



Oikeustapauskokoelma

Asia C-117/20

**bpost SA
vastaan**

Autorité belge de la concurrence

(cour d'appel de Bruxellesin esittämä ennakkoratkaisupyyntö)

Unionin tuomioistuimen tuomio (suuri jaosto) 22.3.2022

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 – Menettelyjen ja seuraamusten päällekkäisyys – Edellytykset – Yleisen edun mukaisen päämäärän tavoitteleva – Oikeasuhteisuus

1. *Perusoikeudet – Ne bis in idem -periaate – Vahvistaminen sekä perusoikeuskirjassa että Euroopan ihmisoikeussopimuksen seitsemännessä lisäpöytäkirjassa – Sama tarkoitus ja ulottuvuus*
(Euroopan unionin perusoikeuskirjan 50 artikla ja 52 artiklan 3 kohta)

(ks. 22 ja 23 kohta)

2. *Perusoikeudet – Ne bis in idem -periaate – Soveltamisen edellytykset – Rikosoikeudellisten menettelyjen ja seuraamusten päällekkäisyys – Rikosoikeudellisen luonteen arviointiperusteet – Rikkomuksen oikeudellinen luonnehdinta kansallisessa oikeudessa, rikkomuksen luonne ja aiheutuneen seuraamuksen ankaruuden aste*
(Euroopan unionin perusoikeuskirjan 50 artikla)

(ks. 24–27 kohta)

3. *Perusoikeudet – Ne bis in idem -periaate – Soveltamisen edellytykset – Aiemman lainvoimaisen päätöksen olemassaolo – Arviointiperusteet – Pääasiasta tehdyn arvioinnin perusteella annettu lainvoimainen päätös*
(Euroopan unionin perusoikeuskirjan 50 artikla)

(ks. 29 ja 30 kohta)

4. *Perusoikeudet – Ne bis in idem -periaate – Soveltamisen edellytykset – Saman rikkomuksen olemassaolo – Arviointiperuste – Tapahtuneiden tekojen samuus (Euroopan unionin perusoikeuskirjan 50 artikla)*

(ks. 33–38 kohta)

5. *Perusoikeudet – Euroopan unionin perusoikeuskirja – Perusoikeuskirjassa vahvistettujen oikeuksien ja vapauksien käytön rajoittaminen – Ne bis in idem -periaatteen rajoittaminen – Edellytykset – Kyseisen periaatteen olennaisen sisällön noudattaminen – Arviointi (Euroopan unionin perusoikeuskirjan 50 artikla ja 52 artiklan 1 kohta)*

(ks. 43 kohta)

6. *Perusoikeudet – Euroopan unionin perusoikeuskirja – Perusoikeuskirjassa vahvistettujen oikeuksien ja vapauksien käytön rajoittaminen – Ne bis in idem -periaatteen rajoittaminen – Edellytykset – Yleisen edun mukaisen päämäärän tavoitteleminen – Menettelyjen ja seuraamusten päällekkäisyys alakohtaisen säännösten ja kilpailuoikeuden nojalla – Säännöt, joilla pyritään erillisiin oikeutettuihin tavoitteisiin (Euroopan unionin perusoikeuskirjan 50 artikla ja 52 artiklan 1 kohta)*

(ks. 44–47 kohta)

7. *Perusoikeudet – Euroopan unionin perusoikeuskirja – Perusoikeuskirjassa vahvistettujen oikeuksien ja vapauksien käytön rajoittaminen – Ne bis in idem -periaatteen rajoittaminen – Edellytykset – Suhteellisuusperiaatteen noudattaminen – Menettelyjen ja seuraamusten päällekkäisyys alakohtaisen säännösten ja kilpailuoikeuden nojalla – Menettelyjen ja seuraamusten päällekkäisyyden asianmukaisuus, suhteellisuus ja ehdoton välttämättömyys – Arviointi – Arviointiperusteet (Euroopan unionin perusoikeuskirjan 50 artikla ja 52 artiklan 1 kohta)*

(ks. 48–57 kohta)

Tiivistelmä

Belgian postipalvelujen perinteinen tarjoaja bpost SA otti vuodesta 2010 lähtien käyttöön uuden hinnoittelujärjestelmän.

