



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

22. marts 2022*

»Præjudiciel forelæggelse – konkurrence – artikel 101 TEUF – kartel, der retsforfølges af to nationale konkurrencemyndigheder – 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 – betingelser – varetagelse af et mål af almen interesse – proportionalitet«

I sag C-151/20,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Oberster Gerichtshof (øverste domstol, Østrig) ved afgørelse af 12. marts 2020, indgået til Domstolen den 27. marts 2020, i sagen

Bundswettbewerbsbehörde

mod

Nordzucker AG,

Südzucker AG,

Agrana Zucker GmbH,

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,

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

* Processprog: tysk.

efter at der er afgivet indlæg af:

- Bundeswettbewerbsbehörde ved N. Harsdorf Enderndorf, B. Krauskopf og A. Xeniadis, som befuldmægtigede,
- Südzucker AG ved Rechtsanwälte C. von Köckritz, W. Bosch og A. Fritzsche,
- Agrana Zucker GmbH ved Rechtsanwälte H. Wollmann, C. von Köckritz, W. Bosch og A. Fritzsche,
- den belgiske regering ved J.-C. Halleux og L. Van den Broeck, som befuldmægtigede, bistået af avocats P. Vernet og E. de Lophem,
- den tyske regering, først ved J. Möller og S. Heimerl, derefter ved J. Möller, som befuldmægtigede,
- den græske regering ved L. Kotroni, som befuldmægtiget,
- den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato S. Fiorentino,
- den lettiske regering ved K. Pommere, som befuldmægtiget,
- den polske regering ved B. Majczyna og M. Wiącek, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved A. Keidel, G. Meessen, P. Rossi, H. van Vliet, 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 indgivet i forbindelse med en tvist mellem på den ene side Bundeswettbewerbsbehörde (forbundskonkurrencemyndigheden, Østrig) (herefter »den østrigske myndighed«) og på den anden side Nordzucker AG, Südzucker AG og Agrana Zucker GmbH (herefter »Agrana«) vedrørende disse sidstnævnte virksomheders deltagelse i en praksis, der er i strid med artikel 101 TEUF og med de tilsvarende bestemmelser i østrigsk konkurrenceret.

Retsforskrifter

3 Sjette og ottende betragtning til Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 af 16. december 2002 om gennemførelse af konkurrencereglerne i [artikel 101 TEUF og 102 TEUF] (EFT 2003, L 1, s. 1) har følgende ordlyd:

»(6) For at sikre en effektiv anvendelse af [Unionens] konkurrenceregler bør medlemsstaternes konkurrencemyndigheder i højere grad inddrages i anvendelsen heraf. De bør derfor beføjес til at anvende [EU-]retten.

[...]

(8) For at sikre, at [Unionens] konkurrenceregler håndhæves effektivt, og at denne forordnings samarbejdsmechanismer fungerer tilfredsstillende, er det nødvendigt at pålægge medlemsstaternes konkurrencemyndigheder og domstole også at anvende [artikel 101 TEUF og 102 TEUF], når de anvender nationale konkurrenceregler på aftaler og praksis, der kan påvirke handelen mellem medlemsstater. For at skabe lige vilkår inden for det indre marked for aftaler, vedtagelser inden for virksomhedssammenslutninger og samordnet praksis er det også nødvendigt på grundlag af [artikel 103, stk. 2, litra e), TEUF] at fastlægge forholdet mellem national ret og [EU-]konkurrenceret. Det er derfor nødvendigt at foreskrive, at anvendelsen af national konkurrenceret på aftaler, vedtagelser og samordnet praksis, som omhandlet i [artikel 101, stk. 1, TEUF], ikke må føre til forbud mod sådanne aftaler, vedtagelser og samordnet praksis, hvis de ikke også er forbudt i henhold til [EU-konkurrenceretten]. Begreberne aftaler, vedtagelser og samordnet praksis er selvstændige begreber i [EU-konkurrenceretten], som omfatter koordinering af virksomheders adfærd på markedet, som fortolket af [Unionens] domstole. [...]

4 Denne forordnings artikel 3, stk. 1 og 2, har følgende ordlyd:

»1. Når medlemsstaternes konkurrencemyndigheder eller domstole anvender national konkurrenceret på aftaler, vedtagelser inden for virksomhedssammenslutninger og samordnet praksis, som omhandlet i [artikel 101, stk. 1, TEUF], som kan påvirke samhandelen mellem medlemsstater, som omhandlet i den nævnte artikel, skal de ligeledes anvende [artikel 101 TEUF] på sådanne aftaler, vedtagelser og samordnet praksis. Når medlemsstaternes konkurrencemyndigheder eller domstole anvender national konkurrenceret på misbrug, der er forbudt i henhold til [artikel 102 TEUF], skal de også anvende [artikel 102 TEUF].

