



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

22 maart 2022*

„Prejudiciële verwijzing – Mededinging – Postdiensten – Tariefsysteem dat is vastgesteld door een universele dienstverlener – Geldboete die is opgelegd door een nationale regelgevende instantie voor de postsector – Geldboete die is opgelegd door een nationale mededingingsautoriteit – Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Artikel 50 – Beginsel ne bis in idem – Bestaan van een en hetzelfde strafbare feit – Artikel 52, lid 1 – Beperkingen die aan het beginsel ne bis in idem zijn gesteld – Cumulatie van vervolgingsmaatregelen en sancties – Voorwaarden – Nastreven van een doelstelling van algemeen belang – Evenredigheid”

In zaak C-117/20,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de cour d'appel de Bruxelles (hof van beroep Brussel, België) bij beslissing van 19 februari 2020, ingekomen bij het Hof op 3 maart 2020, in de procedure

bpost NV

tegen

Belgische Mededingingsautoriteit,

in tegenwoordigheid van:

Publimail NV,

Europese Commissie,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, L. Bay Larsen, vicepresident, A. Arabadjiev, K. Jürimäe (rapporteur), C. Lycourgos, E. Regan, N. Jääskinen, I. Ziemele en J. Passer, kamerpresidenten, M. Ilešič, T. von Danwitz, A. Kumin en N. Wahl, rechters,

advocaat-generaal: M. Bobek,

griffier: D. Dittert, hoofd van een administratieve eenheid,

* Procestaal: Frans.

gezien de stukken en na de terechtzitting op 22 maart 2021,

gelet op de opmerkingen van:

- bpost NV, vertegenwoordigd door J. Bocken, S. Gnedasj, K. Verbouwe en S. Mathieu, advocaten,
- de Belgische regering, vertegenwoordigd door J.-C. Halleux, L. Van den Broeck en C. Pochet als gemachtigden, bijgestaan door P. Vernet en E. de Lophem, advocaten,
- de Duitse regering, aanvankelijk vertegenwoordigd door J. Möller en S. Heimerl, vervolgens door J. Möller, als gemachtigden,
- de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door M. Smolek, J. Vlácil en I. Gavrilova als gemachtigden,
- de Griekse regering, vertegenwoordigd door L. Kotroni als gemachtigde,
- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door F. Meloncelli, avvocato dello Stato,
- de Letse regering, aanvankelijk vertegenwoordigd door K. Pommere en V. Kalniņa, vervolgens door K. Pommere als gemachtigden,
- de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna en M. Wiącek als gemachtigden,
- de Roemeense regering, vertegenwoordigd door E. Gane, R. I. Hațieganu en A. Wellman als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door H. van Vliet, P. Rossi, A. Cleenewerck de Crayencour en F. van Schaik als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 2 september 2021,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen bpost NV en de Belgische Mededingingsautoriteit, die in de plaats is gekomen van de Raad voor de Mededinging (hierna gezamenlijk: „mededingingsautoriteit”), over de rechtmatigheid van een besluit waarbij bpost is veroordeeld tot de betaling van een geldboete wegens misbruik van machtspositie (hierna: „besluit van de mededingingsautoriteit”).

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

- 3 Richtlijn 97/67/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst (PB 1998, L 15, blz. 14), zoals gewijzigd bij richtlijn 2008/6/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 februari 2008 (PB 2008, L 52, blz. 3) (hierna: „richtlijn 97/67”), heeft tot doel de markt voor postdiensten geleidelijk te liberaliseren.
- 4 De overwegingen 8 en 41 van richtlijn 97/67 luiden:
- „(8) Overwegende dat maatregelen nodig zijn om een geleidelijke en gecontroleerde liberalisatie van de markt en een passend evenwicht bij de toepassing ervan te bewerkstelligen om in de gehele [Europese Unie], met inachtneming van de rechten en plichten van de leveranciers van de universele dienst, het vrij verrichten van diensten in de postsector te waarborgen;
- [...]
- (41) Overwegende dat deze richtlijn de regels van het Verdrag, en met name de regels inzake mededinging en het vrij verrichten van diensten, onverlet laat”.
- 5 Artikel 12 van deze richtlijn bepaalt onder meer dat de lidstaten erop toezien dat de tarieven voor elk van de diensten die deel uitmaken van de universele dienst transparant en niet-discriminerend zijn.

