



Συλλογή της Νομολογίας

Υπόθεση C-117/20

bpost SA
κατά
Autorité belge de la concurrence

(αίτηση του Cour d'appel de Bruxelles για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως)

Απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 22ας Μαρτίου 2022

«Προδικαστική παραπομπή – Ανταγωνισμός – Ταχυδρομικές υπηρεσίες – Σύστημα τιμολόγησης που εφαρμόζει πάροχος καθολικής υπηρεσίας – Πρόστιμο που επιβλήθηκε από εθνική ρυθμιστική αρχή του τομέα των ταχυδρομείων – Πρόστιμο που επιβλήθηκε από εθνική αρχή ανταγωνισμού – Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Άρθρο 50 – Αρχή *ne bis in idem* – Ύπαρξη μίας και της αυτής παράβασης – Άρθρο 52, παράγραφος 1 – Περιορισμοί στην αρχή *ne bis in idem* – Σώρευση διώξεων και κυρώσεων – Προϋποθέσεις – Επιδίωξη σκοπού γενικού συμφέροντος – Αναλογικότητα»

1. Θεμελιώδη δικαιώματα – Αρχή *ne bis in idem* – Κατοχύρωση τόσο στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων όσο και στο πρόσθετο πρωτόκολλο αριθ. 7 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου – Ταυτόσημη έννοια και εμβέλεια (Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, άρθρα 50 και 52 § 3)

(βλ. σκέψεις 22, 23)

2. Θεμελιώδη δικαιώματα – Αρχή *ne bis in idem* – Προϋποθέσεις εφαρμογής – Σώρευση διώξεων και κυρώσεων ποινικού χαρακτήρα – Κριτήρια για την εκτίμηση του ποινικού χαρακτήρα – Νομικός χαρακτηρισμός της παράβασης στο εσωτερικό δίκαιο, φύση της παράβασης και βαθμός αυστηρότητας της επαπειλούμενης κύρωσης (Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, άρθρο 50)

(βλ. σκέψεις 24-27)

3. Θεμελιώδη δικαιώματα – Αρχή *ne bis in idem* – Προϋποθέσεις εφαρμογής – Ύπαρξη προγενέστερης αμετάκλητης απόφασης – Κριτήρια εκτιμήσεως – Απόφαση μη δυνάμενη να προσβληθεί η οποία εκδόθηκε κατόπιν εκτίμησης επί της ουσίας της υπόθεσης (Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, άρθρο 50)

(βλ. σκέψεις 29, 30)

4. Θεμελιώδη δικαιώματα – Αρχή *ne bis in idem* – Προϋποθέσεις εφαρμογής – Ύπαρξη μίας και της αυτής παράβασης – Κριτήριο εκτιμήσεως – Ταυτότητα των πραγματικών περιστατικών
(Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, άρθρο 50)
(βλ. σκέψεις 33-38)
5. Θεμελιώδη δικαιώματα – Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Περιορισμός της άσκησης των δικαιωμάτων και ελευθεριών που κατοχυρώνονται στον Χάρτη – Περιορισμός της αρχής *ne bis in idem* – Προϋποθέσεις – Σεβασμός του βασικού περιεχομένου της εν λόγω αρχής – Εκτίμηση
(Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, άρθρα 50 και 52 § 1)
(βλ. σκέψη 43)
6. Θεμελιώδη δικαιώματα – Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Περιορισμός της άσκησης των δικαιωμάτων και ελευθεριών που κατοχυρώνονται στον Χάρτη – Περιορισμός της αρχής *ne bis in idem* – Προϋποθέσεις – Επιδίωξη σκοπού γενικού συμφέροντος – Σώρευση διώξεων και κυρώσεων βάσει τομεακής ρύθμισης και βάσει του δικαίου του ανταγωνισμού – Ρυθμίσεις που επιδιώκουν διαφορετικούς νόμιμους σκοπούς
(Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, άρθρα 50 και 52 § 1)
(βλ. σκέψεις 44-47)
7. Θεμελιώδη δικαιώματα – Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Περιορισμός της άσκησης των δικαιωμάτων και ελευθεριών που κατοχυρώνονται στον Χάρτη – Περιορισμός της αρχής *ne bis in idem* – Προϋποθέσεις – Τήρηση της αρχής της αναλογικότητας – Σώρευση διώξεων και κυρώσεων βάσει τομεακής ρύθμισης και βάσει του δικαίου του ανταγωνισμού – Κατάλληλος, μη δυσανάλογος και απολύτως αναγκαίος χαρακτήρας της σύρρευσης των διώξεων και των κυρώσεων – Εκτίμηση – Κριτήρια
(Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, άρθρα 50 και 52 § 1)
(βλ. σκέψεις 48-57)

