



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

22. marts 2022*

»Præjudiciel forelæggelse – konkurrence – posttjenester – takstordning vedtaget af den befordringspligtige virksomhed – bøde, der pålægges af en national tilsynsmyndighed for postsektoren – bøde, der pålægges af en national konkurrencemyndighed – Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – artikel 50 – princippet ne bis in idem – spørgsmålet, om der er tale om samme lovovertrædelse – artikel 52, stk. 1 – begrænsninger af princippet ne bis in idem – kumulation af retsforfølgelse og sanktioner – betingelser – forfølgelse af et mål af almen interesse – proportionalitet«

I sag C-117/20,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af cour d'appel de Bruxelles (appeldomstolen i Bruxelles, Belgien) ved afgørelse af 19. februar 2020, indgået til Domstolen den 3. marts 2020, i sagen

bpost SA

mod

Autorité belge de la concurrence,

procesdeltagere:

Publimail SA,

Europa-Kommissionen,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, L. Bay Larsen, afdelingsformændene A. Arabadjiev, K. Jürimäe (refererende dommer), C. Lycourgos, E. Regan, N. Jääskinen, I. Ziemele og J. Passer samt dommerne M. Ilešič, T. von Danwitz, A. Kumin og N. Wahl,

generaladvokat: M. Bobek,

justitssekretær: kontorchef D. Dittert,

* Processprog: fransk.

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 22. marts 2021,

efter at der er afgivet indlæg af:

- bpost SA ved advocats J. Bocken, S. Gnedasj, K. Verbouwe og S. Mathieu,
- den belgiske regering ved J.-C. Halleux, L. Van den Broeck og C. Pochet, som befuldmægtigede, bistået af advocats P. Vernet og E. de Lophem,
- den tyske regering, først ved J. Möller og S. Heimerl, derefter ved J. Möller, som befuldmægtigede,
- den tjekkiske regering ved M. Smolek, J. Vláčil og I. Gavrilová, som befuldmægtigede,
- den græske regering ved L. Kotroni, som befuldmægtiget,
- den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato F. Meloncelli,
- den lettiske regering, først ved K. Pommere og V. Kalniņa, derefter ved K. Pommere, som befuldmægtigede,
- den polske regering ved B. Majczyna og M. Wiącek, som befuldmægtigede,
- den rumænske regering ved E. Gane, R.I. Hațieganu og A. Wellman, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved H. van Vliet, P. Rossi, A. Cleenewerck de Crayencour og F. van Schaik, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 2. september 2021,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 50 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).
- 2 Denne anmodning er blevet fremsat i forbindelse med en tvist mellem bpost SA og Autorité belge de la concurrence (den belgiske konkurrencemyndighed), som efterfulgte Conseil de la concurrence (konkurrencerådet, Belgien) (herefter samlet »konkurrencemyndigheden«), vedrørende lovligheden af en afgørelse, hvorved bpost var blevet pålagt en bøde for misbrug af en dominerende stilling (herefter »konkurrencemyndighedens afgørelse«).

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/67/EF af 15. december 1997 om fælles regler for udvikling af Fællesskabets indre marked for posttjenester og forbedring af disse tjenesters kvalitet (EFT 1998, L 15, s. 14), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/6/EF af 20. februar 2008 (EUT 2008, L 52, s. 3) (herefter »direktiv 97/67/EF«), vedrører den gradvise liberalisering af markedet for posttjenester.
- 4 8. og 41. betragtning til direktiv 97/67 har følgende ordlyd:
- »(8) [F]or at garantere retten til fri udveksling af tjenesteydelser i postsektoren i hele [Den Europæiske Union] under skyldig hensyntagen til de befordringspligtige virksomheders forpligtelser og rettigheder er der behov for foranstaltninger, der tager sigte på en gradvis og kontrolleret åbning af markedet, og det er nødvendigt at sikre en rimelig balance i anvendelsen af disse foranstaltninger.
- [...]
- (41) [D]ette direktiv berører ikke anvendelsen af traktatens bestemmelser, herunder navnlig konkurrencereglerne og bestemmelserne om fri udveksling af tjenesteydelser.«
- 5 Direktivets artikel 12 bestemmer navnlig, at medlemsstaterne sikrer, at taksterne for alle tjenester, der er omfattet af befordringspligten, er gennemsigtige og ikke-diskriminerende.

