainitun vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin yleiselle tuomioistuimelle kuuluva perusteluvelvollisuus ei edellytä unionin yleistä tuomioistuinta esittämään selvitystä, jossa seurattaisiin tyhjentävästi ja kohta kohdalta kaikkia riidan osapuolten esittämiä päätelmiä. Unionin yleisen tuomioistuimen perustelut voivat siten olla implisiittisiä, kunhan osapuolet saavat niiden avulla selville syyt, joiden vuoksi unionin yleinen tuomioistuin ei ole hyväksynyt osapuolten argumentteja, ja unionin tuomioistuimella on käytettävissään riittävät tiedot, jotta se kykenee harjoittamaan laillisuusvalvontaansa. Toisaalta tämän tuomion 114 kohdassa mainitun samoin vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perusteluvelvollisuus on erotettava perustelujen aineellisesta paikkansapitävyydestä.

150 Käsiteltävässä asiassa unionin yleinen tuomioistuin on valituksenalaisen tuomion 104 kohdassa todennut, että ”komission mahdollinen objektiivisuuden puute ei merkitse puolustautumisoikeuksien loukkaamista, joka voisi aiheuttaa riidanalaisen päätöksen kumoamisen, vaan sitä olisi tutkittava todistusharkinnan tai päätöksen perustelujen valvonnan kannalta”. Se on tämän perusteella päätellyt mainitun tuomion 105 kohdassa, että tuo kanneperuste oli kumoamisperusteena tehoton.

151 Unionin yleinen tuomioistuin on kuitenkin ylimääräisenä huomautuksena valituksenalaisen tuomion 106 kohdassa todennut, että kyseinen kanneperuste oli ”myös perusteeton”yhtäältä sillä perusteella, että ”[Zieglerin] esiin tuomilla seikoilla ei – – voida osoittaa, että komission tai sen jonkun virkamiehen väitetty ennakkokäsitys olisi ilmennyt [riidanalaisesta] päätöksestä” – minkä jälkeen tutkittiin sitä, etteivät kyseiset seikat olleet ratkaisevia –, ja toisaalta sillä perusteella, että Zieglerin etenkin suullisessa käsittelyssä esittämät väitteet ”eivät liioin tue sen väitettä, jonka mukaan komissio oli puolueellinen asiaa tutkiessaan”. Se katsoi tässä yhteydessä erityisesti, että ”[Ziegler] ei ole tältä osin osoittanut, miten tiettyjen virkamiesten toiminta, oletettaessa se toteen näytetyksi, olisi voinut loukata oikeutta oikeudenmukaiseen menettelyyn”.

152 Vaikka unionin yleinen tuomioistuin ei tosin nimenomaisesti ole tehnyt mainituissa kohdissa eroa objektiivisen puolueettomuuden ja subjektiivisen puolueettomuuden käsitteiden välillä, se on kuitenkin selkeästi ilmoittanut syyn, jonka vuoksi se katsoi, ettei Zieglerin esittämä kanneperuste voinut menestyä, ja vastannut siis oikeudellisesti riittävällä tavalla kyseisen yhtiön esittämiin väitteisiin ja antanut unionin tuomioistuimelle mahdollisuuden harjoittaa laillisuusvalvontaansa tämän tuomion 149 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti. Kysymys siitä, onko unionin yleisen tuomioistuimen päättely paikkansapitävä siltä osin kuin se soveltaa objektiiviseen puolueettomuuteen samoja vaatimuksia kuin subjektiiviseen puolueettomuuteen, on aineellinen kysymys, eikä se voi tämän tuomion 114 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti merkitä sitä, että valituksenalaisen tuomion perustelut ovat puutteelliset, riippumatta siitä, onko se perusteltu.