Belgisch recht

- 6 Bij de artikelen 144 bis en 144 ter van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven (*Belgisch Staatsblad*, 27 maart 1991, blz. 6155), in de versie die van toepassing is op het hoofdgeding, is artikel 12 van richtlijn 97/67 in Belgisch recht omgezet.
- 7 Artikel 3 van de wet van 10 juni 2006 tot bescherming van de economische mededinging (*Belgisch Staatsblad*, 29 juni 2006, blz. 32755), gecoördineerd op 15 september 2006 bij koninklijk besluit (*Belgisch Staatsblad*, 29 september 2006, blz. 50613), in de versie die van toepassing is op het hoofdgeding (hierna: „wet tot bescherming van de mededinging”), bepaalt:

„Het is verboden, zonder dat hiertoe een voorafgaande beslissing nodig is, dat één of meer ondernemingen misbruik maken van een machtspositie op de betrokken Belgische markt of op een wezenlijk deel daarvan.

Dit misbruik kan met name bestaan in:

- 1° het rechtstreeks of zijdelings opleggen van onbillijke aan- of verkoopprijzen of van andere onbillijke contractuele voorwaarden;

- 2° het beperken van de productie, de afzet of de technische ontwikkeling ten nadele van de verbruikers;
- 3° het toepassen ten opzichte van handelspartners van ongelijke voorwaarden bij gelijkwaardige prestaties, hun daarmee nadeel berokkend bij de mededinging;
- 4° het feit dat het sluiten van overeenkomsten afhankelijk wordt gesteld van het aanvaarden door de handelspartners van bijkomende prestaties, welke naar hun aard of volgens het handelsgebruik geen verband houden met het onderwerp van deze overeenkomsten.”

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 8 Bpost is in België van oudsher de verlener van postdiensten. Zij biedt postdistributiediensten aan voor het grote publiek, maar ook voor twee bijzondere categorieën van afnemers. De eerste categorie zijn de afzenders van grote partijen post. Daarbij gaat het om eindconsumenten. De tweede categorie zijn postvoorbereidingsondernemingen. Daarbij gaat het om tussenpersonen die zelf stroomopwaarts van de postdistributie diensten verrichten op het gebied van de voorbereiding van de post en de afgifte van zendingen.
- 9 Vanaf 2010 heeft bpost een nieuw tariefsysteem ingevoerd voor de distributie van geadresseerde reclamezendingen en administratieve zendingen, dat gebaseerd is op het „per sender”-model. Volgens dit model werden de aan de tussenpersonen verleende kwantumkortingen niet langer berekend op basis van het totale zendvolume van alle afzenders aan wie zij hun diensten verleenden, maar op basis van het zendvolume dat door elke afzender afzonderlijk was afgegeven.
- 10 Bij besluit van 20 juli 2011 heeft het Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie (BIPT) (hierna: „regelgevende instantie voor de postsector”) bpost op grond van artikel 144 bis en artikel 144 ter, lid 1, punt 5, van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, in de versie die van toepassing is op het hoofdgeding, veroordeeld tot betaling van een geldboete van 2,3 miljoen EUR wegens schending van de regel inzake het verbod op tariefdiscriminatie (hierna: „besluit van de regelgevende instantie voor de postsector”). Volgens dat besluit was het nieuwe tariefsysteem dat bpost vanaf 2010 had ingevoerd gebaseerd op een ongerechtvaardigd verschil in behandeling tussen de tussenpersonen en de directe klanten. De regelgevende instantie voor de postsector heeft voorts vermeld dat de procedure die tot de vaststelling van dat besluit heeft geleid, geen betrekking had op de toepassing van het mededingingsrecht.
- 11 Bij arrest van 10 maart 2016 heeft de cour d’appel de Bruxelles (hof van beroep Brussel, België) het besluit van de regelgevende instantie voor de postsector nietig verklaard omdat het de tariefpraktijk in kwestie niet discriminerend achtte. Dat arrest, dat onherroepelijk is geworden, is gewezen na een prejudiciële verwijzing, die heeft geleid tot het arrest van 11 februari 2015, bpost (C-340/13, EU:C:2015:77).
- 12 Intussen had de mededingingsautoriteit bij besluit van 10 december 2012 vastgesteld dat bpost in strijd met artikel 3 van de wet tot bescherming van de mededinging en artikel 102 VWEU misbruik had gemaakt van haar machtspositie. Dat misbruik bestond in de vaststelling en de toepassing, door bpost, van haar nieuwe tariefsysteem in de periode van januari 2010 tot en met juli 2011. Volgens voornoemd besluit leidde dat systeem tot de uitsluiting van de tussenpersonen en de potentiële concurrenten van bpost en ging er een klantenbindende werking van uit ten

aanzien van de voornaamste klanten van bpost, waardoor de toegang tot de markt meer werd belemmerd. Wegens voornoemd misbruik is bpost veroordeeld tot betaling van een geldboete van 37 399 786 EUR. Bij de berekening van dit bedrag is rekening gehouden met de eerder door de regelgevende instantie voor de postsector opgelegde geldboete. De procedure die tot de vaststelling van voornoemd besluit heeft geleid, had geen betrekking op het bestaan van eventuele discriminerende praktijken.

