



# Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

22 päivänä maaliskuuta 2022\*

Ennakkoratkaisupyyntö – Kilpailu – Postipalvelut – Yleispalvelun tarjoajan käyttöön ottama hinnoittelujärjestelmä – Postialan kansallisen sääntelyviranomaisen määräämä sakko – Kansallisen kilpailuviranomaisen määräämä sakko – Euroopan unionin perusoikeuskirja – 50 artikla – Ne bis in idem -periaate – Saman rikkomuksen olemassaolo – 52 artiklan 1 kohta – Ne bis in idem -periaatteen rajoitukset – Menettelyiden ja seuraamusten päällekkäisyys – Edellytykset – Yleisen edun mukaisen päämäärän tavoitteleva – Oikeasuhteisuus

Asiassa C-117/20,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka cour d'appel de Bruxelles (Brysselin ylioikeus, Belgia) on esittänyt 19.2.2020 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 3.3.2020, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

**bpost SA**

vastaa

**Autorité belge de la concurrence,**

jossa asian käsittelyyn osallistuvat

**Publimail SA ja**

**Euroopan komissio,**

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti K. Lenaerts, varapresidentti L. Bay Larsen, jaostojen puheenjohtajat A. Arabadjiev, K. Jürimäe (esittelevä tuomari), C. Lycourgos, E. Regan, N. Jääskinen, I. Ziemele ja J. Passer sekä tuomarit M. Ilešič, T. von Danwitz, A. Kumin ja N. Wahl,

julkisasiamies: M. Bobek,

kirjaaja: yksikönpäällikkö D. Dittert,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 22.3.2021 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

\* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

- bpost SA, edustajinaan J. Bocken, S. Gnedasj, K. Verbouwe ja S. Mathieu, avocats,
- Belgian hallitus, asiamiehinään J.-C. Halleux, L. Van den Broeck ja C. Pochet, avustajinaan P. Vernet ja E. de Lophem, avocats,
- Saksan hallitus, asiamiehinään aluksi J. Möller ja S. Heimerl, sittemmin J. Möller
- Tšekin hallitus, asiamiehinään M. Smolek, J. Vlácil ja I. Gavrilova,
- Kreikan hallitus, asiamiehenään L. Kotroni,
- Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan F. Meloncelli, avvocato dello Stato,
- Latvian hallitus, asiamiehinään aluksi K. Pommere ja V. Kalniņa, sittemmin K. Pommere,
- Puolan hallitus, asiamiehinään B. Majczyna ja M. Wiącek,
- Romanian hallitus, asiamiehinään E. Gane, R. I. Hațieganu ja A. Wellman,
- Euroopan komissio, asiamiehinään H. van Vliet, P. Rossi, A. Cleenewerck de Crayencour ja F. van Schaik,

kuultuaan julkisasiamiehen 2.9.2021 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

### **tuomion**

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 50 artiklan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat bpost SA ja Autorité belge de la concurrence, joka on tullut Conseil de la concurrence (kilpailuneuvosto) sijaan (jäljempänä yhdessä kilpailuviranomainen), ja joka koskee sellaisen päätöksen laillisuutta, jolla bpost on velvoitettu maksamaan sakko määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä (jäljempänä kilpailuviranomaisen päätös).

### **Asiaa koskevat oikeussäännöt**

#### ***Unionin oikeus***

- 3 Yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden kehittämistä ja palvelun laadun parantamista koskevista yhteisistä säännöistä 15.12.1997 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 97/67/EY (EYVL 1998, L 15, s. 14), sellaisena kuin se on muutettuna 20.2.2008 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2008/6/EY (EUVL 2008, L 52, s. 3) (jäljempänä direktiivi 97/67), tarkoituksena on postipalvelujen markkinoiden asteittainen vapauttaminen.

4 Direktiivin 97/67 johdanto-osan 8 ja 41 perustelukappaleen sanamuoto on seuraava:

”(8) toimenpiteet, joilla pyritään varmistamaan markkinoiden asteittainen ja säännelty vapauttaminen ja turvaamaan asianmukainen tasapuolisuus sen toteuttamisessa, ovat välttämättömiä postialan palvelujen vapaan tarjoamisen takaamiseksi [Euroopan unionin] koko alueella yleispalvelujen tarjoajien velvollisuudet ja oikeudet huomioon ottaen,

--

(41) tämä direktiivi ei vaikuta perustamissopimuksen sääntöjen, erityisesti sen kilpailusääntöjen soveltamiseen eikä palvelujen tarjoamisen vapauteen”.

5 Kyseisen direktiivin 12 artiklassa säädetään muun muassa, että jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että kunkin yleispalveluun kuuluvan palvelun hinnoittelu on avointa ja syrjimätöntä.

### ***Belgian oikeus***

6 Tiettyjen julkisten liikeyritysten uudistamisesta 21.3.1991 annetun lain (loi portant réforme de certaines entreprises publiques économiques; Moniteur belge 27.3.1991, s. 6155), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa, 144 bis ja 144 ter §:llä saatetaan direktiivin 97/67 12 artikla osaksi Belgian oikeusjärjestystä.