153 Edellä esitetystä seuraa, että nyt käsiteltävän valitusperusteen ensimmäinen osa on hylättävä perusteettomana.

154 Oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan perusoikeuden väitetystä loukkaamisesta ja hyvän hallinnon periaatteen väitetystä noudattamatta jättämisestä on toiseksi huomautettava, että vaikka komissiota ei voida luonnehtia Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitetuksi ”tuomioistuimeksi” (ks. vastaavasti yhdistetyt asiat 209/78-215/78 ja 218/78, van Landewyck ym. v.

komissio, tuomio 29.10.1980, Kok., s. 3125, Kok. Ep. V, s. 355, 81 kohta ja em. yhdistetyt asiat Musique Diffusion française ym. v. komissio, tuomion 7 kohta), sen on kuitenkin noudatettava hallinnollisen menettelyn kuluessa unionin perusoikeuksia, joihin kuuluu perusoikeuskirjan 41 artiklassa vahvistettu oikeus hyvään hallintoon. Yhteistoimintajärjestelyjä koskevaa hallinnollista menettelyä komissiossa säännellään juuri viimeksi mainitulla artiklalla eikä perusoikeuskirjan 47 artiklalla (ks. vastaavasti asia C-109/10 P, Solvay v. komissio, tuomio 25.10.2011, Kok., s. I-10329, 53 kohta ja asia C-110/10 P, Solvay v. komissio, tuomio 25.10.2011, Kok., s. I-10439, 48 kohta).

155 Perusoikeuskirjan 41 artiklan mukaan jokaisella on oikeus muun muassa siihen, että unionin toimielimet käsittelevät hänen asiansa puolueettomasti. Tämä puolueettomuusvaatimus kattaa yhtäältä subjektiivisen puolueettomuuden siinä mielessä, ettei yhdelläkään kyseessä olevan toimielimen jäsenistä, jonka hoidettavana asia on, saa olla ennakolta määritettyä kantaa tai henkilökohtaisia ennakkoluuloja, ja toisaalta objektiivisen puolueettomuuden siinä mielessä, että toimielimen on annettava riittävät takeet, jotta kaikki perustellut epäilykset voidaan tältä osin sulkea pois (ks. analogisesti yhdistetyt asiat C-341/06 P ja C-342/06 P, Chronopost ja La Poste v. UFEX ym., tuomio 1.7.2008, Kok., s. I-4777, 54 kohta ja asia C-308/07 P, Gorostiaga Atxalandabaso v. parlamentti, tuomio 19.2.2009, Kok., s. I-1059, 46 kohta).

156 Nyt käsiteltävä osa koskee pelkästään objektiivisen puolueettomuuden käsitettä. Ziegler väittää, että unionin yleinen tuomioistuin ei voinut oikeudellista virhettä tekemättä todeta, että komissio oli ollut käsiteltävässä tapauksessa objektiivisesti puolueeton, kun otetaan huomioon, että komissio oli mielestään itse joutunut kyseisen kartellin uhriksi ja että komission virkamiehet olivat pyytäneet peitetarjouksia.

157 Ensimmäiseksi on huomautettava, että pelkästään se, että komissio tutkii yhteistoimintajärjestelyä, jolla on aiheutettu vahinkoa unionin taloudellisille eduille, ja määrää siitä seuraamuksen, ei voi merkitä sitä, ettei komissio ole ollut objektiivisesti puolueeton. Jos asia olisi toisin, pelkkä mahdollisuus siitä, että komissio tai jokin toinen unionin toimielin on voinut joutua EY 81 artiklassa tarkoitetun kilpailua rajoittavan menettelyn uhriksi, johtaisi siihen – kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 149 kohdassa huomauttanut – että komissiolla ei olisi enää toimivaltaa tutkia tällaisia menettelyjä, mitä ei voida hyväksyä. Tässä yhteydessä on erityisesti korostettava, että EY 85 artiklan – nykyinen SEUT 105 artikla – mukaan komissiolle perustamissopimuksissa annettuihin tehtäviin kuuluu nimenomaan valvoa EY 81 ja EY 82 artiklassa vahvistettujen periaatteiden soveltamista.

158 Toiseksi se, että unionin kilpailuoikeuden rikkomisia koskevista seuraamusmenettelyistä vastaavat komission yksiköt ja komission virkamiesten ja muiden toimihenkilöiden muutoista vastaavat yksiköt kuuluvat samaan organisatoriseen rakenteeseen, ei myöskään voi sinällään asettaa kyseenalaiseksi komission objektiivista puolueettomuutta, koska mainitut yksiköt muodostavat välttämättäkin osan siitä rakenteesta, johon ne kuuluvat (ks. analogisesti asia C-199/11, Otis ym., tuomio 6.11.2012, 64 kohta).