- 13 Bij arrest van 10 november 2016 heeft de cour d'appel de Bruxelles het besluit van de mededingingsautoriteit nietig verklaard omdat het in strijd was met het beginsel ne bis in idem. Die rechter was van oordeel dat de procedures die door de regelgevende instantie voor de postsector en de mededingingsautoriteit waren gevoerd betrekking hadden op dezelfde feiten.
- 14 Bij arrest van 22 november 2018 heeft het Hof van Cassatie (België) dat arrest vernietigd en de zaak terugverwezen naar de cour d'appel de Bruxelles.
- 15 In het kader van de procedure die volgde op die terugverwijzing hebben bpost, de mededingingsautoriteit en de Europese Commissie, die intervenieerde als amicus curiae, hun standpunten uitgewisseld over de naleving van het beginsel ne bis in idem en de voorwaarden voor de toepassing van dit beginsel.
- 16 In zijn verzoek om een prejudiciële beslissing vermeldt de verwijzende rechter dat de procedures die respectievelijk door de regelgevende instantie voor de postsector en de mededingingsautoriteit zijn gevoerd, leiden tot het opleggen van strafrechtelijke administratieve sancties ter bestraffing van verschillende inbreuken die voor genoemde regelgevende instantie voortvloeien uit schending van een sectorregeling en voor de mededingingsautoriteit uit schending van het mededingingsrecht. In die omstandigheden is de verwijzende rechter van oordeel dat in beginsel moet worden uitgegaan van de rechtspraak van het Hof inzake het beginsel ne bis in idem op het gebied van het mededingingsrecht, zoals die met name blijkt uit het arrest van 14 februari 2012, Toshiba Corporation e.a. (C-17/10, EU:C:2012:72). Uit die rechtspraak volgt volgens die rechter dat om na te gaan of twee procedures betrekking hebben op dezelfde feiten, moet worden onderzocht of is voldaan aan drie cumulatieve criteria, te weten dat de feiten en de overtreders dezelfde zijn alsook dat het beschermde rechtsgoed hetzelfde is. De verwijzende rechter benadrukt evenwel dat het laatste criterium niet wordt toegepast op andere gebieden dan het mededingingsrecht.
- 17 De verwijzende rechter merkt op dat de twee procedures die in het hoofdgeding aan de orde zijn hun grondslag vinden in verschillende wettelijke regelingen, die ertoe strekken onderscheiden wettelijke belangen te beschermen. De door de regelgevende instantie voor de postsector gevoerde procedure was bedoeld om de liberalisering van de postsector te waarborgen door middel van regels inzake transparantie en non-discriminatie op het gebied van tarieven, terwijl de door de mededingingsautoriteit gevoerde procedure ertoe strekt de vrije mededinging binnen de interne markt te waarborgen door onder meer misbruik van een machtspositie te verbieden. Het criterium dat het beschermde rechtsgoed hetzelfde is, zou noodzakelijk zijn om de doeltreffendheid van de toepassing van het mededingingsrecht te waarborgen.
- 18 Niettemin acht de verwijzende rechter het, gelet op de onzekerheid over de relevantie van dit criterium in het licht van de rechtspraak van het Hof, noodzakelijk het Hof in dit verband om verduidelijking te verzoeken.