Belgian postialan sääntelyviranomaisen¹ velvoitti 20.7.2011 tekemällään päätöksellä bpostin maksamaan 2,3 miljoonan euron sakon sovellettavan alakohtaisen säännösten rikkomisesta, koska kyseinen uusi järjestelmä perustui välittäjien ja suorien asiakkaiden perusteettomaan erilaiseen kohteluun.

¹ Toisin sanoen Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT).

Cour d'appel de Bruxelles (Brysselin ylioikeus, Belgia) kumosi 10.3.2016 antamallaan tuomiolla postialan sääntelyviranomaisen päätöksen sillä perusteella, ettei kyseinen hinnoittelukäytäntö ollut syrjivä. Kyseinen tuomio, joka on tullut lainvoimaiseksi, annettiin sen jälkeen, kun ennakkoratkaisupyyntö johdosta oli 11.2.2015 annettu tuomio bpost².

Tällä välin Belgian kilpailuviranomainen totesi 10.12.2012 antamallaan päätöksellä, että bpost oli syyllistynyt kilpailulaissa³ ja SEUT 102 artiklassa kiellettyyn määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön. Tämä väärinkäyttö muodostui siitä, että bpost otti käyttöön ja pani täytäntöön uuden hinnoittelujärjestelmän tammikuun 2010 ja heinäkuun 2011 välisenä aikana. Belgian kilpailuviranomainen velvoitti bpostin maksamaan 37 399 786 euron suuruisen sakon, joka laskettiin ottaen huomioon postialan sääntelyviranomaisen aiemmin määräämä sakko.

Cour d'appel de Bruxelles (Brysselin ylioikeus) kumosi kyseisen 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.

Cour de cassation (ylin tuomioistuin, Belgia) kumosi kuitenkin kyseisen tuomion ja palautti asian cour d'appel de Bruxellesin käsiteltäväksi.

Tätä palauttamista seuranneessa menettelyssä cour d'appel de Bruxelles päätti esittää unionin tuomioistuimelle kaksi ennakkoratkaisukysymystä, joilla tiedustellaan lähinnä, onko ne bis in idem -periaate, sellaisena kuin se on vahvistettu Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 50 artiklassa, esteenä sille, että postipalvelujen tarjoajalle määrätään sakko unionin kilpailuoikeuden rikkomisesta, kun kyseiselle palveluntarjoajalle on samoista tosiseikoista jo osoitettu lopullinen päätös postialaa koskevan säännösten rikkomisesta.

Vastauksessaan näihin kysymyksiin unionin tuomioistuin suuren jaoston kokoonpanossa täsmentää perusoikeuskirjan 50 artiklassa vahvistetun ne bis in idem -periaatteen antaman suojan ulottuvuutta ja rajoja.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

Unionin tuomioistuin muistuttaa aluksi, että perusoikeuskirjan 50 artiklassa vahvistettu ne bis in idem -periaate kieltää sekä mainitussa artiklassa tarkoitettujen syytteiden että rikosoikeudellisten rangaistusten päällekkäisyyden samasta teosta samalle henkilölle.

Koska ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on vahvistanut niiden menettelyjen rikosoikeudellisen luonnehdinnan, joita postialan sääntelyviranomainen ja kilpailuviranomainen ovat kohdistaneet bpostiin, unionin tuomioistuin toteaa tämän jälkeen, että ne bis in idem -periaatteen soveltaminen edellyttää kahden edellytyksen täyttymistä: yhtäältä on oltava olemassa aikaisempi lopullinen päätös (bis-edellytys) ja toisaalta, että aikaisempi päätös ja myöhemmät menettelyt tai päätökset koskevat samoja tosiseikkoja (idem-edellytys).

² Tuomio 11.2.2015, bpost (C-340/13, EU:C:2015:77).

³ Taloudellisen kilpailun suojaamisesta 10.6.2006 annettu laki (loi du 10 juin 2006 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).