2. Anvendelsen af national konkurrenceret må ikke føre til forbud mod aftaler, vedtagelser inden for virksomhedssammenslutninger og samordnet praksis, som kan påvirke samhandelen mellem medlemsstater, men som ikke begrænser konkurrencen som omhandlet i [artikel 101, stk. 1, TEUF], eller som opfylder betingelserne i [artikel 101, stk. 3, TEUF], eller som er omfattet af en forordning med henblik på anvendelse af [artikel 101, stk. 3, TEUF]. Medlemsstaterne er ikke efter denne forordning afskåret fra at vedtage en mere restriktiv national lovgivning, der forbyder eller sanktionerer ensidig adfærd fra virksomheders side, og at anvende den på deres område.«

5 Den nævnte forordnings artikel 5 bestemmer følgende:

»Medlemsstaternes konkurrencemyndigheder er beføjede til at anvende [artikel 101 TEUF og 102 TEUF] i konkrete sager. I denne forbindelse kan de enten på eget initiativ eller på grundlag af en klage vedtage følgende beslutninger:

- påbyde, at en overtrædelse skal bringes til ophør
- træffe foreløbige forholdsregler
- acceptere tilsagn
- pålægge bøder, tvangsbøder eller andre former for sanktioner, der er fastsat i deres nationale ret.

Når det på grundlag af de oplysninger, de er i besiddelse af, følger, at betingelserne for et forbud ikke er opfyldt, kan de tillige beslutte, at der ikke er nogen grund til, at de griber ind.«

6 Samme forordnings artikel 12, stk. 1, fastsætter følgende:

»Med henblik på anvendelsen af [artikel 101 TEUF og 102 TEUF] har Kommissionen og medlemsstaternes konkurrencemyndigheder beføjelse til at udveksle alle faktiske eller retlige oplysninger, herunder fortrolige oplysninger, og benytte dem som bevismateriale.«

7 Det bestemmes i artikel 23, stk. 2, i forordning nr. 1/2003, at Kommissionen ved beslutning kan pålægge virksomheder og virksomhedssammenslutninger bøder, hvis de forsætligt eller uagtsomt overtræder artikel 101 TEUF eller 102 TEUF.

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

8 Nordzucker, Südzucker og dets datterselskab, Agrana, driver virksomhed på markedet for produktion og markedsføring af sukker til industrien og til husholdningsforbrug (herefter »sukkermarkedet«).

9 Nordzucker og Südzucker dominerer med en tredje stor producent sukkermarkedet i Tyskland. Nordzuckers fabrikker er beliggende i Nordtyskland og Südzuckers i Sydtyskland. På grund af fabrikernes placering, de særlige kendetegn ved sukker og omkostningerne til transport af sukker var det tyske sukkermarked traditionelt opdelt i tre geografiske hovedområder, som hver især var domineret af en af disse tre store producenter. Denne geografiske opdeling af markedet strakte sig ikke til udenlandske markeder, herunder dem, hvorpå disse tre producenters datterselskaber opererede, og vedrørte navnlig ikke det østrigske marked.

10 Agrana er den største sukkerproducent i Østrig. Selskabet opererer i vid udstrækning selvstændigt på de markeder, det betjener.

11 Nye medlemsstaters tiltrædelse af EU i 2004 gav anledning til bekymring hos de tyske sukkerproducenter på grund af det nye konkurrencepres fra virksomhederne i disse medlemsstater. Det var i denne sammenhæng, at der senest fra 2004 blev afholdt flere møder

mellem Nordzuckers og Südzuckers salgsdirektører, hvorefter disse salgsdirektører aftalte ikke at konkurrere indbyrdes ved at trænge ind på deres vigtigste traditionelle salgsområder for derved at undgå dette nye konkurrencepres.