- 19 Voorts vraagt die rechter zich af onder welke voorwaarden een eventuele cumulatie van vervolgingsmaatregelen op grond van een beperking van het beginsel ne bis in idem mogelijk is in het licht van de rechtspraak die voortvloeit uit de arresten van 20 maart 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197), 20 maart 2018, Garlsson Real Estate e.a. (C-537/16, EU:C:2018:193), en 20 maart 2018, Di Puma en Zecca (C-596/16 en C-597/16, EU:C:2018:192).
- 20 In deze omstandigheden heeft de cour d'appel de Bruxelles de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „1) Moet het beginsel ne bis in idem, zoals gewaarborgd door artikel 50 van het Handvest, aldus worden uitgelegd dat het niet eraan in de weg staat dat de bevoegde administratieve instantie van een lidstaat een boete wegens schending van het Europese mededingingsrecht oplegt in een situatie zoals in het hoofdgeding, waarin dezelfde rechtspersoon reeds definitief is vrijgesproken van een administratieve boete die hem op grond van dezelfde of vergelijkbare feiten was opgelegd door de nationale regelgevende instantie voor de postsector wegens een vermeende inbreuk op de postwetgeving, voor zover niet aan het criterium van eenheid van het beschermde rechtsgoed is voldaan omdat de onderhavige zaak betrekking heeft op twee verschillende inbreuken op twee verschillende wettelijke regelingen die onder twee verschillende rechtsgebieden vallen?
- 2) Moet het beginsel ne bis in idem, zoals gewaarborgd door artikel 50 van het Handvest, aldus worden uitgelegd dat het niet eraan in de weg staat dat de bevoegde administratieve instantie van een lidstaat een boete wegens schending van het Europese mededingingsrecht oplegt in een situatie zoals in het hoofdgeding, waarin dezelfde rechtspersoon reeds definitief is vrijgesproken van een administratieve boete die hem op grond van dezelfde of vergelijkbare feiten was opgelegd door de nationale regelgevende instantie voor de postsector wegens een vermeende inbreuk op de postwetgeving, omdat een beperking van het beginsel ne bis in idem zou worden gerechtvaardigd door het feit dat de mededingingswetgeving een aanvullende doelstelling van algemeen belang nastreeft, namelijk het veiligstellen en in stand houden van een systeem zonder verstoring van de mededinging op de interne markt, en niet verder gaat dan wat passend en noodzakelijk is om het legitieme doel van die wetgeving te bereiken, en/of om het recht op en de vrijheid van ondernemerschap van deze andere marktdeelnemers uit hoofde van artikel 16 van het Handvest te beschermen?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

- 21 Met zijn vragen, die gezamenlijk dienen te worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 50 van het Handvest aldus moet worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat een rechtspersoon wordt bestraft met een geldboete wegens het begaan van een inbreuk op het mededingingsrecht van de Unie, wanneer ten aanzien van die persoon voor dezelfde feiten reeds een definitieve beslissing is gegeven na afloop van een procedure betreffende een inbreuk op een sectorregeling inzake de liberalisering van de betrokken markt.

Opmerkingen vooraf

- 22 Er zij aan herinnerd dat het beginsel ne bis in idem een van de grondbeginselen van het Unierecht vormt (arrest van 15 oktober 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij e.a./Commissie, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P en C-254/99 P, EU:C:2002:582, punt 59), dat thans is verankerd in artikel 50 van het Handvest.

- 23 Die bepaling bevat een recht dat overeenstemt met het recht dat is neergelegd in artikel 4 van Protocol nr. 7 bij het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. In dit verband dient te worden benadrukt dat artikel 52, lid 3, van het Handvest bepaalt dat, voor zover het Handvest rechten bevat die corresponderen met rechten welke zijn gegarandeerd door dat verdrag, de inhoud en de reikwijdte ervan dezelfde zijn als die welke er door genoemd verdrag aan worden toegekend. Derhalve moet voor de uitlegging van artikel 50 van het Handvest rekening worden gehouden met artikel 4 van Protocol nr. 7 bij voornoemd verdrag, zonder dat daarbij afbreuk wordt gedaan aan de autonomie van het Unierecht en van het Hof van Justitie van de Europese Unie (zie in die zin arrest van 20 maart 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, punten 23 en 60).
- 24 Artikel 50 van het Handvest bepaalt dat „[n]iemand [...] opnieuw [wordt] berecht of gestraft in een strafrechtelijke procedure voor een strafbaar feit waarvoor hij in de Unie reeds onherroepelijk is vrijgesproken of veroordeeld overeenkomstig de wet”. Het beginsel ne bis in idem staat dus in de weg aan zowel de cumulatie van vervolgingsmaatregelen als de cumulatie van sancties die een strafrechtelijk karakter in de zin van dat artikel hebben voor dezelfde feiten en ten aanzien van dezelfde persoon (arrest van 20 maart 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, punt 25 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 25 Wat betreft de beoordeling van de strafrechtelijke aard van de vervolgingsmaatregelen en sancties in kwestie, die door de verwijzende rechter moet worden verricht, zij eraan herinnerd dat drie criteria relevant zijn. Het eerste criterium is de juridische kwalificatie van het strafbare feit in het nationale recht, het tweede de aard van het strafbare feit en het derde de zwaarte van de sanctie die aan de betrokkene kan worden opgelegd (zie in die zin arresten van 5 juni 2012, Bonda, C-489/10, EU:C:2012:319, punt 37, en 20 maart 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, punten 26 en 27).
- 26 In dit verband moet worden benadrukt dat de toepassing van artikel 50 van het Handvest niet beperkt is tot vervolgingsmaatregelen en sancties die naar nationaal recht als „strafrechtelijk” worden gekwalificeerd, maar zich – los van deze kwalificatie naar nationaal recht – uitstrekt tot vervolgingsmaatregelen en sancties die op grond van de twee andere in het vorige punt genoemde criteria als strafrechtelijk moeten worden beschouwd (zie in die zin arrest van 20 maart 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, punt 30).
- 27 In casu kan echter worden volstaan met de vaststelling – zoals de verwijzende rechter verduidelijkt – dat de twee procedures in het hoofdgeding ertoe strekken administratieve sancties van strafrechtelijke aard op te leggen, zodat de strafrechtelijke kwalificatie van die procedures, gelet op de in punt 25 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte criteria, niet ter discussie staat.
- 28 Voor de toepassing van het beginsel ne bis in idem moet zijn voldaan aan een tweeledige voorwaarde, namelijk dat er sprake is van een eerdere definitieve beslissing („bis”) en dat de eerdere beslissing en de latere vervolgingsmaatregelen of beslissingen betrekking hebben op dezelfde feiten („idem”).