7 Taloudellisen kilpailun suojaamisesta 10.6.2006 annetun lain (loi sur la protection de la concurrence économique; Moniteur belge 29.6.2006, s. 32755), joka on yhteensovitettu 15.9.2006 annetulla kuninkaan asetuksella (Moniteur belge 29.9.2006, s. 50613), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa (jäljempänä kilpailulaki), 3 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Yhden tai useamman yrityksen määräävän aseman väärinkäyttö kyseessä olevilla Belgian markkinoilla tai niiden merkittävällä osalla on kiellettyä ilman, että tätä varten olisi tarpeen tehdä ensin päätös.

Tällaista väärinkäyttöä voi olla erityisesti:

1. kohtuuttomien osto- tai myyntihintojen taikka muiden kohtuuttomien kauppaehtojen suora tai välillinen määrääminen
2. tuotannon, markkinoiden tai teknisen kehityksen rajoittaminen kuluttajien vahingoksi
3. erilaisten ehtojen soveltaminen eri kauppakumppaneiden samankaltaisiin suorituksiin kauppakumppaneita epäedulliseen kilpailuasemaan asettavalla tavalla
4. sen asettaminen sopimuksen syntymisen edellytykseksi, että sopimuspuoli hyväksyy lisäsuoritukset, joilla niiden luonteen vuoksi tai kauppatavan mukaan ei ole yhteyttä sopimuksen kohteeseen.”

## Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

- 8 Bpost on Belgiassa postipalvelujen perinteinen tarjoaja. Se tarjoaa postinjakelupalveluja suurelle yleisölle mutta myös kahdelle erityiselle asiakasryhmälle eli joukkolähetysten lähettäjiille, jotka ovat loppukuluttajia, ja postin kokoajille, jotka ovat välittäjiä, jotka itse tarjoavat postin jakelupalvelua edeltäviä postituspalveluja valmistellen postia ja säilyttäen lähetyksiä.
- 9 Bpost otti vuodesta 2010 lähtien käyttöön osoitteellisten mainoslähetysten ja hallinnollisten lähetysten jakelua koskevan uuden hinnoittelujärjestelmän, joka perustui niin sanottuun lähettäjäkohtaiseen malliin. Kyseisen mallin mukaan välittäjille myönnettyjä paljousalennuksia ei laskettu enää kaikilta lähettäjiltä, joille ne tarjosivat palvelujaan, tulevien lähetysten kokonaismäärän perusteella vaan kunkin lähettäjän erikseen toimittamien lähetysten määrän perusteella.
- 10 Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT) (Belgian posti- ja telepalvelualan sääntelyviranomaisen, jäljempänä postialan sääntelyviranomaisen) velvoitti 20.7.2011 tekemällään päätöksellä tiettyjen julkisten liikeyritysten uudistamisesta 21.3.1991 annetun lain, sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa, 144 bis §:n ja 144 ter §:n 1 momentin 5 kohdan nojalla bpostin maksamaan 2,3 miljoonan euron sakon sen vuoksi, että tämä oli rikkonut syrjivän hinnoittelun kieltoa (jäljempänä postialan sääntelyviranomaisen päätös). Kyseisen päätöksen mukaan bpostin vuodesta 2010 lähtien käyttöön ottama uusi hinnoittelujärjestelmä perustui välittäjien ja suorien asiakkaiden perusteettomaan erilaiseen kohteluun. Postialan sääntelyviranomaisen totesi lisäksi, ettei kyseisen päätöksen tekemiseen johtanut menettely koskenut kilpailuoikeuden soveltamista.
- 11 Cour d'appel de Bruxelles (Brysselin ylioikeus, Belgia) kumosi 10.3.2016 antamallaan tuomiolla postialan sääntelyviranomaisen päätöksen sillä perusteella, ettei kyseinen hinnoittelukäytäntö ollut syrjivä. Tämä tuomio, josta on tullut lainvoimainen, annettiin sen jälkeen, kun ennakkoratkaisupyynnön johdosta oli 11.2.2015 annettu tuomio bpost (C-340/13, EU:C:2015:77).
- 12 Tällä välin kilpailuviranomainen totesi 10.12.2012 antamallaan päätöksellä, että bpost oli syyllistynyt kilpailulain 3 §:ssä ja SEUT 102 artiklassa kiellettyyn määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön. Tämä väärinkäyttö muodostui siitä, että bpost otti käyttöön ja pani täytäntöön uuden hinnoittelujärjestelmänsä tammikuun 2010 ja heinäkuun 2011 välisenä aikana. Kyseisen päätöksen mukaan tällä järjestelmällä on välittäjiä ja bpostin mahdollisia kilpailijoita syrjäyttävä vaikutus sekä sen tärkeimpiä asiakkaita kanta-asiakkuuteen sitouttava vaikutus, mikä on omiaan lisäämään markkinoille pääsyn esteitä. Bpost veloitettiin tämän väärinkäytön vuoksi maksamaan 37 399 786 euron suuruinen sakko, joka laskettiin ottaen huomioon postialan sääntelyviranomaisen aiemmin määräämä sakko. Kyseisen päätöksen tekemiseen johtanut menettely ei koskenut mahdollisten syrjivien käytäntöjen olemassaoloa.
- 13 Cour d'appel de Bruxelles kumosi 10.11.2016 antamallaan tuomiolla kilpailuviranomaisen päätöksen sillä perusteella, että se oli ne bis in idem -periaatteen vastainen. Kyseinen tuomioistuin katsoi, että postialan sääntelyviranomaisen ja kilpailuviranomaisen toteuttamat menettelyt koskivat samoja tosiseikkoja.
- 14 Cour de cassation (ylin tuomioistuin, Belgia) kumosi kyseisen tuomion 22.11.2018 antamallaan tuomiolla ja palautti asian cour d'appel de Bruxellesin käsiteltäväksi.