Belgisk ret

- 6 Artikel 144a og 144b i loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques (lov af 21.3.1991 om reform af visse offentlige økonomiske virksomheder) (*Moniteur belge* af 27.3.1991, s. 6155) gennemfører i den udgave, der finder anvendelse i hovedsagen, artikel 12 i direktiv 97/67 i den belgiske retsorden.
- 7 Artikel 3 i loi du 10 juin 2006 sur la protection de la concurrence économique (lov om beskyttelse af den økonomiske konkurrence) (*Moniteur belge* af 29.6.2006, s. 32755), samordnet ved kongeligt dekret af 15. september 2006 (*Moniteur belge* af 29.9.2006, s. 50613), i den udgave, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »lov om beskyttelse af konkurrencen«), bestemmer:
- »En eller flere virksomheders misbrug af en dominerende stilling på det berørte belgiske marked eller en væsentlig del heraf er forbudt, uden at en forudgående afgørelse herom er nødvendig.

Misbrug kan især bestå i:

- 1° direkte eller indirekte påtvingelse af urimelige købs- eller salgspriser eller andre urimelige forretningsbetingelser
- 2° begrænsning af produktion, afsætning eller teknisk udvikling til skade for forbrugerne

- 3° anvendelse af ulige vilkår for ydelser af samme værdi over for handelspartnere, som derved stilles ringere i konkurrencen
- 4° at det stilles som vilkår for indgåelse af en aftale, at medkontraahenten godkender tillægsydelser, som efter deres natur eller ifølge handelssædvane ikke har forbindelse med aftalens genstand.«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 8 I Belgien er bpost den historiske befordringspligtige virksomhed. Denne virksomhed udbyder tjenester i form af postomdeling til den brede offentlighed, men også til to særlige kategorier af kunder, nemlig afsendere af masseforsendelser, som er slutbrugere, og postklargøringsvirksomheder, som er mellemed, der selv leverer tjenester forud for postomdelingstjenesten, ved forberedelse af forsendelser eller indlevering af forsendelser.
- 9 Fra 2010 oprettede bpost en ny takstordning for omdeling af adresserede reklameforsendelser og administrative forsendelser, som var støttet på den såkaldte »pr. afsender«-model. I medfør af denne model blev den rabat, som mellemedene blev indrømmet, ikke længere beregnet på grundlag af den samlede mængde forsendelser fra samtlige de afsendere, som de leverede deres tjenester til, men på grundlag af mængden af forsendelser, som hver afsender individuelt indleverede.
- 10 Ved afgørelse af 20. juli 2011 pålagde Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT) det belgiske institut for posttjenester og telekommunikation) (herefter »tilsynsmyndigheden for postsektoren«) i henhold til artikel 144a og artikel 144b, stk. 1, nr. 5), i lov af 21. marts 1991 om reform af visse offentlige økonomiske virksomheder i den udgave, der finder anvendelse i hovedsagen, bpost en bøde på 2,3 mio. EUR for at have tilsidesat reglen om forbud mod forskelsbehandling på takstområdet (herefter »afgørelsen truffet af tilsynsmyndigheden for postsektoren«). I henhold til denne afgørelse var den nye takstordning, som bpost havde iværksat fra 2010, støttet på en uberettiget forskelsbehandling mellem mellemedene og de direkte kunder. Tilsynsmyndigheden for postsektoren anførte endvidere, at den procedure, der havde ført til vedtagelsen af nævnte afgørelse, ikke vedrørte anvendelsen af konkurrenceretten.
- 11 Ved dom af 10. marts 2016 annullerede cour d'appel de Bruxelles (appeldomstolen i Bruxelles, Belgien) afgørelsen truffet af tilsynsmyndigheden for postsektoren med den begrundelse, at den pågældende takstpraksis ikke udgjorde forskelsbehandling. Denne dom, som er blevet endelig, blev afsagt efter en præjudiciel forelæggelse, der gav anledning til dom af 11. februar 2015, bpost (C-340/13, EU:C:2015:77).
- 12 I mellemtiden konstaterede konkurrencemyndigheden ved sin afgørelse af 10. december 2012, at bpost havde misbrugt en dominerende stilling, hvilket er forbudt i medfør af artikel 3 i lov om beskyttelse af konkurrencen og artikel 102 TEUF. Dette misbrug bestod i bposts vedtagelse og gennemførelse af sin nye takstordning i perioden fra januar 2010 til juli 2011. I henhold til denne afgørelse skabte denne ordning en udelukkelsesvirkning over for mellemedene og bposts potentielle konkurrenter samt en fastholdelsesvirkning over for virksomhedens største kunder, hvilket øgede adgangshindringerne til markedet. Som følge af nævnte misbrug blev bpost pålagt en bøde på 37 399 786 EUR, der blev beregnet under hensyntagen til den bøde, som tilsynsmyndigheden for postsektoren tidligere havde pålagt. Den procedure, der førte til vedtagelsen af nævnte afgørelse, vedrørte ikke eventuel forskelsbehandling.