Voorwaarde „bis”

- 29 Wat de voorwaarde „bis” betreft, zij opgemerkt dat een rechterlijke beslissing slechts kan worden geacht definitief uitspraak te hebben gedaan over de feiten die aan een tweede procedure zijn onderworpen, wanneer die beslissing niet alleen definitief is geworden, maar ook is gegeven na een beoordeling van de grond van de zaak (zie naar analogie arrest van 5 juni 2014, M, C-398/12, EU:C:2014:1057, punten 28 en 30).
- 30 In casu blijkt uit de vaststellingen van de verwijzende rechter dat het besluit van de regelgevende instantie voor de postsector nietig is verklaard bij een in kracht van gewijsde gegaan arrest, waarbij bpost is vrijgesproken van de vervolging die tegen haar was ingesteld op grond van de regelgeving voor de postsector. Onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter blijkt de eerste procedure dus te zijn afgesloten met een definitieve beslissing in de zin van de in het vorige punt in herinnering gebrachte rechtspraak.

Voorwaarde „idem”

- 31 Wat de voorwaarde „idem” betreft, volgt uit de bewoordingen zelf van artikel 50 van het Handvest dat dit artikel verbiedt dat dezelfde persoon voor hetzelfde strafbare feit meer dan één keer strafrechtelijk wordt vervolgd of bestraft.
- 32 Zoals de verwijzende rechter in zijn verzoek om een prejudiciële beslissing opmerkt, zien beide procedures in het hoofdgeding op dezelfde rechtspersoon, namelijk bpost.
- 33 Volgens vaste rechtspraak van het Hof is het relevante criterium om te beoordelen of sprake is van een en hetzelfde strafbare feit, dat de materiële feiten dezelfde zijn, in die zin dat sprake is van een geheel van concrete omstandigheden die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn en die tot de vrijspraak of onherroepelijke veroordeling van de betrokkene hebben geleid. Krachtens artikel 50 van het Handvest is het dus verboden om voor dezelfde feiten meerdere sancties van strafrechtelijke aard op te leggen die uit verschillende met het oog daarop gevoerde procedures voortvloeien (arresten van 20 maart 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, punt 35, en 20 maart 2018, Garlsson Real Estate e.a., C-537/16, EU:C:2018:193, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 34 Voorts blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat de nationaalrechtelijke kwalificatie van de feiten en het beschermde rechtsgoed irrelevant zijn voor de constatering dat van een en hetzelfde strafbare feit sprake is, aangezien de omvang van de door artikel 50 van het Handvest geboden bescherming niet van lidstaat tot lidstaat mag verschillen (arresten van 20 maart 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, punt 36, en 20 maart 2018, Garlsson Real Estate e.a., C-537/16, EU:C:2018:193, punt 38).
- 35 Hetzelfde geldt voor de toepassing van het in artikel 50 van het Handvest verankerde beginsel ne bis in idem op het gebied van het mededingingsrecht van de Unie, aangezien – zoals de advocaat-generaal in de punten 95 en 122 van zijn conclusie heeft opgemerkt – de omvang van de bij deze bepaling geboden bescherming, tenzij het Unierecht anders bepaalt, niet van het ene tot het andere gebied van het Unierecht mag verschillen.