- 15 Tätä palauttamista seuranneessa menettelyssä bpost, kilpailuviranomainen sekä Euroopan komissio, joka oli väliintulijana *Amicus curiae* -ominaisuudessa, esittivät lausumia *ne bis in idem* -periaatteen noudattamisesta ja sen soveltamisedellytyksistä.
- 16 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmentää ennakkoratkaisupyynnössään, että postialan sääntelyviranomaisen ja kilpailuviranomaisen noudattamat menettelyt johtavat sellaisten luonteeltaan rikosoikeudellisten hallinnollisten seuraamusten määräämiseen, joiden tarkoituksena on rangaista erilaisista rikkomisista, joista yksi johtuu alakohtaisen säännösten rikkomisesta ja toinen kilpailuoikeuden rikkomisesta. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo näin ollen, että lähtökohtaisesti on tukeuduttava *ne bis in idem* -periaatetta kilpailuoikeuden alalla koskevaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, sellaisena kuin se ilmenee erityisesti 14.2.2012 annettusta tuomiosta *Toshiba Corporation ym.* (C-17/10, EU:C:2012:72). Sen mukaan kyseisestä oikeuskäytännöstä ilmenee, että sen selvittämiseksi, koskeeko kaksi menettelyä samoja tosiseikkoja, on tutkittava, täytyvätkö kolme kumulatiivista edellytystä, eli ovatko tosiseikat samat, sääntöjen rikkojat samat ja suojellut oikeudelliset intressit samat. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa kuitenkin, että viimeistä kriteeriä ei sovelleta muilla aloilla kuin kilpailuoikeuden alalla.
- 17 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että pääasiassa kyseessä olevat menettelyt perustuvat eri lainsäädäntöihin, joiden tarkoituksena on suojella erillisiä oikeudellisia intressejä. Postialan sääntelyviranomaisen toteuttaman menettelyn tarkoituksena oli taata postialan vapauttaminen hinnoittelun avoimuutta ja syrjimättömyyttä koskevien sääntöjen avulla, kun taas kilpailuviranomaisen toteuttamalla menettelyllä pyritään takaamaan vapaa kilpailu sisämarkkinoilla kieltämällä muun muassa määräävän markkina-aseman väärinkäyttö. Suojeltujen oikeudellisten intressien samuutta koskeva edellytys on sen mukaan välttämätön kilpailuoikeuden soveltamisen tehokkuuden varmistamiseksi.
- 18 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo kuitenkin, että kun otetaan huomioon epävarmuus kyseisen edellytyksen merkityksellisyydestä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön kannalta, unionin tuomioistuimelta on saatava tätä koskevia selvennyksiä.
- 19 Kyseinen tuomioistuin pohtii lisäksi, millä edellytyksillä menettelyjen päällekkäisyys mahdollisesti voidaan sallia *ne bis in idem* -periaatteen rajoittamisen perusteella, kun otetaan huomioon 20.3.2018 annettuun tuomioon *Menci* (C-524/15, EU:C:2018:197), 20.3.2018 annettuun tuomioon *Garlsson Real Estate ym.* (C-537/16, EU:C:2018:193) ja 20.3.2018 annettuun tuomioon *Di Puma ja Zecca* (C-596/16 ja C-597/16, EU:C:2018:192) perustuva oikeuskäytäntö.
- 20 Näissä olosuhteissa *cour d'appel de Bruxelles* on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:
- ”1) Onko [*ne*] *bis in idem* -periaatetta, sellaisena kuin siitä määrätään perusoikeuskirjan 50 artiklassa, tulkittava siten, että se ei estä jäsenvaltion toimivaltaista hallintoviranomaista määräämästä sakkoa unionin kilpailuoikeuden rikkomisesta pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa, jossa sama oikeushenkilö on jo lopullisesti vapautettu postialan kansallisen sääntelyviranomaisen sille postialan lainsäädännön väitetyn rikkomisen vuoksi samojen tai samankaltaisten tosiseikkojen perusteella määräämästä hallinnollisesta sakosta, siltä osin kuin suojellun oikeudellisen intressin identtisyttä koskeva vaatimus ei täyty siitä syystä, että käsiteltävässä asiassa on kyse kahdelle eri oikeudenalalle kuuluvan kahden eri lainsäädännön kahdesta erilaisesta rikkomisesta?