159 Unionin tuomioistuin on kolmanneksi jo todennut, että komission päätökset voidaan saattaa unionin tuomioistuinten laillisuusvalvonnan piiriin ja että unionin oikeudessa säädetään muun muassa EY 81 artiklan mukaisesta menettelystä tehtyjen komission päätösten tuomioistuinvalvontaa koskevasta järjestelmästä, joka tarjoaa kaikki perusoikeuskirjan 47 artiklassa vaaditut takeet (em. asia Otis ym., tuomion 56 kohta). Komission ei näin ollen voida missään tapauksessa katsoa voivan joutua yhtä aikaa rikkomisen uhriksi ja päättävän sen seuraamuksesta.

160 Näiden seikkojen perusteella unionin yleisellä tuomioistuimella oli oikeudelliset perusteet katsoa, ettei komissio ollut laiminlyönyt sille asetettua puolueettomuusvelvollisuutta. Se on siis oikeudellista virhettä tekemättä hylännyt Zieglerin kanneperusteen, joka koski oikeudenmukaista menettelyä koskevan oikeuden ja yleisen hyvän hallinnon periaatteen loukkaamista.

161 Lisäksi tämän tuomion 75 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti ainoastaan unionin yleisen tuomioistuimen tehtävänä on arvioida sille esitetyn selvityksen näyttöarvoa, jollei tätä selvitystä ole otettu huomioon vääristyneellä tavalla. Siltä osin kuin Ziegler pyrkii siis nyt käsiteltävällä osalla kyseenalaistamaan unionin yleisen tuomioistuimen tekemän arvioinnin niistä seikoista, jotka se on esittänyt unionin yleisessä tuomioistuimessa esittämänsä kanneperusteen tueksi, tuo väite on jätettävä tutkimatta, kun se ei ole väittänyt, että ne olisi otettu huomioon mitenkään vääristyneellä tavalla.

162 Tästä seuraa, että Zieglerin valituksensa tueksi esittämän kolmannen valitusperusteen toinen osa on osittain perusteeton ja osittain jätettävä tutkimatta ja se on siis hylättävä, ja tämän johdosta kolmas valitusperuste on hylättävä kokonaisuudessaan.

D *Neljäs valitusperuste, joka koskee yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamista arvioitaessa sakon alennusten myöntämistä*

1. Asianosaisten lausumat

163 Ziegler väittää, että koska unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 167 kohdassa, että komissio oli tehnyt virheen sen maksukyvyn osalta, unionin yleinen tuomioistuin ei voinut yhdenvertaisen kohtelun periaatetta loukkaamatta päätellä, että komissiolla oli oikeus myöntää toiselle kartelliin osallistuneelle yritykselle 70 prosentin suuruinen alennus alkuperäisen sakon määrästä sakkojen laskennasta annettujen suuntaviivojen 37 kohdan perusteella, vaikka komissio ei ollut tarkastellut alennuksen myöntämistä tällä samalla perusteella Zieglerille määrätyn sakon määrästä. Ziegler näet katsoo, ettei sillä tuon toisen yrityksen tavoin ollut maksukykyä, minkä unionin yleinen tuomioistuin on todennut, joten sen mukaan sillä oli oikeus siihen, että sen erityistilannetta arvioidaan mainitun 37 kohdan nojalla.

164 Komissio ei Zieglerin mukaan ole vedonnut siihen unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 171 kohdassa tälle erilaiselle kohtelulle hyväksymään oikeuttamisperusteeseen, joka koskee 10 prosentin ylärajaa kokonaisliikevaihdosta. Tämä peruste on lisäksi ristiriidassa sen unionin yleisen tuomioistuimen päättelyn kanssa, jonka mukaan pelkkään liikevaihtoon perustuvassa arvioinnissa ei oteta huomioon yrityksen konkreettista tilannetta eikä sillä ole siis yksinään merkitystä päätettäessä alennuksen myöntämisestä sakon määrään. Näiden seikkojen nojalla valituksenalainen tuomio on kumottava samalla tavoin kuin myös riidanalaisen päätöksen 2 artikla. Zieglerille määrätyn sakon määrää on ainakin alennettava huomattavasti.