- 12 Mod slutningen af 2005 bemærkede Agrana en række sukkerleverancer på det østrigske marked fra bl.a. et slovakisk datterselskab af Nordzucker til østrigske industrikunder, som Agrana indtil da havde været eneleverandør til.
- 13 Under en telefonsamtale den 22. februar 2006 underrettede Agranas administrerende direktør Südzuckers salgsdirektør om disse leverancer og anmodede denne salgsdirektør om at få oplyst navnet på en kontaktperson hos Nordzucker.
- 14 Südzuckers salgsdirektør ringede derefter samme dag til Nordzuckers salgsdirektør for at informere denne om de nævnte leverancer til Østrig, idet Südzuckers salgsdirektør hentydede til mulige følger for det tyske sukkermarked (herefter »den omtvistede telefonsamtale«). Det er ikke godtgjort, at Agrana blev underrettet om dette telefonopkald.
- 15 Efter at Nordzucker havde indgivet anmodninger om bødenedsættelse til bl.a. Bundeskartellamt (forbundskonkurrencemyndigheden, Tyskland) (herefter »den tyske myndighed«) og den østrigske myndighed, indledte disse myndigheder samtidigt undersøgelsesprocedurer.
- 16 I september 2010 anlagde den østrigske myndighed således sag ved Oberlandesgericht Wien (den øverste regionale domstol i Wien, Østrig), som er den østrigske ret, der har kompetence på kartelområdet, med påstand om, at det blev fastslået, at Nordzucker havde overtrådt artikel 101 TEUF og de tilsvarende bestemmelser i østrigsk ret, og om, at Südzucker skulle pålægges to bøder, herunder en til solidarisk hæftelse med Agrana. Blandt de materielle forhold, som den østrigske myndighed påberåbte sig for at godtgøre disse tre virksomheders deltagelse i et kartel på det østrigske sukkermarked, indgik bl.a. den omtvistede telefonsamtale.
- 17 Den tyske myndighed fastslog for sin del ved en afgørelse af 18. februar 2014, der har fået endelig retskraft, at Nordzucker, Südzucker og den tredje tyske producent, der er nævnt i denne doms præmis 9, havde overtrådt artikel 101 TEUF og de tilsvarende bestemmelser i tysk konkurrenceret, og pålagde bl.a. Südzucker en bøde på 195 500 000 EUR (herefter »den tyske myndigheds endelige afgørelse«). Ifølge denne beslutning iværksatte disse virksomheder på sukkermarkedet en aftale om gensidig respekt for de vigtigste salgsområder ved hjælp af regelmæssige møder mellem repræsentanter for Nordzucker og Südzucker, der blev afholdt i perioden fra 2004 til 2007, og endog frem til sommeren 2008. I den nævnte afgørelse gengav den tyske myndighed indholdet af den omtvistede telefonsamtale, hvorunder repræsentanter for Nordzucker og Südzucker havde drøftet det østrigske marked. Blandt alle de faktiske forhold, som denne myndighed har konstateret, er denne samtale det eneste forhold vedrørende dette sidstnævnte marked.
- 18 Ved kendelse af 15. maj 2019 frifandt Oberlandesgericht Wien (den øverste regionale domstol i Wien) de sagsøgte i den østrigske myndigheds søgsmål med bl.a. den begrundelse, at den aftale, der blev indgået under den omtvistede telefonsamtale, allerede havde været genstand for en sanktion, som en anden national konkurrencemyndighed havde pålagt, således at en ny sanktion ville være i strid med princippet *ne bis in idem*.

- 19 Den østrigske myndighed har iværksat appel til prøvelse af denne kendelse ved Oberster Gerichtshof (øverste domstol, Østrig), som er den forelæggende ret. Myndigheden har nedlagt påstand om, dels at det fastslås, at Nordzucker på grund af denne aftale har overtrådt artikel 101 TEUF og de tilsvarende bestemmelser i østrigsk konkurrenceret, dels at Südzucker pålægges en passende bøde for den samme overtrædelse.
- 20 I første omgang er den forelæggende ret – henset til princippet *ne bis in idem*, der er fastsat i chartrets artikel 50 – i tvivl om, hvorvidt det er muligt at tage hensyn til den omtvistede telefonsamtale, selv om denne samtale udtrykkeligt er nævnt i den tyske myndigheds endelige afgørelse.
- 21 For det første har den forelæggende ret bemærket, at princippet *ne bis in idem* for så vidt angår bestanddelen »idem« har givet anledning til forskellige fortolkninger. På det konkurrenceretlige område følger det således bl.a. af dom af 14. februar 2012, Toshiba Corporation m.fl. (C-17/10, EU:C:2012:72, præmis 97), at dette princip kun kan anvendes, hvis tre kumulative betingelser er opfyldt, nemlig at de faktiske omstændigheder er identiske, at lovertræderen er den samme person, og at den retsbeskyttede interesse er den samme. På andre områder af EU-retten, navnlig i dom af 9. marts 2006, Van Esbroeck (C-436/04, EU:C:2006:165, præmis 36), og af 20. marts 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, præmis 35), forkastede Domstolen derimod kriteriet om, at den retsbeskyttede interesse skal være den samme.
- 22 For det andet ønsker den forelæggende ret oplyst, om der i forbindelse med vurderingen af bestanddelen »idem« blandt andre forhold skal tages hensyn til de territoriale virkninger af de karteller, der har fundet sted på forskellige medlemsstaters områder, analogt med den løsning, der blev valgt i dom af 18. maj 2006, Archer Daniels Midland og Archer Daniels Midland Ingredients mod Kommissionen (C-397/03 P, EU:C:2006:328), af 29. juni 2006, Showa Denko mod Kommissionen (C-289/04 P, EU:C:2006:431), og af 14. februar 2012, Toshiba Corporation m.fl. (C-17/10, EU:C:2012:72, præmis 99-103).
- 23 Hvad angår tvisten i hovedsagen har den forelæggende ret bemærket, at der ved den bøde, der blev pålagt ved den tyske myndigheds endelige afgørelse, ifølge den østrigske myndighed ikke blev taget hensyn til kartellets virkninger i Østrig. Ligeledes følger det af en udtalelse af 28. juni 2019 fra næstformanden for den tyske myndighed, at der ved denne myndigheds afgørelser som udgangspunkt kun sanktioneres for konkurrencebegrænsende virkninger i Tyskland. Oberlandesgericht Wien (den øverste regionale domstol i Wien) var imidlertid af den modsatte opfattelse på grund af den særlige betydning, der blev tillagt den omtvistede telefonsamtale i den tyske myndigheds endelige afgørelse.
- 24 I anden omgang og hvad angår påstanden om, at det fastslås, at Nordzucker har begået en overtrædelse, har den forelæggende ret anført, at den østrigske myndighed har indrømmet denne virksomhed lempelige foranstaltninger i henhold til national ret. Den forelæggende ret har anført, at en national konkurrencemyndighed ifølge dom af 18. juni 2013, Schenker & Co. m.fl. (C-681/11, EU:C:2013:404), undtagelsesvis kan begrænse sig til at konstatere en overtrædelse uden at pålægge en bøde, og den er i tvivl om, hvorvidt princippet *ne bis in idem* skal anvendes på en sådan procedure, hvor der konstateres en overtrædelse. Domstolen har således bl.a. i præmis 94 i dom af 14. februar 2012, Toshiba Corporation m.fl. (C-17/10, EU:C:2012:72), fastslået, at dette princip kun skal overholdes i procedurer om pålæggelse af bøder.