- 2) Onko [ne] bis in idem -periaatetta, sellaisena kuin siitä määrätään perusoikeuskirjan 50 artiklassa, tulkittava siten, että se ei estä jäsenvaltion toimivaltaista hallintoviranomaista määräämästä sakkoa unionin kilpailuoikeuden rikkomisesta pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa, jossa sama oikeushenkilö on jo lopullisesti vapautettu postialan kansallisen sääntelyviranomaisen sille postialan lainsäädännön väitetyn rikkomisen vuoksi samojen tai samankaltaisten tosiseikkojen perusteella määräämästä hallinnollisesta sakosta, siitä syystä, että [ne] bis in idem -periaatteen soveltamisen rajoittaminen voitaisiin oikeuttaa sillä, että kilpailulainsäädännöllä pyritään täydentävään yleisen edun mukaiseen päämäärään eli turvaamaan ja ylläpitämään sisämarkkinoilla järjestelmä, jossa kilpailu ei ole vääristynyt, eikä sillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen tällä lainsäädännöllä lainmukaisesti tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi ja siihen soveltuvaa; ja/tai näiden muiden toimijoiden elinkeinonvapauden turvaamiseksi perusoikeuskirjan 16 artiklan mukaisesti?”

### **Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu**

- 21 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kysymyksillään, joita on tutkittava yhdessä, lähinnä, onko perusoikeuskirjan 50 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä sille, että oikeushenkilölle määrätään sakko unionin kilpailuoikeuden rikkomisesta, kun kyseisen henkilön osalta on samojen tosiseikkojen perusteella jo tehty lopullinen päätös kyseessä olevien markkinoiden vapauttamiseen tähtäävän alakohtaisen säännösten rikkomista koskevan menettelyn päätteeksi.

### ***Alustavat huomautukset***

- 22 On muistutettava, että ne bis in idem -periaate on unionin oikeuden perusperiaate (tuomio 15.10.2002, Limburgse Vinyl Maatschappij ym. v. komissio, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P ja C-254/99 P, EU:C:2002:582, 59 kohta), joka nykyään vahvistetaan perusoikeuskirjan 50 artiklassa.
- 23 Kyseiseen määräykseen sisältyy oikeus, joka vastaa ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn, Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun yleissopimuksen seitsemännen lisäpöytäkirjan 4 artiklassa vahvistettua oikeutta. Tältä osin on korostettava, että siltä osin kuin perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat kyseisessä yleissopimuksessa taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja ulottuvuus ovat perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan mukaan samat kuin mainitussa yleissopimuksessa. Perusoikeuskirjan 50 artiklan tulkitsemiseksi on siis otettava huomioon saman yleissopimuksen seitsemännen lisäpöytäkirjan 4 artikla, sanotun kuitenkin rajoittamatta unionin oikeuden ja Euroopan unionin tuomioistuimen riippumattomuutta (ks. vastaavasti tuomio 20.3.2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, 23 ja 60 kohta).
- 24 Perusoikeuskirjan 50 artiklassa määrätään, että ”ketään ei saa panna syytteeseen tai rangaista rikoksesta, josta hänet on jo unionissa lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi lain mukaisesti”. Ne bis in idem -periaate siis kieltää sekä mainitussa artiklassa tarkoitettujen syytteiden että luonteeltaan rikosoikeudellisten seuraamusten päällekkäisyyden samasta teosta samalle henkilölle (tuomio 20.3.2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 25 On muistutettava, että kyseessä olevien menettelyjen ja seuraamusten rikosoikeudellisen luonteen arvioinnissa, joka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tehtävä, kolmella kriteerillä on merkitystä. Ensimmäinen kriteereistä koskee rikkomisen oikeudellista luonnehdintaa

kansallisessa oikeudessa, toinen rikkomisen luonnetta ja kolmas sen seuraamuksen ankaruutta, joka tekijälle voidaan määrätä (ks. vastaavasti tuomio 5.6.2012, Bonda, C-489/10, EU:C:2012:319, 37 kohta ja tuomio 20.3.2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, 26 ja 27 kohta).

- 26 Tältä osin on korostettava, että perusoikeuskirjan 50 artiklan soveltaminen ei rajoitu ainoastaan kansallisessa oikeudessa rikosoikeudellisina pidettäviin menettelyihin ja seuraamuksiin vaan ulottuu mainitunlaisesta kansallisessa oikeudessa tehdystä luonnehdinnasta riippumatta menettelyihin ja seuraamuksiin, joita on pidettävä luonteeltaan rikosoikeudellisina edellisessä kohdassa tarkoitettujen kahden muun kriteerin perusteella (ks. vastaavasti tuomio 20.3.2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, 30 kohta).
- 27 Nyt käsiteltävässä asiassa on kuitenkin riittävää todeta, kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmentää, että pääasiassa kyseessä olevilla kahdella menettelyllä pyritään luonteeltaan rikosoikeudellisten hallinnollisten seuraamusten määräämiseen, joten näiden menettelyjen rikosoikeudellisesta luonnehdinnasta tämän tuomion 25 kohdassa mainittujen kriteerien perusteella ei ole epäselvyyttä.
- 28 Ne bis in idem -periaatteen soveltaminen edellyttää kahden edellytyksen täyttymistä: yhtäältä on oltava olemassa aikaisempi lopullinen päätös (bis-edellytys), ja toisaalta aikaisemman päätöksen ja myöhempien menettelyjen tai päätösten on koskettava samoja tosiseikkoja (idem-edellytys).