- 13 Ved dom af 10. november 2016 annullerede cour d'appel de Bruxelles (appeldomstolen i Bruxelles) konkurrencemyndighedens afgørelse, idet den var i strid med princippet *ne bis in idem*. Denne domstol fandt, at de procedurer, som tilsynsmyndigheden for postsektoren og konkurrencemyndigheden havde ført, vedrørte samme faktiske omstændigheder.
- 14 Ved dom af 22. november 2018 ophævede Cour de cassation (kassationsdomstol, Belgien) denne dom og hjemviste sagen til cour d'appel de Bruxelles (appeldomstolen i Bruxelles).
- 15 Inden for rammerne af den procedure, der efterfulgte denne hjemvisning, har bpost, konkurrencemyndigheden samt Europa-Kommissionen, der er interveneret som *amicus curiae*, drøftet overholdelsen af princippet *ne bis in idem* og betingelserne for anvendelsen af dette princip.
- 16 I sin anmodning om præjudiciel afgørelse har den forelæggende ret præciseret, at de procedurer, som gennemføres af henholdsvis tilsynsmyndigheden for postsektoren og konkurrencemyndigheden, medfører pålæggelse af administrative sanktioner af strafferetlig karakter, som skal sanktionere de forskellige overtrædelser, der for førstnævnte myndigheds vedkommende skyldes en tilsidesættelse af sektorspecifikke regler og for den anden myndigheds vedkommende konkurrenceretten. På denne baggrund skal der efter den forelæggende rets opfattelse principielt tages udgangspunkt i Domstolens praksis vedrørende princippet *ne bis in idem* på det konkurrenceretlige område, som den navnlig fremgår af dom af 14. februar 2012, Toshiba Corporation m.fl. (C-17/10, EU:C:2012:72). Det følger af denne retspraksis, at det med henblik på at efterprøve, om to procedurer vedrører samme faktiske omstændigheder, skal undersøges, om tre kumulative kriterier er opfyldt, nemlig at de faktiske omstændigheder er identiske, at lovovertræderne er de samme personer, og at den retsbeskyttede interesse er den samme. Den forelæggende ret har imidlertid fremhævet, at sidstnævnte kriterium ikke anvendes på andre områder end konkurrenceretten.
- 17 Den forelæggende ret har anført, at de to procedurer, der er omhandlet i hovedsagen, er støttet på særskilte lovgivninger, som tilsigter at beskytte forskellige retlige interesser. Den procedure, der føres af tilsynsmyndigheden for postsektoren, skulle sikre liberaliseringen af postsektoren med regler om gennemsigtighed og forbud mod forskelsbehandling på takstområdet, mens den procedure, der føres af konkurrencemyndigheden, skal sikre den frie konkurrence inden for det indre marked ved navnlig at forbyde misbrug af dominerende stilling. Kriteriet om, at den retsbeskyttede interesse skal være den samme, skal være opfyldt for at sikre den effektive anvendelsen af konkurrenceretten.
- 18 Det er imidlertid den forelæggende rets opfattelse, at det, henset til usikkerheden om dette kriteriums relevans i betragtning af Domstolens praksis, er nødvendigt at indhente en præcisering fra Domstolen i denne henseende.
- 19 Denne retsinstans nærer endvidere tvivl om betingelserne for en eventuel kumulation af retsforfølgelse i medfør af en begrænsning af princippet *ne bis in idem*, i lyset af retspraksis efter domme af 20. marts 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197), Garlsson Real Estate m.fl. (C-537/16, EU:C:2018:193) og Di Puma og zecca (C-596/16 og C-597/16, EU:C:2018:192).