Σύνοψη

Από το 2010, ο ιστορικός φορέας παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών στο Βέλγιο, η *bpost SA*, έθεσε σε εφαρμογή ένα νέο σύστημα τιμολόγησης.

Με απόφαση της 20ής Ιουλίου 2011, η βελγική ρυθμιστική αρχή του τομέα των ταχυδρομείων¹ επέβαλε στην *bpost* πρόστιμο ύψους 2,3 εκατομμυρίων ευρώ για παράβαση της εφαρμοστέας τομεακής ρύθμισης, καθόσον το νέο αυτό σύστημα στηριζόταν σε αδικαιολόγητη διαφορετική μεταχείριση μεταξύ μεσαζόντων και άμεσων πελατών.

¹ Δηλαδή, ο *Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT)* (Βελγικός Οργανισμός Ταχυδρομικών Υπηρεσιών και Τηλεπικοινωνιών).

Η απόφαση αυτή ακυρώθηκε από το *cour d'appel de Bruxelles* (εφετείο Βρυξελλών, Βέλγιο), με το σκεπτικό ότι η επίμαχη τιμολογιακή πρακτική δεν εισήγε δυσμενείς διακρίσεις. Η απόφαση αυτή, η οποία κατέστη αμετάκλητη, εκδόθηκε κατόπιν προδικαστικής παραπομπής επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση *bpost* του Δικαστηρίου της 11ης Φεβρουαρίου 2015².

Εν τω μεταξύ, με απόφαση της 10ης Δεκεμβρίου 2012, η βελγική αρχή ανταγωνισμού διαπίστωσε ότι η *bpost* είχε διαπράξει κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης η οποία απαγορεύεται από τον νόμο περί προστασίας του ανταγωνισμού³, καθώς και από το άρθρο 102 ΣΛΕΕ. Η κατάχρηση αυτή συνίστατο στη θέσπιση και εφαρμογή του νέου συστήματος τιμολόγησης κατά το χρονικό διάστημα μεταξύ Ιανουαρίου 2010 και Ιουλίου 2011. Συνακόλουθα, η βελγική αρχή ανταγωνισμού επέβαλε στην *bpost* πρόστιμο ύψους 37 399 786 ευρώ, το οποίο υπολογίστηκε λαμβανομένου υπόψη του προστίμου που είχε προηγουμένως επιβληθεί από τη ρυθμιστική αρχή του τομέα των ταχυδρομείων.

Η απόφαση αυτή ακυρώθηκε επίσης από το *cour d'appel de Bruxelles* (εφετείο Βρυξελλών), διότι αντέβαινε προς την αρχή *ne bis in idem*. Συναφώς, το εν λόγω δικαστήριο έκρινε ότι οι διαδικασίες που διεξήγαγαν η ρυθμιστική αρχή του τομέα των ταχυδρομείων και η αρχή ανταγωνισμού αφορούσαν τα ίδια πραγματικά περιστατικά.

Εντούτοις, το *Cour de cassation* (Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο, Βέλγιο) αναίρεσε την απόφαση αυτή και ανέπεμψε την υπόθεση ενώπιον του *cour d'appel de Bruxelles* (εφετείου Βρυξελλών).