165 Komissio toteaa puolestaan, että nyt käsiteltävä valitusperuste on hylättävä. Yhtäältä sakkojen laskennasta annettujen suuntaviivojen 35 kohtaa sovellettaessa on noudatettu sen mukaan yhdenvertaisen kohtelun periaatetta. Se huomauttaa tässä yhteydessä muun muassa, että kaikki kyseisen 35 kohdan soveltamista koskevan pyynnöt on hylätty sen vuoksi, ettei erityisiä sosiaalisia ja taloudellisia olosuhteita ollut olemassa. Toisaalta mainittujen suuntaviivojen 37 kohdassa viitataan täysin poikkeukselliseen tilanteeseen. Kyseinen toinen yritys on kuitenkin ollut täysin erityisessä tilanteessa syistä, jotka ovat Ziegleriin nähden luottamuksellisia mutta jotka unionin yleinen tuomioistuin on voinut saada tietoonsa. Se, että unionin yleinen tuomioistuin viittaa nimenomaisesti ainoastaan pelkkään eroon sakon osuudessa kokonaisliikevaihtoon nähden, selittyy sillä, että kyseiset tiedot olivat erittäin luottamuksellisia Ziegleriin nähden. Tuo osuus on lisäksi edelleen merkityksellinen sen arvioimiseksi, onko sakko syy sille, että yrityksen elinkelpoisuus saattaa vaarantua, ja tuo erilainen osuus on joka tapauksessa merkityksellinen sen päättelemiseksi, että kyseisen toisen yrityksen ja Zieglerin tilanteita ei voitu rinnastaa toisiinsa varsinkaan, kun Ziegler ei ollut pyytänyt, että siihen sovellettaisiin mainittua 37 kohtaa.

2. Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

166 Tämän tuomion 132 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti yhdenvertaisen kohtelun periaate edellyttää muun muassa, että toisiinsa rinnastettavia tilanteita ei kohdella eri tavalla, ellei tällaista kohtelua voida objektiivisesti perustella.

167 Yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaaminen erilaisen kohtelun vuoksi edellyttää, että kyseessä olevat tapaukset ovat toisiinsa rinnastettavissa, kun tarkastellaan näille tapauksille ominaisia seikkoja. Eri tapauksille ominaiset seikat ja siis tapauksien rinnastettavuus on muun muassa määritettävä, ja niitä on arvioitava 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 (asia C-127/07, Arcelor Atlantique ja Lorraine ym., tuomio 16.12.2008, Kok., s. I-9895, 25 ja 26 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

168 Käsiteltävässä asiassa unionin yleinen tuomioistuin on huomauttanut ensin valituksenalaisen tuomion 165 kohdassa, että sakkojen laskennasta annettujen suuntaviivojen 35 kohtaan perustuvan alennuksen myöntämiseksi on tätä koskevan pyynnön esittämisen lisäksi täytettävä kaksi samanaikaista edellytystä eli sakon maksamisen on oltava ylitsepääsemättömän vaikeaa ja kyseessä on oltava erityiset sosiaaliset ja taloudelliset olosuhteet, ja todennut tämän jälkeen todellakin valituksenalaisen tuomion 167 kohdassa, että ”pelkkä laskelma siitä, mitä prosenttiosuutta sakko vastaa yrityksen maailmanlaajuisesta liikevaihdosta, ei voi yksinään olla peruste johtopäätökselle, jonka mukaan tämä sakko ei vaarantaisi peruuttamattomasti sen elinkelpoisuutta. Jos näin olisi, olisi mahdollista ilmoittaa konkreettiset raja-arvot [sakkojen laskennasta annettujen] suuntaviivojen 35 kohdan soveltamiseksi”.

169 Se on päätellyt tämän perusteella samassa kohdassa, että komissiolla ei ollut perusteita päätellä riidanalaisessa päätöksessä, ettei mainitun 35 kohdan ensimmäinen soveltamisedellytys eli se, että sakon maksaminen on ylitsepääsemättömän vaikeaa, ollut täyttynyt.