- 36 In dit verband moet nog worden gepreciseerd dat, gelet op de in punt 33 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte rechtspraak, de voorwaarde „idem” vereist dat de materiële feiten dezelfde zijn. Daarentegen vindt het beginsel ne bis in idem geen toepassing wanneer de feiten in kwestie niet dezelfde maar slechts soortgelijk zijn.
- 37 De gelijkheid van de materiële feiten wordt namelijk opgevat als een geheel van concrete omstandigheden die voortvloeien uit gebeurtenissen die in wezen dezelfde zijn, aangezien daarbij dezelfde dader betrokken is en zij onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn in tijd en plaats (zie in die zin EHRM, 10 februari 2009, Sergueï Zolotoukhine tegen Rusland, CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, §§ 83 en 84, en EHRM, 20 mei 2014, Pirttimäki tegen Finland, CE:ECHR:2014:0520JUD003523211, §§ 49-52).
- 38 In casu staat het aan de verwijzende rechter om na te gaan of de feiten die aan de orde waren in de twee procedures die zijn ingeleid op grond van een sectorregeling respectievelijk het mededingingsrecht dezelfde zijn. Daarbij dient hij de feiten die in elk van de procedures in aanmerking zijn genomen en het tijdvak waarin de feiten zouden zijn begaan te beoordelen.
- 39 Zou de verwijzende rechter van oordeel zijn dat de feiten waarop de twee procedures in het hoofdgeding betrekking hadden dezelfde zijn, dan zou die cumulatie een beperking vormen van het door artikel 50 van het Handvest gewaarborgde grondrecht.

Rechtvaardiging van een eventuele beperking van het door artikel 50 van het Handvest gewaarborgde grondrecht

- 40 Een beperking van het door artikel 50 van het Handvest gewaarborgde grondrecht kan worden gerechtvaardigd op grond van artikel 52, lid 1, van het Handvest (arresten van 27 mei 2014, Spasic, C-129/14 PPU, EU:C:2014:586, punten 55 en 56, en 20 maart 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, punt 40).
- 41 Volgens artikel 52, lid 1, eerste volzin, van het Handvest moeten beperkingen op de uitoefening van de in het Handvest erkende rechten en vrijheden bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen. Volgens de tweede volzin van hetzelfde lid kunnen, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, aan die rechten en vrijheden slechts beperkingen worden gesteld, indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.
- 42 In casu staat het aan de verwijzende rechter om na te gaan of – zoals uit de gegevens in het dossier waarover het Hof beschikt naar voren lijkt te komen – bij wet was voorzien in het optreden van elk van de betrokken nationale instanties in verband waarmee wordt gesteld dat het betreffende optreden heeft geleid tot een cumulatie van vervolgingsmaatregelen en sancties.
- 43 Bij een dergelijke mogelijkheid om vervolgingsmaatregelen en sancties te cumuleren wordt de wezenlijke inhoud van artikel 50 van het Handvest geëerbiedigd op voorwaarde dat de nationale regeling niet toestaat dat dezelfde feiten worden vervolgd en bestraft wegens hetzelfde strafbare feit of met het oog op het nastreven van dezelfde doelstelling, maar enkel voorziet in de mogelijkheid tot cumulatie van vervolgingsmaatregelen en sancties op grond van verschillende regelingen.