### ***Bis-edellytys***

- 29 Bis-edellytyksestä on todettava, että jotta voitaisiin katsoa, että tuomioistuinratkaisulla on lopullisesti lausuttu toisen menettelyn kohteena olevista tosiseikoista, on tarpeen paitsi, että kyseisestä ratkaisusta on tullut lainvoimainen, myös se, että se on annettu pääasiasta tehdyn arvioinnin perusteella (ks. analogisesti tuomio 5.6.2014, M, C-398/12, EU:C:2014:1057, 28 ja 30 kohta).
- 30 Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toteamuksista ilmenee, että postialan sääntelyviranomaisen päätös kumottiin tuomiolla, josta on tullut lainvoimainen ja jonka mukaan bpost vapautettiin sitä vastaan postialaa koskevan säännösten perusteella nostetuista syyteistä. Jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen suorittamasta tarkastuksesta muuta johdu, vaikuttaa näin ollen siltä, että ensimmäinen menettely päätettiin edellisessä kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitettulla lopullisella päätöksellä.

### ***Idem-edellytys***

- 31 Idem-edellytyksestä on todettava, että perusoikeuskirjan 50 artiklan sanamuodosta ilmenee, että siinä kielletään saman henkilön syyteeseen paneminen tai rankaiseminen useamman kuin yhden kerran samasta rikoksesta.
- 32 Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa ennakkoratkaisupyyntönsä, pääasiassa molemmat kyseessä olevat menettelyt koskevat samaa oikeushenkilöä eli bpostia.
- 33 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan arvioitaessa, onko kyseessä sama rikkominen, merkityksellinen kriteeri on tapahtuneiden tekojen samuus, ymmärrettynä joukkona konkreettisia ja toisiinsa erottamattomasti liittyviä seikkoja, jotka ovat johtaneet kyseisen henkilön lopulliseen vapauttamiseen tai tuomitsemiseen. Perusoikeuskirjan 50 artiklassa kielletään siis määräämästä

useita luonteeltaan rikosoikeudellisia seuraamuksia samoista teoista tässä tarkoituksessa vireille pantujen eri menettelyjen päätteeksi (tuomio 20.3.2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, 35 kohta ja tuomio 20.3.2018, Garlsson Real Estate ym., C-537/16, EU:C:2018:193, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 34 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee lisäksi, että kyseisten tekojen tai suojatun oikeushyvän oikeudellisella luonnehdinnalla kansallisessa oikeudessa ei ole merkitystä todettaessa, että kyseessä on sama rikkominen, koska perusoikeuskirjan 50 artiklassa annetun suojan ulottuvuus ei voi vaihdella jäsenvaltiosta toiseen (tuomio 20.3.2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, 36 kohta ja tuomio 20.3.2018, Garlsson Real Estate ym., C-537/16, EU:C:2018:193, 38 kohta).
- 35 Sama pätee perusoikeuskirjan 50 artiklassa vahvistetun *ne bis in idem* -periaatteen soveltamiseen unionin kilpailuoikeuden alalla, koska – kuten julkisasiamies korosti ratkaisuehdotuksensa 95 ja 122 kohdassa – kyseisessä määräyksessä annetun suojan ulottuvuus ei voi vaihdella unionin oikeuden eri alojen mukaan, jollei unionin oikeuden jossain oikeussäännössä toisin säädetä.
- 36 Tältä osin on vielä täsmennettävä, että kun otetaan huomioon tämän tuomion 33 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö, *idem*-edellytys edellyttää, että aineelliset tosiseikat ovat samat. *Ne bis in idem* -periaatetta ei sitä vastoin sovelleta, kun kyseessä olevat tosiseikat eivät ole samoja vaan ainoastaan samankaltaisia.
- 37 Aineellisten tosiseikkojen samuudella on nimittäin ymmärrettävä tarkoitettavan sellaisten konkreettisten olosuhteiden kokonaisuutta, jotka johtuvat pääosin samoista tapahtumista siltä osin kuin niissä on kyse samasta tekijästä ja ne liittyvät erottamattomasti toisiinsa ajallisesti ja alueellisesti (ks. vastaavasti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 10.2.2009, Sergueï Zolotoukhine v. Venäjä, CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, 83 ja 84 kohta ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 20.5.2014, Pirttimäki v. Suomi, CE:ECHR:2014:0520JUD003523211, 49–52 kohta).
- 38 Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on määritettävä, ovatko tosiseikat, jotka ovat olleet alakohtaisen säännösten ja kilpailuoikeuden perusteella vireille pannun kahden menettelyn kohteena, samat. Tältä osin sen on tutkittava kunkin menettelyn yhteydessä huomioon otetut tosiseikat sekä väitetty rikkomisajankas.
- 39 Siinä tapauksessa, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että tosiseikat, jotka ovat olleet pääasiassa kyseessä olevan kahden menettelyn kohteena, ovat samat, tällä päällekkäisyydellä rajoitettaisiin perusoikeuskirjan 50 artiklassa taattua perusoikeutta.