170 Vaikka ensinnäkin unionin yleinen tuomioistuin on siis katsonut, ettei komissio ollut oikeudellisesti riittävällä tavalla perustellut sitä syytä, jonka vuoksi se katsoi, että sakolla, jonka se aikoi määrätä Zieglerille, ei vaarannettaisi peruuttamattomasti tämän elinkelpoisuutta, se ei ole sitä vastoin kuitenkaan todennut, että Zieglerillä ei todellakaan ollut maksukykyä. Se on näet vain huomauttanut, ettei komissio ollut todennut, ettei tilanne ollut tämä. On siis todettava, että Zieglerin väite perustuu ainakin osittain virheelliseen lähtökohtaan ja että väitettyä perustelujen ristiriitaisuutta ei näin ollen ole osoitettu.

171 Toiseksi sakkojen laskennasta annettujen suuntaviivojen 35 kohdassa tosin todetaan, että ”poikkeustilanteissa komissio voi pyynnöstä ottaa huomioon yrityksen maksukyvyttömyyden erityisissä sosiaalisissa ja taloudellisissa olosuhteissa”. Kyseisten suuntaviivojen 37 kohdassa todetaan kuitenkin, että ”vaikka [mainituissa suuntaviivoissa] esitellään yleiset sakon laskentamenetelmät, erityistapauksissa voi olla kuhunkin asiaan liittyvien erityispiirteiden vuoksi tai pelotevaikutuksen aikaansaamiseksi perusteltua, että komissio poikkeaa näistä menetelmistä tai 21 kohdassa vahvistetuista raja-arvoista”. Tästä seuraa, että mainittujen suuntaviivojen 35 kohdasta poiketen tuota 37 kohtaa sovelletaan asianomaisen yrityksen maksukyvystä riippumatta.

172 Vaikka siis oletetaan unionin yleisen tuomioistuimen myöntäneen, että Zieglerin maksukyky oli alentunut mainitussa 35 kohdassa tarkoitetulla tavalla, pelkästään tämä seikka ei olisi voinut johtaa siihen, että sen tilanne oli rinnastettavissa kyseisen toisen yrityksen tilanteeseen mainitun 37 kohdan kannalta.

173 On kuitenkin huomautettava, että mainitun 37 kohdan sanamuoto ei estä sitä, etteikö yrityksen maksukyvyn puuttumisella voisi olla merkitystä päätettäessä sen soveltamisesta. Jotta sakkojen laskennasta annettujen suuntaviivojen 35 kohdalle ja 37 kohdalle voidaan antaa tehokas vaikutus, on yhtäältä kuitenkin tarpeen, että niiden soveltamisedellytykset ovat erilliset. Mainitussa 35 kohdassa

tarkoitetun maksukyvyn puuttumisen tai alentuneen maksukyvyn ei siis yksinään voida missään tapauksessa katsoa riittävän siihen, että kyseisten suuntaviivojen 37 kohtaa voitaisiin mahdollisesti soveltaa.

174 Toisaalta maksukyvyn puute tai alentunut maksukyky voivat olla merkityksellisiä mainitun 37 kohdan yhteydessä, joten unionin yleisellä tuomioistuimella oli oikeudellisia perusteita verrata valituksenalaisen tuomion 171 kohdassa – arvioidakseen sitä, oliko komissio kohdellut Ziegleriä ja kyseistä toista yritystä yhdenvertaisesti – niiden tilanteita sen sakon, joka niille kummallekin oli tarkoitus määrätä niiden liikevaihtojen perusteella, suhteellisen määrän valossa ja päätellä sen perusteella, että kun otetaan huomioon se huomattava ero, jonka se on todennut näiden suhteellisten määrien välillä, yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ei ollut loukattu.

175 Edellä esitetystä seuraa, että neljäs valitusperuste on kokonaisuudessaan – myös siltä osin kuin sillä pyritään saamaan alennus sakon määrään – hylättävä.

176 Koska yhtäkään valitusperusteista ei voida hyväksyä, valitus on hylättävä kokonaisuudessaan.

VI Oikeudenkäyntikulut

177 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 184 artiklan 2 kohdassa todetaan, että jos valitus on perusteeton, unionin tuomioistuin päättää oikeudenkäyntikuluista. Saman työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan, jota sovelletaan työjärjestyksen 184 artiklan 1 kohdan nojalla valituksen käsittelyyn, asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska Ziegler on hävinnyt asian ja komissio on vaatinut kyseisen yhtiön velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

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

1) Valitus hylätään.

2) Ziegler SA velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Allekirjoitukset