25 På denne baggrund har Oberster Gerichtshof (øverste domstol) besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Finder det tredje kriterium, som Domstolen har opstillet i sin praksis for anvendeligheden af princippet *ne bis in idem*, nemlig at det samme beskyttede retlige gode skal være berørt, også anvendelse i tilfælde, hvor konkurrencemyndighederne i to medlemsstater for de samme faktiske omstændigheder og vedrørende de samme personer foruden de nationale retsregler også skal anvende de samme EU-regler (i den foreliggende sag artikel 101 TEUF)?

Såfremt dette spørgsmål besvares bekræftende:

2) Foreligger der i et sådant tilfælde, hvor europæiske og nationale konkurrenceregler anvendes parallelt, det samme beskyttede retlige gode?

3) Er det derudover relevant for anvendelsen af princippet *ne bis in idem*, om den tidsmæssigt første bødeafgørelse, som blev vedtaget af konkurrencemyndigheden i en medlemsstat, tog hensyn til de faktiske indvirkninger af overtrædelsen af konkurrencereglerne i den anden medlemsstat, hvis konkurrencemyndighed først derefter traf afgørelse i den af denne førte konkurrencesag?

4) Foreligger der også i en sag, hvor det på grund af en af procesdeltagernes deltagelse i det nationale kronvidneprogram kun er muligt deklatorisk at fastslå dennes overtrædelse af konkurrencereglerne, en sag, som er underlagt princippet *ne bis in idem*, eller kan en sådan ren konstatering af overtrædelsen ske uafhængigt af resultatet af en tidligere sag vedrørende pålæg af en bøde (i en anden medlemsstat)?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første og det tredje spørgsmål

26 Med sit første og sit tredje spørgsmål, 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 virksomhed retsforfølges af en medlemsstats konkurrencemyndighed og i givet fald pålægges en bøde for en overtrædelse af artikel 101 TEUF og af de tilsvarende bestemmelser i den nationale konkurrenceret, på grund af en adfærd, der har haft et konkurrencebegrænsende formål eller en konkurrencebegrænsende virkning på denne medlemsstats område, selv om denne adfærd allerede er blevet omtalt af en anden medlemsstats konkurrencemyndighed i en endelig afgørelse, som denne myndighed har truffet over for denne virksomhed efter en procedure om overtrædelse af artikel 101 TEUF og af de tilsvarende bestemmelser i denne anden medlemsstats konkurrenceret.

27 I denne sammenhæng ønsker den forelæggende ret navnlig oplyst, hvilke kriterier der er relevante med henblik på at vurdere, om de to nationale konkurrencemyndigheder har taget stilling til de samme faktiske omstændigheder.

Indledende bemærkninger

- 28 Det skal 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 fastslået i chartrets artikel 50.
- 29 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 retsforfølgelse og 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).
- 30 Hvad angår den vurdering af de pågældende retsforfølgelsers og sanktioners strafferetlige karakter, som det tilkommer den forelæggende ret at foretage, skal der erindres om, at tre kriterier er vigtige. Det første kriterium er den retlige kvalifikation af overtrædelsen i national ret, det andet kriterium er selve overtrædelsens art, og det tredje kriterium er graden af hårdhed 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).
- 31 Det skal i denne forbindelse fremhæves, at anvendelsen af chartrets artikel 50 ikke er begrænset til retsforfølgelse og sanktioner, der kvalificeres som »strafferetlige« i national ret, men – uafhængigt af en sådan kvalificering i national ret – kan 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).
- 32 Endvidere har Domstolen allerede fastslået, at princippet *ne bis in idem* skal overholdes i procedurer om pålæggelse af bøder, som henhører under konkurrenceretten. På det konkurrenceretlige område forbyder princippet *ne bis in idem*, at en virksomhed domfældes eller atter forfølges for en konkurrencebegrænsende adfærd, for hvilken den allerede er blevet pålagt en sanktion, eller med hensyn til hvilken den er blevet erklæret ansvarsfri ved en tidligere beslutning, der ikke længere kan anfægtes (dom af 14.2.2012, *Toshiba Corporation m.fl.*, C-17/10, EU:C:2012:72, præmis 94 og den deri nævnte retspraksis, og af 3.4.2019, *Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie*, C-617/17, EU:C:2019:283, præmis 28).
- 33 Det følger heraf, at anvendelsen af princippet *ne bis in idem* i de procedurer, som henhører under konkurrenceretten, er undergivet en dobbelt betingelse, nemlig dels, at der skal foreligge en endelig forudgående afgørelse (betingelsen »bis«), dels at den samme konkurrencebegrænsende adfærd skal være omfattet af den forudgående afgørelse og af de efterfølgende retsforfølgelser eller afgørelser (betingelsen »idem«).