20 På denne baggrund har cour d'appel de Bruxelles (appeldomstolen i Bruxelles) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Skal princippet ne bis in idem, således som det sikres ved chartrets artikel 50, fortolkes således, at det ikke er til hinder for, at den kompetente administrative myndighed i en medlemsstat pålægger en bøde for overtrædelse af EU-konkurrenceretten i en situation som den i hovedsagen omhandlede, hvor den samme juridiske person allerede har betalt en administrativ bøde fuldt ud, som den er blevet pålagt af den nationale tilsynsmyndighed for postvæsenet for en angivelig overtrædelse af postlovgivningen på grundlag af de samme eller tilsvarende forhold, for så vidt som betingelsen om, at den retsbeskyttede interesse skal være den samme, ikke er opfyldt, da den foreliggende sag vedrører to forskellige overtrædelser af to særskilte lovgivninger, der henhører under to særskilte retsområder?
- 2) Skal princippet ne bis in idem, således som det sikres ved chartrets artikel 50, fortolkes således, at det ikke er til hinder for, at den kompetente administrative myndighed i en medlemsstat pålægger en bøde for overtrædelse af EU-konkurrenceretten i en situation som den i hovedsagen omhandlede, hvor den samme juridiske person allerede har betalt en administrativ bøde fuldt ud, som den er blevet pålagt af den nationale tilsynsmyndighed for postvæsenet for en angivelig overtrædelse af postlovgivningen på grundlag af de samme eller tilsvarende forhold, med den begrundelse, at en begrænsning af princippet ne bis in idem vil være berettiget, fordi konkurrencelovgivningen forfølger et komplementært mål af almen interesse, nemlig beskyttelse og opretholdelse af et system uden konkurrencefordrejning i det indre marked, og ikke går videre end det, der er hensigtsmæssigt og nødvendigt for at nå det mål, der legitimt forfølges med denne lovgivning, og/eller med henblik på at beskytte disse andre aktørers frihed til at oprette og drive egen virksomhed på grundlag af chartrets artikel 16?«

Om de præjudicielle spørgsmål

21 Med spørgsmålene, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om chartrets artikel 50 skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for, at en juridisk person pålægges en bøde for en overtrædelse af EU-konkurrenceretten, når denne person tidligere har været genstand for en endelig afgørelse angående de samme faktiske omstændigheder efter en procedure vedrørende en tilsidesættelse af sektorspecifikke regler, der tilsigter liberalisering af det pågældende marked.

Indledende bemærkninger

- 22 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at princippet ne bis in idem udgør et grundlæggende princip i EU-retten (dom af 15.10.2002, Limburgse Vinyl Maatschappij m.fl. mod Kommissionen, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P – C-252/99 P og C-254/99 P, EU:C:2002:582, præmis 59), som nu er fastsat i chartrets artikel 50.
- 23 Denne bestemmelse indeholder en ret, der svarer til den, der er fastsat i artikel 4 i protokol nr. 7 til den europæiske konvention om beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950. Det skal i denne henseende fremhæves, at i det omfang chartret indeholder rettigheder svarende til dem, der er sikret ved denne konvention, fastsætter chartrets artikel 52, stk. 3, at de har samme betydning og omfang som i konventionen. Der skal således tages hensyn til artikel 4 i tillægsprotokol nr. 7 til

konventionen ved fortolkningen af chartrets artikel 50, uden at dette berører EU-rettens og Den Europæiske Unions Domstols autonomi (jf. i denne retning dom af 20.3.2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, præmis 23 og 60).

- 24 Chartrets artikel 50 fastsætter, at »[i]ngen [...] i en straffesag på ny [skal] kunne stilles for en domstol eller dømmes for en lovovertrædelse, for hvilken den pågældende allerede er blevet endeligt frikendt eller domfældt i en af Unionens medlemsstater i overensstemmelse med lovgivningen«. Princippet *ne bis in idem* er således til hinder for en kumulation af såvel retsforfølgelse som sanktioner af strafferetlig karakter som omhandlet i denne bestemmelse for de samme forhold og mod samme person (dom af 20.3.2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis).
- 25 For så vidt angår den vurdering af den strafferetlige karakter af den omhandlede retsforfølgelse og sanktioner, som den forelæggende ret skal foretage, skal det bemærkes, at tre kriterier er relevante. Det første kriterium er den retlige kvalificering af lovovertrædelsen i national ret, det andet kriterium er selve lovovertrædelsens art, og det tredje kriterium er karakteren og strengheden af den sanktion, som den pågældende risikerer at blive pålagt (jf. i denne retning dom af 5.6.2012, Bonda, C-489/10, EU:C:2012:319, præmis 37, og af 20.3.2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, præmis 26 og 27).
- 26 Det skal i denne henseende fremhæves, at anvendelsen af chartrets artikel 50 ikke er begrænset til retsforfølgelse og sanktioner, der kvalificeres som »strafferetlige« i national ret, men kan – uafhængigt af en sådan kvalificering i national ret – udvides til retsforfølgelse og sanktioner, der skal anses for at være af strafferetlig karakter på grundlag af de to andre kriterier, der er omhandlet i den foregående præmis (jf. i denne retning dom af 20.3.2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, præmis 30).
- 27 I det foreliggende tilfælde er det imidlertid tilstrækkeligt at fastslå, som den forelæggende ret har præciseret, at de to procedurer, der er omhandlet i hovedsagen, vedrører pålæggelse af administrative sanktioner af strafferetlig karakter, hvorfor der, henset til de kriterier, der er nævnt i nærværende doms præmis 25, ikke er tvivl om procedurernes kvalificering som strafferetlige.
- 28 Anvendelsen af princippet *ne bis in idem* er undergivet en dobbelt betingelse, nemlig dels at der skal foreligge en endelig forudgående afgørelse (betingelsen »bis«), dels at de samme faktiske omstændigheder skal være omfattet af den forudgående afgørelse og af de efterfølgende retsforfølgelser eller afgørelser (betingelsen »idem«).