### ***Perusoikeuskirjan 50 artiklassa taatun perusoikeuden mahdollisen rajoittamisen perusteltavuus***

- 40 Perusoikeuskirjan 50 artiklassa taatun perusoikeuden rajoittaminen voi olla oikeutettua perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan nojalla (tuomio 27.5.2014, Spasic, C-129/14 PPU, EU:C:2014:586, 55 ja 56 kohta ja tuomio 20.3.2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, 40 kohta).
- 41 Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämisestä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla ja kyseisten oikeuksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Kyseisen kohdan toisessa virkkeessä määrätään, että suhteellisuusperiaatteen mukaisesti näiden oikeuksien ja vapauksien rajoituksia



voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

- 42 Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on selvitettävä, säädettiinkö laissa, kuten unionin tuomioistuimen käytettävissä olevaan asiakirja-aineistoon sisältyvistä tiedoista näyttää käyvän ilmi, kummankin kyseessä olevan kansallisen viranomaisen väliintulosta, jonka väitetään johtaneen menettelyjen ja seuraamusten päällekkäisyyteen.
- 43 Tällainen menettelyjen ja seuraamusten päällekkäisyyden mahdollisuus on perusoikeuskirjan 50 artiklan olennaisen sisällön mukainen edellyttäen, ettei kansallisessa säännöstössä sallita menettelyjen aloittamista ja seuraamusten määräämistä samoista teoista saman rikkomisen perusteella tai saman tavoitteen saavuttamiseksi, vaan siinä säädetään yksinomaan, että päällekkäiset menettelyt ja seuraamukset ovat mahdollisia eri säännöstöjen nojalla.
- 44 Siitä kysymyksestä, onko perusoikeuskirjan 50 artiklassa taatun perusoikeuden rajoitus, joka johtuu alakohtaiseen säännöstöön ja kilpailuoikeudelliseen menettelyyn perustuvien menettelyjen ja seuraamusten päällekkäisyydestä, yleisen edun mukaisen tavoitteen mukainen, on todettava, että pääasiassa kyseessä olevalla kahdella säännöstöllä pyritään oikeutettuihin tavoitteisiin, jotka ovat erilaiset.
- 45 Pääasiassa kyseessä olevan alakohtaisen säännöston, jolla direktiivi 97/67 pantiin täytäntöön, tavoitteena on postipalvelujen sisämarkkinoiden vapauttaminen.
- 46 Kilpailulaista ja SEUT 102 artiklasta, joihin kilpailuviranomaisen päätös perustuu, on muistutettava, että viimeksi mainittu artikla on *ordre public* -säännös, jolla kielletään määräävän markkina-aseman väärinkäyttö ja jolla pyritään sisämarkkinoiden toiminnan kannalta välttämättömään tavoitteeseen varmistaa, ettei kilpailu sisämarkkinoilla vääristy (ks. vastaavasti tuomio 13.7.2006, Manfredi ym., C-295/04–C-298/04, EU:C:2006:461, 31 kohta ja tuomio 17.2.2011, TeliaSonera Sverige, C-52/09, EU:C:2011:83, 20–22 kohta).
- 47 On siis perusteltua, että taatakseen postipalvelujen sisämarkkinoiden vapauttamisprosessin jatkumisen samalla, kun se huolehtii niiden moitteettomasta toiminnasta, jäsenvaltio säätää seuraamuksia yhtäältä alakohtaisen säännöston, jonka tarkoituksena on kyseisten markkinoiden vapauttaminen, ja toisaalta kilpailuoikeudessa sovellettavien sääntöjen noudattamatta jättämisestä, kuten direktiivin 97/67 johdanto-osan 41 perustelukappaleessa todetaan.
- 48 Suhteellisuusperiaatteesta on todettava, että se edellyttää, että kansallisessa säännöstössä säädetyllä menettelyjen ja seuraamusten päällekkäisyydellä ei ylitetä niitä rajoja, jotka johtuvat siitä, mikä on tarpeellista asianomaisella säännöstöllä tavoiteltujen oikeutettujen päämäärien toteuttamiseksi ja tähän soveltuva, eli silloin, kun on mahdollista valita usean tarkoituksenmukaisen toimenpiteen välillä, on valittava vähiten rajoittava, eivätkä toimenpiteistä aiheutuvat haitat saa olla liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden (tuomio 20.3.2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 49 Tältä osin on korostettava, että viranomaiset voivat oikeutetusti käyttää täydentäviä oikeudellisia keinoja tiettyyn yhteiskunnallisesti vahingolliseen käyttäytymiseen sellaisten eri menettelyjen avulla, jotka muodostavat johdonmukaisen kokonaisuuden, jotta kyseessä olevaa yhteiskunnallista ongelmaa käsitellään eri näkökulmista, kunhan näistä oikeudellisista keinoista yhdessä ei aiheudu asianomaiselle henkilölle kohtuutonta rasitetta (ks. vastaavasti Euroopan

ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 15.11.2016, A ja B v. Norja, CE:ECHR:2016:1115JUD002413011, 121 ja 132 kohta). Näin ollen se, että kahdella menettelyllä tavoitellaan erilaisia yleisen edun mukaisia tavoitteita, joita on oikeutettua suojata samanaikaisesti, voidaan menettelyjen ja seuraamusten päällekkäisyyden suhteellisuusperiaatteen mukaisuutta tarkasteltaessa ottaa huomioon tekijänä, jolla pyritään perustelevaan tämä päällekkäisyys, edellyttäen, että nämä menettelyt täydentävät toisiaan ja että kyseisestä päällekkäisyydestä aiheutuva lisärasitus voidaan siten oikeuttaa tavoitelluilla kahdella päämäärällä.

- 50 Kansalliset säännöt, joissa säädetään alakohtaisen säännösten ja kilpailuoikeuden mukaisten menettelyjen ja seuraamusten päällekkäisyydestä, ovat omiaan toteuttamaan yleisen edun mukaisen tavoitteen, joka on varmistaa kumminkin kyseessä olevan säännösten tehokas soveltaminen, kunhan niillä pyritään tämän tuomion 45 ja 46 kohdassa tarkoitettuihin erillisiin oikeutettuihin tavoitteisiin. Tältä osin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on arvioitava postialan sääntelyviranomaisen ja kilpailuviranomaisen vireille panemiin menettelyihin johtaneiden kansallisten säännösten perusteella, voiko luonteeltaan rikosoikeudellisten seuraamusten päällekkäisyys olla pääasiassa oikeutettua sen vuoksi, että näiden viranomaisten vireille panemilla menettelyillä pyritään toisiaan täydentäviin päämääriin, jotka liittyvät kyseessä olevan saman rangaistavan teon eri ulottuvuuksiin (ks. vastaavasti tuomio 20.3.2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, 44 kohta).
- 51 Tällaisen menettelyjen ja seuraamusten päällekkäisyyden ehdottoman välttämättömyyden osalta on arvioitava, onko olemassa selkeitä ja täsmällisiä sääntöjä, joiden perusteella voidaan ennakoida, mitkä toimet ja laiminlyönnit voivat olla menettelyjen ja seuraamusten päällekkäisyyden sekä eri viranomaisten välisen yhteensovittamisen kohteena, onko molemmat menettelyt toteutettu riittävän yhteensovitetusti ja ajallisesti lähellä toisiaan ja onko seuraamus, joka mahdollisesti määrätään ajallisesti ensimmäisen menettelyn yhteydessä, otettu huomioon toista seuraamusta arvioitaessa, jotta tällaisesta päällekkäisyydestä kyseessä oleville henkilöille aiheutuva rasitus on rajoitettu ehdottoman välttämättömään ja jotta määrättyjen seuraamusten kokonaisuus vastaa rikkomisten vakavuutta (ks. vastaavasti tuomio 20.3.2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, 49, 52, 53, 55 ja 58 kohta ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 15.11.2016, A ja B v. Norja, CE:ECHR:2016:1115JUD002413011, 130–132 kohta).
- 52 Kuten julkisasiamies korostaa ratkaisuehdotuksensa 109 kohdassa, edellisessä kohdassa kuvattu välttämättömyyttä koskeva arviointi ja näin ollen sen kokonaisarviointi, voidaanko kahden menettelyn päällekkäisyys oikeuttaa perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan nojalla, voidaan toteuttaa täysimääräisesti ainoastaan jälkikäteen, kun otetaan huomioon tiettyjen huomioon otettavien tekijöiden luonne.
- 53 Kahteen edellytykseen, joiden täyttymistä *ne bis in idem* -periaatteen soveltaminen edellyttää ja joista muistutetaan tämän tuomion 28 kohdassa, perustuva suojelu noudattaa kuitenkin perusoikeuskirjan 50 artiklan keskeistä sisältöä, jollei kyseisestä periaatteesta johtuvien oikeuksien rajoittamisesta konkreettisessa tapauksessa perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan nojalla muuta johdu. Kuten tämän tuomion 51 kohdasta ilmenee, vetoaminen tällaiseen oikeuttamisperusteeseen edellyttää nimittäin sen osoittamista, että kyseessä olevien menettelyjen päällekkäisyys oli ehdottoman välttämätöntä, kun otetaan tässä yhteydessä huomioon, että kyseiset menettelyt liittyvät riittävän läheisesti yhteen aineelliselta ja ajalliselta kannalta (ks. vastaavasti tuomio 20.3.2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, 61 kohta ja analogisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 15.11.2016, A ja B v. Norja, CE:ECHR:2016:1115JUD002413011, 130 kohta). Seuraamusten päällekkäisyyden mahdollista oikeuttamista rajoittavat siis edellytykset, joilla pyritään, kun ne täyttyvät, muun muassa