Betingelsen »bis«

- 34 Hvad angår betingelsen »bis« skal det påpeges, at for at der i en afgørelse kan siges at være taget endelig stilling til de faktiske omstændigheder, der er fremført i endnu en procedure, kræves det ikke blot, at denne afgørelse er blevet endelig, men tillige at den er 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).
- 35 I det foreliggende tilfælde fremgår det af den forelæggende rets konstateringer, at den tyske myndigheds endelige afgørelse udgør en endelig forudgående afgørelse som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i den foregående præmis.

Betingelsen »idem«

- 36 Hvad angår betingelsen »idem« fremgår det af selve ordlyden af chartrets artikel 50, at denne bestemmelse forbyder at retsforfølge eller straffe den samme person mere end én gang for den samme lovovertrædelse.
- 37 Som den forelæggende ret har angivet i sin anmodning om præjudiciel afgørelse, vedrører de forskellige retsforfølgelser og sanktioner, der er omhandlet i hovedsagen, de samme juridiske personer, nemlig Nordzucker og Südzucker.
- 38 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 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).
- 39 Desuden fremgår det 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).
- 40 Det samme gælder med henblik på anvendelsen af princippet *ne bis in idem*, der er fastsat i chartrets artikel 50, på området for EU-konkurrenceretten, for så vidt som rækkevidden af den beskyttelse, der er knyttet til denne bestemmelse, ikke – medmindre andet er fastsat i EU-retten – kan variere fra et område inden for EU-retten til et andet (dom af 22.3.2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, præmis 35).
- 41 Hvad angår kriteriet om, at de faktiske omstændigheder skal være identiske, kan spørgsmålet om, hvorvidt virksomheder har anlagt en adfærd, hvis formål eller resultat er at hindre, begrænse eller fordreje konkurrencen, ikke vurderes abstrakt, men skal undersøges i forhold til det område og det produktmarked, med hensyn til hvilke den pågældende adfærd har haft et sådant formål eller

resultat, og den periode, i løbet af hvilken den pågældende adfærd har haft et sådant formål eller resultat (jf. analogt dom af 14.2.2012, Toshiba Corporation m.fl., C-17/10, EU:C:2012:72, præmis 99, og af 25.2.2021, Slovak Telekom, C-857/19, EU:C:2021:139, præmis 45).