Betingelsen »bis«

- 29 Hvad angår betingelsen »bis« skal en retsafgørelse for at kunne anses for at udgøre en endelig stillingtagen til de faktiske omstændigheder, der er undergivet en senere procedure, ikke blot være blevet endelig, men skal ligeledes være blevet afsagt efter en vurdering af realiteten i sagen (jf. analogt dom af 5.6.2014, M, C-398/12, EU:C:2014:1057, præmis 28 og 30).
- 30 I det foreliggende tilfælde fremgår det af den forelæggende rets konstateringer, at afgørelsen fra tilsynsmyndigheden for postsektoren blev annulleret ved en dom, der har fået retskraft, hvorved bpost blev frifundet for den retsforfølgelse, som selskabet havde været genstand for i henhold til

de sektorspecifikke regler i postsektoren. Med forbehold af den forelæggende rets efterprøvelse forekommer den første procedure således afsluttet med en endelig afgørelse som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i den foregående præmis.

Betingelsen »idem«

- 31 Hvad angår betingelsen »idem« følger det af selve ordlyden af chartrets artikel 50, at bestemmelsen forbyder, at den samme person retsforfølges eller straffes mere end en gang for den samme lovovertrædelse.
- 32 Som den forelæggende ret har anført i sin anmodning om præjudiciel afgørelse, vedrører de to procedurer, der er omhandlet i hovedsagen, den samme juridiske person, nemlig bpost.
- 33 I henhold til Domstolens faste praksis er det relevante kriterium ved fastlæggelsen af, om der er tale om samme lovovertrædelse, kriteriet om, at de faktiske handlinger, når disse forstås som en helhed af konkrete omstændigheder, der er indbyrdes uadskilleligt forbundne, som har ført til endelig frifindelse eller endelig domfældelse af den pågældende person, er identiske. Chartrets artikel 50 forbyder således pålæggelse, for de samme forhold, af flere sanktioner af strafferetlig karakter efter forskellige procedurer, der er gennemført med henblik herpå (domme af 20.3.2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, præmis 35, og Garlsson Real Estate m.fl., C-537/16, EU:C:2018:193, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).
- 34 Det fremgår endvidere af Domstolens praksis, at den retlige kvalificering i national ret af de faktiske omstændigheder og den retlige interesse, der beskyttes, ikke er relevant for afgørelsen af, om der er tale om samme lovovertrædelse, for så vidt som rækkevidden af beskyttelsen i chartrets artikel 50 ikke kan variere fra den ene medlemsstat til den anden (domme af 20.3.2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, præmis 36, og Garlsson Real Estate m.fl., C-537/16, EU:C:2018:193, præmis 38).
- 35 Det samme gælder for anvendelsen af princippet *ne bis in idem*, der er fastsat i chartrets artikel 50, på EU-konkurrencerettens område, for så vidt som rækkevidden af den beskyttelse, der ydes ved denne bestemmelse, som generaladvokaten har anført i punkt 95 og 122 i forslaget til afgørelse, ikke kan være forskellig fra ét område til et andet, medmindre andet bestemmes i EU-retten.
- 36 Det skal i denne henseende præciseres, at betingelsen »idem«, henset til den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 33, kræver, at de faktiske omstændigheder er de samme. Princippet *ne bis in idem* skal derimod ikke finde anvendelse, når de pågældende faktiske omstændigheder ikke er identiske, men blot ligner hinanden.
- 37 Det forhold, at de faktiske handlinger er de samme, skal nemlig forstås som en helhed af konkrete omstændigheder, der følger af begivenheder, som i det væsentlige er de samme, for så vidt som de involverer samme ophavsmand og er indbyrdes uadskilleligt forbundne i tid og rum (jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolens dom af 10.2.2009, Sergey Zolotoukhine mod Rusland, CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, §§ 83 og 84, og af 20.5.2014, Pirttimäki mod Finland, CE:ECHR:2014:0520JUD003523211, §§ 49-52).