- rajoittamaan – bis-edellytyksen olemassaoloa sinänsä kyseenalaistamatta – kyseisten menettelyjen eriyttämistä toiminnallisella tasolla ja näin ollen sitä konkreettista vaikutusta, joka asianomaisille henkilöille aiheutuu siitä, että nämä heitä koskevat menettelyt ovat päällekkäisiä.
- 54 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on tarkistaa kaikkien pääasiaan liittyvien seikkojen perusteella, täyttyvätkö tämän tuomion 51 kohdassa tarkoitettut edellytykset tässä oikeusriidassa. Hyödyllisen vastauksen antamiseksi kyseiselle tuomioistuimelle on kuitenkin esitettävä seuraavat täsmennykset.
- 55 Ensinnäkin on todettava, että sellaisen kansallisen oikeuden säännöksen olemassaolo, jossa säädetään Belgian posti- ja televiestintäalan sääntelyviranomaisen asemasta 17.1.2003 annetun lain (Moniteur belge 24.1.2003, s. 2591) 14 §:n tavoin kyseessä olevien viranomaisten yhteistyöstä ja tietojenvaihdosta, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkistettava, olisi merkityksellinen kehys tämän tuomion 51 kohdassa tarkoitettun yhteensovittamisen varmistamiselle. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on myös tarkistettava, onko nyt käsiteltävässä asiassa todella toteutettu tällainen yhteensovittaminen.
- 56 Toiseksi on huomattava, että jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen suorittamasta arvioinnista muuta johdu, unionin tuomioistuimen käytettävissä olevaan asiakirja-aineistoon sisältyy viitteitä siitä, että näiden kahden menettelyn sekä alakohtaisen säännösten ja kilpailuoikeuden nojalla tehtyjen päätösten välillä on riittävän läheinen ajallinen yhteys. Näyttää siis siltä, että postialan sääntelyviranomaisen ja kilpailuviranomaisen ovat toteuttaneet menettelyjään ainakin osittain samanaikaisesti. Molemmat viranomaiset tekivät päätöksensä lähekkäisinä ajankohtina eli 20.7.2011 ja 10.12.2012, mikä osoittaa riittävän läheisen ajallisen yhteyden, kun sitä paitsi otetaan huomioon kilpailualan tutkinnalle ominainen monitahoisuus.
- 57 Lopuksi pelkästään sen perusteella, että jälkimmäisessä menettelyssä määrätty sakko on suurempi kuin ensimmäisessä menettelyssä lopullisella päätöksellä määrätty sakko, ei voida päätellä, että asianomaiseen oikeushenkilöön kohdistettujen menettelyjen ja sille määrättyjen seuraamusten päällekkäisyys olisi suhteetonta, kun otetaan huomioon muun muassa se, että nämä kaksi menettelyä voivat olla toisiaan täydentäviä ja toisiinsa liittyviä mutta kuitenkin erillisiä oikeudellisia vastauksia samaan toimintaan.
- 58 Kaiken edellä esitetyn perusteella esitettyihin kysymyksiin on vastattava, että perusoikeuskirjan 50 artiklaa, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan kanssa, on tulkittava siten, ettei se ole esteenä sille, että oikeushenkilölle määrätään sakko unionin kilpailuoikeuden rikkomisesta, kun kyseisen henkilön osalta on samojen tosiseikkojen perusteella jo tehty lopullinen päätös kyseessä olevien markkinoiden vapauttamiseen tähtäävän alakohtaisen säännösten rikkomista koskevan menettelyn päätteeksi, edellyttäen, että on olemassa selkeitä ja täsmällisiä sääntöjä, joiden perusteella voidaan ennakoida, mitkä toimet ja laiminlyönnit voivat olla menettelyjen ja seuraamusten päällekkäisyyden sekä kahden toimivaltaisen viranomaisen välisen yhteensovittamisen kohteena, että molemmat menettelyt on toteutettu riittävän yhteensovitustusti ja ajallisesti lähellä toisiaan ja että määrättyjen seuraamusten kokonaisuus vastaa rikkomisten vakavuutta.

## Oikeudenkäyntikulut

- 59 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

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

**Euroopan unionin perusoikeuskirjan 50 artiklaa, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan kanssa, on tulkittava siten, ettei se ole esteenä sille, että oikeushenkilölle määrätään sakko unionin kilpailuoikeuden rikkomisesta, kun kyseisen henkilön osalta on samojen tosiseikkojen perusteella jo tehty lopullinen päätös kyseessä olevien markkinoiden vapauttamiseen tähtäävän alakohtaisen säännösten rikkomista koskevan menettelyn päätteeksi, edellyttäen, että on olemassa selkeitä ja täsmällisiä sääntöjä, joiden perusteella voidaan ennakoida, mitkä toimet ja laiminlyönnit voivat olla menettelyjen ja seuraamusten päällekkäisyyden sekä kahden toimivaltaisen viranomaisen välisen yhteensovittamisen kohteena, että molemmat menettelyt on toteutettu riittävän yhteensovitetusti ja ajallisesti lähellä toisiaan ja että määrättyjen seuraamusten kokonaisuus vastaa rikkomisten vakavuutta.**

Allekirjoitukset