- 42 Det tilkommer den forelæggende ret, som er enekompetent til at træffe afgørelse vedrørende de faktiske omstændigheder, at afgøre, om den tvist, der er indbragt for den, vedrører de samme faktiske omstændigheder som dem, der førte til vedtagelsen af den tyske myndigheds endelige afgørelse, henset til det område, det produktmarked og den periode, der er omfattet af denne afgørelse. Det tilkommer således den forelæggende ret at sikre sig rækkevidden af den nævnte afgørelse. Som generaladvokaten har anført i punkt 68 i forslaget til afgørelse, er det i henhold til artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 1/2003 muligt for en national ret med bistand fra den nationale konkurrencemyndighed at anmode en konkurrencemyndighed i en anden medlemsstat om adgang til en afgørelse truffet af denne myndighed samt til oplysninger om indholdet af denne afgørelse. Domstolen kan dog forsyne den forelæggende ret med elementer til fortolkning af EU-retten i forbindelse med vurderingen af denne rækkevidde.
- 43 Det fremgår i denne forbindelse af sagens akter, at den forelæggende rets spørgsmål mere specifikt vedrører den omstændighed, at retsforfølgningen i Østrig hviler på en faktisk omstændighed, nemlig den omtvistede telefonsamtale, hvorunder det østrigske sukkermarked blev drøftet, hvilken samtale allerede blev nævnt i den tyske myndigheds endelige afgørelse. Den forelæggende ret er i tvivl om, hvorvidt betingelsen om, at de faktiske omstændigheder skal være identiske, er opfyldt, henset til, at telefonsamtalen nævnes i denne afgørelse.
- 44 Henset til den retspraksis, der er anført i denne doms præmis 41, skal det i denne forbindelse præciseres, at den blotte omstændighed, at en medlemsstats myndighed – i en afgørelse, hvori der fastslås en overtrædelse af EU-konkurrenceretten og af de tilsvarende bestemmelser i denne medlemsstats ret – nævner en faktisk omstændighed, der angår en anden medlemsstats område, ikke er tilstrækkelig til at konkludere, at denne faktiske omstændighed er årsagen til retsforfølgningerne, eller at denne myndighed har lagt vægt på denne faktiske omstændighed blandt de elementer, der indgår i denne overtrædelse. Det skal ydermere efterprøves, om den nævnte myndighed rent faktisk har taget stilling til den nævnte faktiske omstændighed med henblik på at fastslå overtrædelsen, at fastslå, at den person, der retsforfølges for denne overtrædelse, er ansvarlig, og eventuelt at pålægge vedkommende en sanktion, således at den nævnte overtrædelse kan anses for at omfatte denne anden medlemsstats område (jf. analogt dom af 14.2.2012, Toshiba Corporation m.fl., C-17/10, EU:C:2012:72, præmis 101 og 102).
- 45 Det påhviler derfor den forelæggende ret på grundlag af en vurdering af samtlige relevante omstændigheder at efterprøve, om den tyske myndigheds endelige afgørelse havde til formål at fastslå og sanktionere det omhandlede kartel, fordi det – ved sit konkurrencebegrænsende formål eller sin konkurrencebegrænsende virkning i den omhandlede periode – ikke blot vedrørte det tyske marked, men også det østrigske marked.
- 46 I forbindelse med denne vurdering skal det bl.a. undersøges, om de retlige vurderinger, som den tyske myndighed foretog på grundlag af de faktiske omstændigheder, der blev fastslået i dens endelige afgørelse, udelukkende vedrørte det tyske marked eller også det østrigske sukkermarked. Det er ligeledes relevant, om den tyske myndighed ved beregningen af bøden på grundlag af omsætningen på det marked, der var berørt af overtrædelsen, udelukkende anvendte omsætningen i Tyskland som beregningsgrundlag (jf. analogt dom af 14.2.2012, Toshiba Corporation m.fl., C-17/10, EU:C:2012:72, præmis 101).

- 47 Såfremt den forelæggende ret efter en vurdering af samtlige relevante omstændigheder måtte finde, at den tyske myndigheds endelige afgørelse ikke har konstateret og sanktioneret det i hovedsagen omhandlede kartel på grund af dets konkurrencebegrænsende formål eller virkning på østrigsk område, skal denne ret fastslå, at den sag, som er indbragt for den, ikke vedrører de samme faktiske omstændigheder som dem, der ligger til grund for den tyske myndigheds endelige afgørelse, således at princippet *ne bis in idem* som omhandlet i chartrets artikel 50 ikke er til hinder for nye retsforfølgninger og i givet fald nye sanktioner (jf. analogt dom af 14.2.2012, *Toshiba Corporation m.fl.*, C-17/10, EU:C:2012:72, præmis 103).
- 48 Såfremt den forelæggende ret omvendt måtte finde, at den tyske myndigheds endelige afgørelse ligeledes har konstateret og sanktioneret det omhandlede kartel på grund af dets konkurrencebegrænsende formål eller virkning på østrigsk område, skal denne ret fastslå, at den sag, der er indbragt for den, vedrører de samme faktiske omstændigheder som dem, der ligger til grund for den tyske myndigheds endelige afgørelse. En sådan kumulation af retsforfølgninger og i givet fald sanktioner udgør en begrænsning af den grundlæggende rettighed, der er sikret ved chartrets artikel 50.

Om begrundelsen for en eventuel begrænsning af den grundlæggende rettighed, der er sikret ved chartrets artikel 50

- 49 For at give den forelæggende ret et komplet svar skal det tilføjes, at en begrænsning af den grundlæggende rettighed, der er sikret ved chartrets artikel 50 – såsom den begrænsning, der kan foreligge i det tilfælde, der er anført i denne doms præmis 48 – 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).
- 50 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.
- 51 Hvad angår de betingelser, der er fastsat i chartrets artikel 52, stk. 1, andet punktum – og nærmere bestemt spørgsmålet om, hvorvidt en begrænsning af den grundlæggende rettighed, der er sikret ved chartrets artikel 50, som følge af en kumulation af retsforfølgninger og i givet fald sanktioner fra to nationale konkurrencemyndigheder, opfylder et mål af almen interesse – skal det fremhæves, at artikel 101 TEUF er en bestemmelse vedrørende grundlæggende retsprinsipper, som forbyder karteller, og som forfølger det for det indre markeds funktion strengt nødvendige formål at sikre, at konkurrencen inden for dette marked ikke fordrejes (jf. i denne retning dom af 1.6.1999, *Eco Swiss*, C-126/97, EU:C:1999:269, præmis 36, og af 13.7.2006, *Manfredi m.fl.*, C-295/04 – C-298/04, EU:C:2006:461, præmis 31).
- 52 Henset til den betydning, som Domstolens praksis tillægger dette mål af almen interesse, kan en kumulation af retsforfølgning og sanktioner af strafferetlig karakter være berettiget, når denne retsforfølgning og disse sanktioner, med henblik på at nå et sådant mål, tager sigte på komplementære mål, som i givet fald vedrører forskellige aspekter af den samme omhandlede ulovlige adfærd (jf. i denne retning dom af 20.3.2018, *Menci*, C-524/15, EU:C:2018:197, præmis 44).