Στο πλαίσιο της διαδικασίας που ακολούθησε την εν λόγω αναπομπή, το *cour d'appel de Bruxelles* (εφετείο Βρυξελλών) αποφάσισε να υποβάλει στο Δικαστήριο δύο προδικαστικά ερωτήματα με τα οποία ζητείται να διευκρινιστεί, κατ' ουσίαν, αν η αρχή *ne bis in idem*, όπως κατοχυρώνεται στο άρθρο 50 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: Χάρτης), αντιτίθεται στην επιβολή προστίμου σε φορέα παροχής ταχυδρομικών υπηρεσιών για παράβαση του δικαίου του ανταγωνισμού της Ένωσης, όταν, για τα ίδια πραγματικά περιστατικά, έχει ήδη εκδοθεί για τον εν λόγω φορέα αμετάκλητη απόφαση σχετική με παράβαση τομεακής ρύθμισης περί ταχυδρομικών υπηρεσιών.

Απαντώντας στα ερωτήματα αυτά, το τμήμα μείζονος συνθέσεως του Δικαστηρίου διευκρινίζει τόσο την έκταση όσο και τα όρια της προστασίας που παρέχει η αρχή *ne bis in idem* η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 50 του Χάρτη.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

Το Δικαστήριο υπενθυμίζει κατ' αρχάς ότι η αρχή *ne bis in idem*, όπως κατοχυρώνεται στο άρθρο 50 του Χάρτη, απαγορεύει τη σόρευση τόσο διώξεων όσο και κυρώσεων ποινικού χαρακτήρα, κατά την έννοια του άρθρου αυτού, για τα ίδια πραγματικά περιστατικά και σε βάρος του ίδιου προσώπου.

² Απόφαση της 11ης Φεβρουαρίου 2015, *bpost* (C-340/13, EU:C:2015:77).

³ Νόμος της 10ης Ιουνίου 2006 περί προστασίας του οικονομικού ανταγωνισμού (*Moniteur belge* της 29ης Ιουνίου 2006, σ. 32755), ο οποίος κωδικοποιήθηκε με το βασιλικό διάταγμα της 15ης Σεπτεμβρίου 2006 (*Moniteur belge* της 29ης Σεπτεμβρίου 2006, σ. 50613).

Δεδομένου ότι η ποινική φύση των διαδικασιών που κινήθηκαν κατά της *bpost* από τη βελγική ρυθμιστική αρχή του τομέα των ταχυδρομείων και από τη βελγική αρχή ανταγωνισμού, αντιστοίχως, επιβεβαιώθηκε από το αιτούν δικαστήριο, το Δικαστήριο επισημαίνει, στη συνέχεια, ότι η εφαρμογή της αρχής *ne bis in idem* εξαρτάται από μια διττή προϋπόθεση, ήτοι, αφενός, να υπάρχει προγενέστερη αμετάκλητη απόφαση (προϋπόθεση «bis») και, αφετέρου, η προγενέστερη απόφαση και οι μεταγενέστερες διώξεις ή αποφάσεις να αφορούν τα ίδια πραγματικά περιστατικά (προϋπόθεση «idem»).

Στο μέτρο που η απόφαση της βελγικής ρυθμιστικής αρχής του τομέα των ταχυδρομείων ακυρώθηκε με απόφαση έχουσα ισχύ δεδικασμένου, σύμφωνα με την οποία η *bpost* απαλλάχθηκε από τις διώξεις που είχαν ασκηθεί εναντίον της βάσει της τομεακής ρύθμισης περί ταχυδρομικών υπηρεσιών, προκύπτει ότι η κινηθείσα από την αρχή αυτή διαδικασία περατώθηκε με αμετάκλητη απόφαση, οπότε πληρούται εν προκειμένω η προϋπόθεση «bis».

Όσον αφορά την προϋπόθεση «idem», το κρίσιμο κριτήριο για την εκτίμηση της υπάρξεως μίας και της αυτής παραβάσεως είναι το κριτήριο της ταυτότητας των πραγματικών περιστατικών, ανεξαρτήτως του νομικού χαρακτηρισμού τους κατά το εθνικό δίκαιο ή του προστατευομένου εννόμου συμφέροντος. Συναφώς, η ταυτότητα των πραγματικών περιστατικών νοείται ως ένα σύνολο συγκεκριμένων περιστάσεων που απορρέουν από γεγονότα τα οποία είναι, κατ' ουσίαν, τα ίδια, δεδομένου ότι αφορούν τον ίδιο παραβάτη και συνδέονται μεταξύ τους άρρηκτα στον χρόνο και στον χώρο.