Koska Belgian postialan sääntelyviranomaisen päätös kumottiin tuomiolla, josta on tullut lainvoimainen ja jonka mukaan bpost vapautettiin sitä vastaan postialaa koskevan säännösten perusteella nostetuista syytteistä, vaikuttaa siltä, että tämän viranomaisen aloittama menettely päätettiin lopullisella päätöksellä, joten bis-edellytys täyttyy esillä olevassa asiassa.

Idem-edellytyksen osalta arvioitaessa, onko kyseessä sama rikkominen, merkityksellinen kriteeri on tapahtuneiden tekojen samuus riippumatta niiden oikeudellisesta luonnehinnasta kansallisessa oikeudessa tai suojellusta oikeudellisesta intressistä. Aineellisten tosiseikkojen samuudella on ymmärrettävä tarkoitettavan sellaisten konkreettisten olosuhteiden kokonaisuutta, jotka johtuvat pääosin samoista tapahtumista siltä osin kuin niiden tekijä on sama ja ne liittyvät erottamattomasti toisiinsa ajallisesti ja alueellisesti.

Näin ollen ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on määritettävä, ovatko tosiseikat, jotka ovat olleet alakohtaisen säännösten ja kilpailuoikeuden perusteella vireille pannun kahden menettelyn kohteena, samat. Jos näin on, kahden bpostia vastaan käydyn menettelyn päällekkäisyys merkitsee perusoikeuskirjan 50 artiklassa taatun ne bis in idem -periaatteen rajoittamista.

Tällaista ne bis in idem -periaatteen rajoittamista ei voida oikeuttaa perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan nojalla. Kyseisen määräyksen mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Kyseisessä määräyksessä täsmennetään lisäksi, 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.

Tältä osin unionin tuomioistuin toteaa, että laissa säädetty kahden eri kansallisen viranomaisen toteuttamien menettelyjen ja niiden määräämien seuraamusten päällekkäisyyden mahdollisuus on perusoikeuskirjan 50 artiklan olennaisen sisällön mukainen edellyttäen, ettei kansallisessa lainsäädännössä 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 säännösten nojalla.

Siitä kysymyksestä, onko tällainen päällekkäisyys unionin tunnustaman yleisen edun mukaisen tavoitteen mukainen, unionin tuomioistuin toteaa, että näillä kahdella säännöllä, joiden nojalla bpostia vastaan on aloitettu menettelyt, pyritään oikeutettuihin tavoitteisiin, jotka ovat erilliset. Postialaa koskevan säännösten tavoitteena on postipalvelujen sisämarkkinoiden vapauttaminen, kun taas kilpailun suojaamista koskevilla säännöillä pyritään takaamaan vääristymätön kilpailu sisämarkkinoilla. Näin ollen on perusteltua, että taatakseen postipalveluiden sisämarkkinoiden vapauttamisprosessin jatkumisen samalla, kun huolehditaan näiden markkinoiden moitteettomasta toiminnasta, jäsenvaltio säätää seuraamuksia sekä alakohtaisen säännösten, jonka tarkoituksena on kyseisten markkinoiden vapauttaminen, että kansallisten ja unionin kilpailua koskevien sääntöjen noudattamatta jättämisen vuoksi.

Suhteellisuusperiaate 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 soveltuvaa, 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.

Unionin tuomioistuin korostaa tältä osin, että 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 perustelemaan tämä päällekkäisyys, edellyttäen, että nämä menettelyt täydentävät toisiaan ja että kyseisestä päällekkäisyydestä aiheutuva lisärasitus voidaan siten oikeuttaa tavoitelluilla kahdella päämäärällä.

Tällaisen menettelyjen ja seuraamusten päällekkäisyyden ehdottoman välttämättömyyden osalta on arvioitava, onko tällaisesta päällekkäisyydestä kyseessä oleville henkilöille aiheutuva rasitus rajoitettu ehdottoman välttämättömään ja vastaako määrättyjen seuraamusten kokonaismäärä rikkomisten vakavuutta. Tätä varten on tutkittava, 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 vastaako määrättyjen seuraamusten kokonaismäärä rikkomisten vakavuutta.

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.