- 53 I denne henseende skal det imidlertid bemærkes, at for så vidt angår den rolle, som medlemsstaternes myndigheder spiller ved overholdelsen af EU-retten på konkurrenceområdet, knytter artikel 3, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 1/2003 kartelforbuddet i artikel 101 TEUF tæt sammen med de tilsvarende bestemmelser i den nationale konkurrenceret. Når den nationale konkurrencemyndighed anvender det nationale kartelforbud på en aftale mellem virksomheder, der kan påvirke handelen mellem medlemsstaterne som omhandlet i artikel 101 TEUF, kræver artikel 3, stk. 1, første punktum, at artikel 101 TEUF skal anvendes parallelt på aftalen (dom af 14.2.2012, Toshiba Corporation m.fl., C-17/10, EU:C:2012:72, præmis 77, og af 13.12.2012, Expedia, C-226/11, EU:C:2012:795, præmis 18).
- 54 I henhold til artikel 3, stk. 2, første punktum, i forordning nr. 1/2003 må anvendelsen af national konkurrenceret ikke føre til forbud mod karteller, der kan påvirke handelen mellem medlemsstater, hvis de ikke begrænser konkurrencen som omhandlet i artikel 101, stk. 1, TEUF (dom af 13.12.2012, Expedia, C-226/11, EU:C:2012:795, præmis 19).
- 55 Det følger af disse bestemmelser, sammenholdt med ottende betragtning til forordning nr. 1/2003, at anvendelsen af bestemmelserne i national konkurrenceret ikke må medføre et forbud mod aftaler, vedtagelser og samordnet praksis som omhandlet i artikel 101, stk. 1, TEUF, hvis de ikke også er forbudte i henhold til denne bestemmelse. Anvendelsen af bestemmelserne i national konkurrenceret kan med andre ord ikke føre til et andet resultat end det, der følger af anvendelsen af artikel 101, stk. 1, TEUF.
- 56 I det tilfælde, hvor to nationale konkurrencemyndigheder retsforfølger og sanktionerer de samme faktiske omstændigheder for at sikre overholdelsen af kartelforbuddet i henhold til artikel 101 TEUF og de tilsvarende bestemmelser i deres respektive nationale ret, forfølger disse to myndigheder derfor det samme mål af almen interesse, som tilsigter at sikre, at konkurrencen på det indre marked ikke fordrejes ved konkurrencebegrænsende aftaler, vedtagelser inden for sammenslutninger af virksomheder eller samordnet praksis.
- 57 Under disse omstændigheder må det fastslås, at en kumulation af retsforfølgninger og sanktioner under alle omstændigheder ikke kan begrundes i henhold til chartrets artikel 52, stk. 1, når de ikke tager sigte på komplementære mål, som vedrører forskellige aspekter af den samme adfærd som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 52.
- 58 I lyset af samtlige ovenstående betragtninger skal det første og det tredje spørgsmål besvares med, at chartrets artikel 50 skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke er til hinder for, at en virksomhed retsforfølges af en medlemsstats konkurrencemyndighed og i givet fald pålægges en bøde for en overtrædelse af artikel 101 TEUF og af de tilsvarende bestemmelser i den nationale konkurrenceret, på grund af en adfærd, der har haft et konkurrencebegrænsende formål eller en konkurrencebegrænsende virkning på denne medlemsstats område, selv om denne adfærd allerede er blevet omtalt af en anden medlemsstats konkurrencemyndighed i en endelig afgørelse, som denne myndighed har truffet over for denne virksomhed efter en procedure om overtrædelse af artikel 101 TEUF og af de tilsvarende bestemmelser i denne anden medlemsstats konkurrenceret, forudsat at denne afgørelse ikke hviler på en konstatering af, at der foreligger et konkurrencebegrænsende formål eller en konkurrencebegrænsende virkning på den første medlemsstats område.

Det andet spørgsmål

- 59 Henset til besvarelsen af det første og det tredje spørgsmål er det uforment at tage stilling til det andet spørgsmål.