- 44 Wat betreft de vraag of de beperking van het in artikel 50 van het Handvest gewaarborgde grondrecht door een cumulatie van vervolgingsmaatregelen en sancties op grond van een sectorregeling en het mededingingsrecht beantwoordt aan een doelstelling van algemeen belang, moet worden vastgesteld dat de twee in het hoofdgeding aan de orde zijnde regelingen legitieme doelstellingen nastreven die verschillend zijn.
- 45 De in het hoofdgeding aan de orde zijnde sectorregeling, waarbij richtlijn 97/67 is omgezet, heeft tot doel de interne markt voor postdiensten te liberaliseren.
- 46 Wat de wet tot bescherming van de mededinging en artikel 102 VWEU betreft, die ten grondslag liggen aan het besluit van de mededingingsautoriteit, dient in herinnering te worden gebracht dat artikel 102 VWEU een bepaling van openbare orde is die misbruik van machtspositie verbiedt en de voor de werking van de interne markt onontbeerlijke doelstelling nastreeft te waarborgen dat de mededinging op die markt niet wordt vervalst (zie in die zin arresten van 13 juli 2006, Manfredi e.a., C-295/04–C-298/04, EU:C:2006:461, punt 31, en 17 februari 2011, TeliaSonera Sverige, C-52/09, EU:C:2011:83, punten 20-22).
- 47 Het is dus legitiem dat een lidstaat, teneinde de verdere liberalisering van de interne markt voor postdiensten te waarborgen en tezelfdertijd te zorgen voor de goede werking van die markt, inbreuken op, enerzijds, de sectorregeling die strekt tot liberalisering van de betrokken markt en, anderzijds, het mededingingsrecht bestraft, zoals is vermeld in overweging 41 van richtlijn 97/67.
- 48 Wat de eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel betreft zij opgemerkt dat dit beginsel vereist dat de cumulatie van vervolgingsmaatregelen en sancties die mogelijk wordt gemaakt door een nationale regeling niet buiten de grenzen treedt van wat geschikt en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de rechtmatige doelstellingen die met de betrokken regeling worden nagestreefd, met dien verstande dat, wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, die maatregel moet worden gekozen die de minste belasting met zich brengt, en dat de veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn aan de nagestreefde doelstellingen (arrest van 20 maart 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 49 In dit verband moet worden benadrukt dat de overheidsinstanties ervoor mogen kiezen te voorzien in aanvullende juridische antwoorden op bepaalde gedragingen die schadelijk zijn voor de samenleving, door middel van verschillende procedures die een samenhangend geheel vormen, teneinde het sociale probleem in kwestie in zijn verschillende facetten te behandelen, mits het samenspel van die juridische antwoorden geen buitensporige last vormt voor de betrokken persoon (zie in die zin EHRM, 15 november 2016, A en B tegen Noorwegen, CE:ECHR:2016:1115JUD002413011, §§ 121 en 132). Het feit dat twee procedures verschillende doelstellingen van algemeen belang nastreven die op gecumuleerde wijze mogen worden beschermd, kan bijgevolg in het kader van de beoordeling van de evenredigheid van een cumulatie van vervolgingsmaatregelen en sancties in aanmerking worden genomen als factor ter rechtvaardiging van die cumulatie, op voorwaarde dat die procedures complementair zijn en dat de extra last die de betreffende cumulatie oplevert dus door de twee nagestreefde doelstellingen kan worden gerechtvaardigd.
- 50 Nationale regels die voorzien in de mogelijkheid van cumulatie van vervolgingsmaatregelen en sancties op grond van een sectorregeling en het mededingingsrecht kunnen de doelstelling van algemeen belang verwezenlijken die erin bestaat de daadwerkelijke toepassing van elk van de twee betreffende regelingen te waarborgen, voor zover die regelingen de in de punten 45 en 46 van dit arrest genoemde onderscheiden legitieme doelstellingen nastreven. In dit verband staat

het aan de verwijzende rechter om in het licht van de nationale bepalingen die hebben geleid tot de procedures die zijn ingeleid door respectievelijk de regelgevende instantie voor de postsector en de mededingingsautoriteit, te beoordelen of de cumulatie van strafrechtelijke sancties in het hoofdgeding kan worden gerechtvaardigd door het feit dat de door die instanties ingestelde vervolgingsmaatregelen elkaar aanvullende doelstellingen nastreven die betrekking hebben op verschillende aspecten van hetzelfde inbreukmakende gedrag (zie in die zin arrest van 20 maart 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, punt 44).

- 51 Wat de strikte noodzaak van een dergelijke cumulatie van vervolgingsmaatregelen en sancties betreft, moet worden nagegaan of er duidelijke en nauwkeurige regels bestaan op basis waarvan kan worden voorzien voor welk handelen en nalaten vervolgingsmaatregelen en sancties kunnen worden gecumuleerd, en de twee bevoegde instanties hun optreden onderling kunnen afstemmen, alsook of de beide procedures voldoende onderling zijn afgestemd en kort na elkaar hebben plaatsgevonden, en of de sanctie die in voorkomend geval is opgelegd in het kader van de chronologisch eerst gevoerde procedure, in aanmerking is genomen bij de bepaling van de tweede sanctie, zodat de lasten die voor de betrokkenen uit een dergelijke cumulatie voortvloeien beperkt zijn tot wat strikt noodzakelijk is en de opgelegde sancties in hun totaliteit beschouwd stroken met de ernst van de begane inbreuken (zie in die zin arrest van 20 maart 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, punten 49, 52, 53, 55 en 58, en EHRM, 15 november 2016, A en B tegen Noorwegen, CE:ECHR:2016:1115JUD002413011, §§ 130-132).
- 52 Het is juist, zoals de advocaat-generaal in punt 109 van zijn conclusie benadrukt, dat de in het vorige punt beschreven beoordeling van de noodzaak, en dus de algehele analyse van de vraag of de cumulatie van twee procedures kan worden gerechtvaardigd op grond van artikel 52, lid 1, van het Handvest, gelet op de aard van bepaalde in aanmerking te nemen factoren, alleen ex post volledig kan worden verricht.
- 53 De bescherming die voortvloeit uit de in punt 28 van dit arrest in herinnering gebrachte tweeledige voorwaarde voor de toepassing van het beginsel *ne bis in idem* – onder voorbehoud van de eventuele rechtvaardiging op grond van artikel 52, lid 1, van het Handvest van een beperking van de rechten die in een concreet geval uit dit beginsel voortvloeien – eerbiedigt echter de wezenlijke inhoud van artikel 50 van het Handvest. Zoals blijkt uit punt 51 van het onderhavige arrest vereist het aanvoeren van een dergelijke rechtvaardiging immers dat wordt aangetoond dat de cumulatie van de betreffende procedures strikt noodzakelijk was, waarbij in die context in wezen rekening moet worden gehouden met het bestaan van een voldoende nauw materieel en temporeel verband tussen de twee procedures in kwestie (zie in die zin arrest van 20 maart 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, punt 61, en naar analogie EHRM, 15 november 2016, A en B tegen Noorwegen, CE:ECHR:2016:1115JUD002413011, § 130). De eventuele rechtvaardiging van een cumulatie van sancties is dus onderworpen aan voorwaarden die, wanneer zij zijn vervuld, met name ertoe strekken het in functioneel opzicht bestaande onderscheiden karakter van de betreffende procedures en dus de concrete impact die voor de betrokkenen voortvloeit uit het feit dat de ten aanzien van hen gevoerde procedures worden gecumuleerd, te beperken, zonder evenwel het bestaan van een „bis” als zodanig ter discussie te stellen.
- 54 Het staat aan de verwijzende rechter om in het licht van alle omstandigheden van het hoofdgeding na te gaan of in dit geding is voldaan aan de in punt 51 van het onderhavige arrest genoemde voorwaarden. Om de verwijzende rechter een nuttig antwoord te geven, moeten niettemin de volgende preciseringen worden gegeven.