- 38 I det foreliggende tilfælde tilkommer det den forelæggende ret at afgøre, om de faktiske omstændigheder, som har været genstand for de to procedurer, der er indledt i henhold til henholdsvis de sektorspecifikke regler og til konkurrenceretten, er identiske. Den skal i denne henseende undersøge de faktiske omstændigheder, der er blevet lagt til grund i hver af disse procedurer, samt den angivelige overtrædelsesperiode.
- 39 For så vidt som den forelæggende ret måtte finde, at de faktiske omstændigheder, som har været genstand for to procedurer, der er omhandlet i hovedsagen, er identiske, udgør denne kumulation en begrænsning af den grundlæggende rettighed, der er sikret ved chartrets artikel 50.

Begrundelsen for en eventuel begrænsning af den grundlæggende rettighed, som er sikret ved chartrets artikel 50

- 40 En begrænsning af den grundlæggende rettighed, der er sikret ved chartrets artikel 50, kan være berettiget på grundlag af chartrets artikel 52, stk. 1 (dom af 27.5.2014, Spasic, C-129/14 PPU, EU:C:2014:586, præmis 55 og 56, og af 20.3.2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, præmis 40).
- 41 I henhold til chartrets artikel 52, stk. 1, første punktum, skal enhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes ved dette charter, være fastlagt i lovgivningen og respektere disse rettigheders og friheders væsentligste indhold. Det fremgår af andet punktum i nævnte stykke, at der under iagttagelse af proportionalitetsprincippet kun kan indføres begrænsninger af disse rettigheder og friheder, såfremt disse er nødvendige og faktisk opfylder mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder.
- 42 I det foreliggende tilfælde skal den forelæggende ret efterprøve, om hver af de pågældende nationale myndigheders indgreb, hvorom det gøres gældende, at de har givet anledning til kumulation af retsforfølgelse og sanktioner, var fastlagt i lovgivningen, således som det synes at følge af sagsakterne for Domstolen.
- 43 En sådan mulighed for kumulation af retsforfølgelse og sanktioner respekterer det væsentligste indhold af chartrets artikel 50, forudsat at den nationale lovgivning ikke gør det muligt at retsforfølge og pålægge sanktioner vedrørende samme forhold eller for samme overtrædelse eller med henblik på at forfølge samme formål, men udelukkende fastsætter muligheden for kumulation af retsforfølgelse og sanktioner i medfør af særskilte lovgivninger.
- 44 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt begrænsningen af den grundlæggende rettighed, der er fastsat i chartrets artikel 50, som skyldes en kumulation af retsforfølgelse og sanktioner i medfør af sektorspecifikke regler og af konkurrenceretten, opfylder et formål af almen interesse, skal det fastslås, at begge de i hovedsagen omhandlede lovgivninger forfølger særskilte, legitime formål.
- 45 De sektorspecifikke regler, der er omhandlet i hovedsagen, som gennemførte direktiv 97/67, tilsigter således at liberalisere det indre marked for posttjenester.
- 46 Med hensyn til lov om beskyttelse af konkurrencen og artikel 102 TEUF, som konkurrencemyndighedens afgørelse er støttet på, skal det bemærkes, at sidstnævnte artikel er en ordre public-bestemmelse, som forbyder misbrug af dominerende stilling, og som forfølger det for det indre markeds funktion uundværlige formål med at sikre, at konkurrencen ikke fordrejes på

dette marked (jf. i denne retning dom af 13.7.2006, Manfredi m.fl., C-295/04 – C-298/04, EU:C:2006:461, præmis 31, og af 17.2.2011, TeliaSonera Sverige, C-52/09, EU:C:2011:83, præmis 20-22).