Ως εκ τούτου, εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να κρίνει αν τα πραγματικά περιστατικά που αποτέλεσαν αντικείμενο των δύο διαδικασιών που κινήθηκαν κατά της *bpost* βάσει, αντιστοίχως, της τομεακής ρυθμίσεως περί ταχυδρομικών υπηρεσιών και του δικαίου του ανταγωνισμού είναι τα ίδια. Αν ισχύει αυτό, η σώρευση των δύο διαδικασιών που κινήθηκαν κατά της *bpost* θα συνιστά περιορισμό της αρχής *ne bis in idem* που κατοχυρώνεται στο άρθρο 50 του Χάρτη.

Ένας τέτοιος περιορισμός της αρχής *ne bis in idem* μπορεί, εντούτοις, να δικαιολογηθεί βάσει του άρθρου 52, παράγραφος 1, του Χάρτη. Κατά τη διάταξη αυτή, κάθε περιορισμός στην άσκηση των δικαιωμάτων και ελευθεριών που αναγνωρίζονται στον Χάρτη πρέπει να προβλέπεται από τον νόμο και να σέβεται το βασικό περιεχόμενό τους. Η εν λόγω διάταξη διευκρινίζει, επιπλέον, ότι, τηρουμένης της αρχής της αναλογικότητας, περιορισμοί επιτρέπεται να επιβάλλονται στα εν λόγω δικαιώματα και ελευθερίες μόνον εφόσον είναι αναγκαίοι και ανταποκρίνονται πραγματικά σε σκοπούς γενικού συμφέροντος που αναγνωρίζει η Ένωση ή στην ανάγκη προστασίας των δικαιωμάτων και των ελευθεριών τρίτων.

Συναφώς, το Δικαστήριο επισημαίνει ότι η προβλεπόμενη από τον νόμο δυνατότητα σωρεύσεως των διώξεων που κινούνται από δύο διαφορετικές εθνικές αρχές και των κυρώσεων που επιβάλλονται από αυτές σέβεται το βασικό περιεχόμενο του άρθρου 50 του Χάρτη, υπό την προϋπόθεση ότι η εθνική ρύθμιση δεν επιτρέπει τη δίωξη και την επιβολή κυρώσεων για τα ίδια πραγματικά περιστατικά λόγω της ίδιας παράβασης ή για την επιδίωξη του ίδιου σκοπού, αλλά προβλέπει μόνον τη δυνατότητα σώρευσης διώξεων και κυρώσεων βάσει διαφορετικών ρυθμίσεων.

Όσον αφορά το ζήτημα αν μια τέτοια σώρευση μπορεί να εξυπηρετεί σκοπό γενικού συμφέροντος αναγνωριζόμενο από την Ένωση, το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι οι δύο ρυθμίσεις βάσει των οποίων ασκήθηκε δίωξη στην *bpost* επιδιώκουν θεμιτούς σκοπούς οι οποίοι είναι διακριτοί. Πράγματι, ενώ η τομεακή ρύθμιση περί ταχυδρομικών υπηρεσιών έχει ως αντικείμενο την ελευθέρωση της εσωτερικής αγοράς ταχυδρομικών υπηρεσιών, οι κανόνες περί προστασίας του

ανταγωνισμού επιδιώκουν τον σκοπό της διασφάλισης της μη στρέβλωσης του ανταγωνισμού εντός της εσωτερικής αγοράς. Επομένως, είναι θεμιτό τα κράτη μέλη, προκειμένου να διασφαλίσουν τη συνέχιση της διαδικασίας ελευθέρωσης της εσωτερικής αγοράς των ταχυδρομικών υπηρεσιών, μεριμνώντας συγχρόνως για την εύρυθμη λειτουργία της, να καταστέλλουν τις παραβάσεις τόσο υπό το πρίσμα της τομεακής ρύθμισης που έχει ως αντικείμενο την ελευθέρωση της οικείας αγοράς όσο και υπό το πρίσμα των εθνικών και ενωσιακών κανόνων περί ανταγωνισμού.