Det fjerde spørgsmål

- 60 Med sit fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om chartrets artikel 50 skal fortolkes således, at en sag om håndhævelse af konkurrenceretten, hvor det – på grund af den pågældende parts deltagelse i det nationale kronvidneprogram – kun er muligt deklatorisk at fastslå en overtrædelse af denne ret, kan være underlagt princippet *ne bis in idem*.
- 61 For det første bemærkes, således som det fremgår af den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 32, at princippet *ne bis in idem* på konkurrenceområdet forbyder, at en virksomhed domfældes eller atter forfølges for en konkurrencebegrænsende adfærd, for hvilken den allerede er blevet pålagt en sanktion, eller med hensyn til hvilken den er blevet erklæret ansvarsfri ved en tidligere beslutning, der ikke længere kan anfægtes.
- 62 Hensigten med princippet *ne bis in idem* er derfor at foregribe, at en virksomhed »atter domfældes eller forfølges«, hvilket forudsætter, at virksomheden er blevet dømt eller erklæret ansvarsfri ved en tidligere beslutning, der ikke længere kan anfægtes. Dette princip har, som en tæt naturlig følge af princippet om retskraft, til formål at sikre retssikkerhed og lighed; at sikre, at når den pågældende er blevet retsforfulgt og i givet fald straffet, har vedkommende sikkerhed for ikke at ville blive yderligere retsforfulgt for den samme overtrædelse (jf. i denne retning dom af 3.4.2019, Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie, C-617/17, EU:C:2019:283, præmis 29 og 33).
- 63 Det følger heraf, at indledningen af strafforfølgning i sig selv kan være omfattet af anvendelsesområdet for princippet *ne bis in idem*, uafhængigt af, om denne retsforfølgning rent faktisk giver anledning til pålæggelse af en sanktion.
- 64 For det andet skal det bemærkes, at det følger af Domstolens praksis, at artikel 101 TEUF samt artikel 5 og artikel 23, stk. 2, i forordning nr. 1/2003 skal fortolkes således, at i tilfælde, hvor eksistensen af en overtrædelse af artikel 101 TEUF er fastslået, kan de nationale konkurrencemyndigheder undtagelsesvis begrænse sig til at fastslå overtrædelsen uden at pålægge en bøde, når den berørte virksomhed har deltaget i et nationalt kronvidneprogram (dom af 18.6.2013, Schenker & Co. m.fl., C-681/11, EU:C:2013:404, præmis 50). For at sikre, at en bødefritagelse i henhold til et nationalt kronvidneprogram ikke indvirker negativt på kravet om en effektiv og ensartet anvendelse af artikel 101 TEUF, kan en sådan behandling kun meddeles i strengt undtagelsesvis tilfælde, såsom hvor en virksomheds samarbejde har været afgørende for afsløringen og den effektive bekæmpelse af kartellet (dom af 18.6.2013, Schenker & Co. m.fl., C-681/11, EU:C:2013:404, præmis 47 og 49).
- 65 Det følger heraf, således som generaladvokaten har anført i punkt 92 i forslaget til afgørelse, at bødefritagelse eller -nedsættelse på ingen måde automatisk er garanteret en virksomhed, der anmoder om at blive omfattet af et kronvidneprogram.
- 66 Uden at det berører besvarelsen af den forelæggende rets første og tredje spørgsmål, må det under disse omstændigheder fastslås, at princippet *ne bis in idem* kan finde anvendelse på en sag om håndhævelse af konkurrenceretten på trods af den omstændighed, at den pågældende

virksomhed, som allerede er blevet retsforfulgt inden for rammerne af en anden sag, der har ført til en endelig afgørelse, har deltaget i et nationalt kronvidneprogram, og denne nye sag derfor alene kan føre til en konstatering af en overtrædelse af konkurrenceretten.

- 67 I lyset af samtlige ovenstående betragtninger skal det fjerde spørgsmål besvares med, at chartrets artikel 50 skal fortolkes således, at en sag om håndhævelse af konkurrenceretten, hvor det – på grund af den pågældende parts deltagelse i det nationale kronvidneprogram – kun er muligt deklaratisk at fastslå en overtrædelse af denne ret, kan være underlagt princippet *ne bis in idem*.

Sagsomkostninger

- 68 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:

- 1) Artikel 50 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke er til hinder for, at en virksomhed retsforfølges af en medlemsstats konkurrencemyndighed og i givet fald pålægges en bøde for en overtrædelse af artikel 101 TEUF og af de tilsvarende bestemmelser i den nationale konkurrenceret, på grund af en adfærd, der har haft et konkurrencebegrænsende formål eller en konkurrencebegrænsende virkning på denne medlemsstats område, selv om denne adfærd allerede er blevet omtalt af en anden medlemsstats konkurrencemyndighed i en endelig afgørelse, som denne myndighed har truffet over for denne virksomhed efter en procedure om overtrædelse af artikel 101 TEUF og af de tilsvarende bestemmelser i denne anden medlemsstats konkurrenceret, forudsat at denne afgørelse ikke hviler på en konstatering af, at der foreligger et konkurrencebegrænsende formål eller en konkurrencebegrænsende virkning på den første medlemsstats område.
- 2) Artikel 50 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder skal fortolkes således, at en sag om håndhævelse af konkurrenceretten, hvor det – på grund af den pågældende parts deltagelse i det nationale kronvidneprogram – kun er muligt deklaratisk at fastslå en overtrædelse af denne ret, kan være underlagt princippet *ne bis in idem*.

Underskrifter