- 47 Det er således lovligt, når en medlemsstat for at sikre videreførelsen af processen for liberalisering af det indre marked for posttjenester, samtidig med at den kontrollerer, at dette marked fungerer, straffer overtrædelser af dels de sektorspecifikke regler, som har til formål at liberalisere det pågældende marked, dels af de gældende konkurrenceretlige regler, som det tilsigtes i 41. betragtning til direktiv 97/67.
- 48 Hvad angår overholdelsen af proportionalitetsprincippet bemærkes, at dette princip kræver, at kumulation af retsforfølgelse og sanktioner fastsat i en national lovgivning ikke må overskride grænserne for, hvad der er egnet til og nødvendigt for gennemførelsen af de formål, der lovligt tilsigtes med denne lovgivning, hvilket forudsætter, at der, såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal vælges den mindst bebyrdende foranstaltning, og at de byrder, som pålægges, ikke må være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede formål (dom af 20.3.2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).
- 49 Det skal i denne henseende fremhæves, at offentlige myndigheder lovligt kan vælge komplementære retlige svar på visse former for samfundsskadelig adfærd ved hjælp af forskellige procedurer, der skaber en sammenhængende helhed, således at det pågældende samfundsmæssige problems forskellige aspekter behandles, forudsat at disse kombinerede retlige svar ikke udgør en uforholdsmæssig stor byrde for den berørte person (jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolens dom af 15.11.2016, A og B mod Norge, CE:ECHR:2016:1115JUD002413011, §§ 121 og 132). Følgelig kan der tages hensyn til den omstændighed, at to procedurer forfølger forskellige formål af almen interesse, som det er berettiget at beskytte kumulativt, som led i analysen af forholdsmæssigheden af en kumulation af retsforfølgelse og sanktioner som en faktor, der kan begrunde denne kumulation, forudsat at disse procedurer supplerer hinanden, og at den yderligere byrde, som nævnte kumulation udgør, således kan begrundes ved de to forfulgte mål.
- 50 Nationale bestemmelser, som foreskriver muligheden for kumulation af retsforfølgelse og sanktioner i medfør af de sektorspecifikke regler og konkurrenceretten, kan gennemføre det formål af almen interesse, som består i at sikre den effektive anvendelse af hver af disse to lovgivninger, eftersom de forfølger særskilte legitime formål, som er omtalt i nærværende doms præmis 45 og 46. Det tilkommer i denne henseende den forelæggende ret, henset til de nationale bestemmelser, som gav anledning til de procedurer, der blev iværksat af henholdsvis tilsynsmyndigheden for postsektoren og konkurrencemyndigheden, at vurdere, om kumulation af retsforfølgelse og sanktioner i tvisten i hovedsagen kan begrundes med den omstændighed, at den forfølgelse, som disse myndigheder har indledt, har komplementære mål, som vedrører forskellige aspekter af samme ulovlige adfærd (jf. i denne retning dom af 20.3.2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, præmis 44).
- 51 Med hensyn til, om en sådan kumulation af retsforfølgelse og sanktioner er strengt nødvendig, skal det vurderes, om der foreligger klare og præcise regler, der gør det muligt at forudse, hvilke handlinger og undladelser der kan gøres til genstand for en kumulation af retsforfølgelse og sanktioner, samt koordinering mellem de forskellige myndigheder, om de to procedurer er blevet ført tilstrækkeligt koordineret og i nær tidsmæssig tilknytning, og om den sanktion, der i givet fald blev pålagt ved den tidsmæssigt første procedure, blev taget i betragtning ved vurderingen af den anden sanktion, således at byrderne for de berørte personer som følge af en sådan kumulation er

begrænset til, hvad der er strengt nødvendigt, og at alle de pålagte sanktioner står i forhold til overtrædelsernes grovhed (jf. i denne retning dom af 20.3.2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, præmis 49, 52, 53, 55 og 58, og Menneskerettighedsdomstolens dom af 15.11.2016, A og B mod Norge, CE:ECHR:2016:1115JUD 002413011, §§ 130-132).