Όσον αφορά την τήρηση της αρχής της αναλογικότητας, η αρχή αυτή απαιτεί η σώρευση διώξεων και κυρώσεων την οποία προβλέπει η εθνική ρύθμιση να μην υπερβαίνει τα όρια του καταλλήλου και αναγκαίου για την επίτευξη των σκοπών που νομίμως επιδιώκονται με τη εν λόγω ρύθμιση, εξυπακουμένου ότι, οσάκις υφίσταται επιλογή μεταξύ περισσοτέρων κατάλληλων μέτρων, πρέπει να επιλέγεται το λιγότερο καταναγκαστικό και τα προξενούμενα μειονεκτήματα δεν πρέπει να είναι δυσανάλογα προς τους επιδιωκόμενους σκοπούς.

Συναφώς, το Δικαστήριο υπογραμμίζει ότι το γεγονός ότι δύο διαδικασίες επιδιώκουν διαφορετικούς σκοπούς γενικού συμφέροντος, οι οποίοι είναι θεμιτό να προστατευθούν σωρευτικώς, μπορεί να ληφθεί υπόψη, στο πλαίσιο της ανάλυσης της αναλογικότητας της σώρευσης διώξεων και κυρώσεων, ως παράγων που δικαιολογεί τη σώρευση αυτή, υπό την προϋπόθεση ότι οι διαδικασίες αυτές είναι συμπληρωματικές και ότι η πρόσθετη επιβάρυνση την οποία συνεπάγεται η εν λόγω σώρευση μπορεί, συνακόλουθα, να δικαιολογηθεί από τους δύο επιδιωκόμενους σκοπούς.

Όσον αφορά τον απολύτως αναγκαίο χαρακτήρα μιας τέτοιας σωρεύσεως διώξεων και κυρώσεων, πρέπει να εκτιμηθεί αν οι επιβαρύνσεις που απορρέουν για τα εμπλεκόμενα πρόσωπα από μια τέτοια σώρευση περιορίζονται στο απολύτως αναγκαίο μέτρο και αν το σύνολο των κυρώσεων που επιβλήθηκαν αντιστοιχεί στη σοβαρότητα των παραβάσεων που διεπράχθησαν. Προς τούτο, πρέπει να εξεταστεί αν υφίστανται σαφείς και ακριβείς κανόνες οι οποίοι παρέχουν τη δυνατότητα να προβλεφθεί ποιες πράξεις και παραλείψεις δύνανται να αποτελέσουν το αντικείμενο σώρευσης διώξεων και κυρώσεων, καθώς και τη δυνατότητα συντονισμού μεταξύ των δύο αρμοδίων αρχών, αν οι δύο διαδικασίες διεξήχθησαν κατά τρόπο επαρκώς συντονισμένο και με μικρή χρονική απόσταση μεταξύ τους και αν το σύνολο των επιβληθεισών κυρώσεων αντιστοιχεί στη σοβαρότητα των παραβάσεων που διεπράχθησαν.

Επομένως, η ενδεχόμενη δικαιολόγηση της σώρευσης των κυρώσεων οριοθετείται από προϋποθέσεις οι οποίες, εφόσον πληρούνται, τείνουν ιδίως να περιορίζουν, χωρίς ωστόσο να θέτουν υπό αμφισβήτηση την ύπαρξη αυτού καθ' εαυτόν του «bis», τον διακριτό από λειτουργικής απόψεως χαρακτήρα των επίμαχων διαδικασιών και, επομένως, τον συγκεκριμένο αντίκτυπο που έχει για τα ενδιαφερόμενα πρόσωπα το γεγονός ότι οι διαδικασίες αυτές, οι οποίες έχουν κινηθεί εις βάρος τους, σωρεύονται.