- 52 Som generaladvokaten har fremhævet i punkt 109 i forslaget til afgørelse, kan vurderingen af den i foregående præmis nævnte nødvendighed og dermed den samlede vurdering af, om kumulation af de to procedurer kan begrundes i henhold til chartrets artikel 52, stk. 1, først foretages i fuldt omfang efterfølgende, henset til arten af visse af de faktorer, der skal tages i betragtning.
- 53 Den beskyttelse, der følger af den dobbelte betingelse, som princippet *ne bis in idem* er undergivet, der er nævnt i nærværende doms præmis 28, med forbehold for den eventuelle begrundelse i medfør af chartrets artikel 52, stk. 1, for en begrænsning af de rettigheder, der følger af dette princip i et konkret tilfælde, respekterer imidlertid det væsentligste indhold af chartrets artikel 50. Som det fremgår af nærværende doms præmis 51, kræver påberåbelsen af en sådan begrundelse nemlig, at kumulationen af de pågældende procedurer var strengt nødvendig, idet der i denne sammenhæng i det væsentlige tages hensyn til en tilstrækkelig tæt materiel og tidsmæssig forbindelse mellem de pågældende to procedurer (jf. i denne retning dom af 20.3.2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, præmis 61, og analogt Menneskerettighedsdomstolens dom af 15.11.2016, A og B mod Norge, CE:ECHR:2016:1115JUD002413011, § 130). Den eventuelle begrundelse for en kumulation af sanktioner er således underlagt betingelser, der, når de er opfyldt, uden dog at rejse tvivl om, hvorvidt der som sådan foreligger et »bis«, skal begrænse de pågældende procedurers særskilte karakter på det funktionelle plan og således den konkrete betydning, som den omstændighed, at de procedurer, der føres over for de berørte personer, kumuleres, har for de pågældende.
- 54 Det tilkommer den forelæggende ret i lyset af samtlige omstændigheder i hovedsagen at efterprøve, om de betingelser, der er nævnt i nærværende doms præmis 51, er opfyldt i denne sag. Med henblik på at give denne ret en hensigtsmæssig besvarelse skal der imidlertid gives følgende præciseringer.
- 55 For det første skal det bemærkes, at det forhold, at der findes en bestemmelse i national ret, der i lighed med artikel 14 i loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges (lov af 17.1.2003 om status som tilsynsmyndighed i de belgiske sektorer for post og telekommunikation) (*Moniteur belge* af 24.1.2003, s. 2591) foreskriver samarbejde og udveksling af oplysninger mellem de berørte myndigheder, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, er en relevant ramme for at sikre den koordinering, der er omtalt i nærværende doms præmis 51. Det tilkommer ligeledes den forelæggende ret at undersøge, om en sådan koordinering rent faktisk fandt sted i det foreliggende tilfælde.
- 56 For det andet skal det med forbehold for den forelæggende rets bedømmelse bemærkes, at sagsakterne for Domstolen indeholder indicier for en tilstrækkelig nær tidsmæssig forbindelse mellem de to gennemførte procedurer og mellem de afgørelser, der blev truffet i medfør af de sektorspecifikke regler og konkurrenceretten. Tilsynsmyndigheden for postsektoren og konkurrencemyndigheden synes således i hvert fald delvis at have gennemført deres procedurer parallelt. Disse to myndigheder traf deres afgørelser på datoer, der lå tæt på hinanden, nemlig henholdsvis den 20. juli 2011 og den 10. december 2012, hvilket, også under hensyn til den kompleksitet der er kendetegnende for undersøgelser på konkurrenceområdet, vidner om en tilstrækkelig nær tidsmæssig forbindelse.

- 57 Endelig gør den omstændighed, at den bøde, der blev pålagt som led i den anden procedure, er højere end den, der ved en endelig afgørelse blev pålagt i forbindelse med den første procedure, det ikke i sig selv muligt at konkludere, at kumulation af retsforfølgelse og sanktioner er uforholdsmæssig i forhold til den berørte juridiske person, navnlig henset til det forhold, at disse to procedurer kan udgøre komplementære og forbundne, men dog særskilte retlige svar på samme adfærd.
- 58 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal spørgsmålene besvares med, at chartrets artikel 50, sammenholdt med dettes artikel 52, stk. 1, skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke er til hinder for, at en juridisk person pålægges en bøde for en overtrædelse af EU-konkurrenceretten, når denne person tidligere har været genstand for en endelig afgørelse angående de samme faktiske omstændigheder efter en procedure vedrørende en tilsidesættelse af sektorspecifikke regler, der tilsigter liberalisering af det pågældende marked, forudsat at der foreligger klare og præcise regler, der gør det muligt at forudse, hvilke handlinger og undladelser der kan gøres til genstand for en kumulation af retsforfølgelse og sanktioner, samt koordinering mellem de to kompetente myndigheder, at de to procedurer er blevet ført tilstrækkeligt koordineret og i nær tidsmæssig tilknytning, og at alle de pålagte sanktioner står i forhold til overtrædelsernes grovhed.

Sagsomkostninger

- 59 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

Artikel 50 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, sammenholdt med dettes artikel 52, stk. 1, skal fortolkes således, at denne bestemmelse er ikke til hinder for, at en juridisk person pålægges en bøde for en overtrædelse af EU-konkurrenceretten, når denne person tidligere har været genstand for en endelig afgørelse angående de samme faktiske omstændigheder efter en procedure vedrørende en tilsidesættelse af sektorspecifikke regler, der tilsigter liberalisering af det pågældende marked, forudsat at der foreligger klare og præcise regler, der gør det muligt at forudse, hvilke handlinger og undladelser der kan gøres til genstand for en kumulation af retsforfølgelse og sanktioner, samt koordinering mellem de to kompetente myndigheder, at de to procedurer er blevet ført tilstrækkeligt koordineret og i nær tidsmæssig tilknytning, og at alle de pålagte sanktioner står i forhold til overtrædelsernes grovhed.

Underskrifter