- 55 Ten eerste moet worden opgemerkt dat het bestaan van een nationaalrechtelijke bepaling die, zoals artikel 14 van de wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector (*Belgisch Staatsblad*, 24 januari 2003, blz. 2591), voorziet in samenwerking en uitwisseling van informatie tussen de betrokken instanties – hetgeen aan de verwijzende rechter staat om na te gaan – een relevant kader zou vormen om te zorgen voor de in punt 51 van het onderhavige arrest bedoelde afstemming. Het staat eveneens aan de verwijzende rechter om na te gaan of die afstemming in casu daadwerkelijk heeft plaatsgevonden.
- 56 Ten tweede moet, onder voorbehoud van een beoordeling door de verwijzende rechter, worden opgemerkt dat het dossier waarover het Hof beschikt aanwijzingen bevat dat er sprake is van een voldoende nauwe temporele samenhang tussen de twee gevoerde procedures en tussen de besluiten die op grond van de sectorregeling en het mededingingsrecht zijn gegeven. Zo lijken de regelgevende instantie voor de postsector en de mededingingsautoriteit hun procedures, althans gedeeltelijk, parallel te hebben gevoerd. Beide instanties hebben hun beslissingen gegeven op dicht bij elkaar liggende datums, te weten op respectievelijk 20 juli 2011 en 10 december 2012, hetgeen, ook gelet op de complexiteit van onderzoeken op het gebied van de mededinging, getuigt van een voldoende nauw temporeel verband.
- 57 Ten slotte kan de omstandigheid dat de in het kader van de tweede procedure opgelegde geldboete hoger is dan de in het kader van de eerste procedure bij een definitieve beslissing opgelegde geldboete op zich niet tot de gevolgtrekking leiden dat er sprake is van een onevenredige cumulatie van vervolgingsmaatregelen en sancties ten aanzien van de betrokken rechtspersoon, met name gelet op het feit dat die twee procedures elkaar aanvullende en onderling samenhangende maar niettemin verschillende juridische antwoorden op dezelfde gedraging kunnen vormen.
- 58 Gelet op een en ander moet op de gestelde vragen worden geantwoord dat artikel 50 van het Handvest, gelezen in samenhang met artikel 52, lid 1, ervan, aldus moet worden uitgelegd dat het er niet aan in de weg staat dat een rechtspersoon wordt bestraft met een geldboete wegens het begaan van een inbreuk op het mededingingsrecht van de Unie, wanneer ten aanzien van die persoon voor dezelfde feiten reeds een definitieve beslissing is gegeven na afloop van een procedure betreffende een inbreuk op een sectorregeling inzake de liberalisering van de betrokken markt, op voorwaarde dat er duidelijke en nauwkeurige regels bestaan op basis waarvan kan worden voorzien voor welk handelen en nalaten vervolgingsmaatregelen en sancties kunnen worden gecumuleerd, en de twee bevoegde instanties hun optreden onderling kunnen afstemmen, dat de beide procedures voldoende onderling zijn afgestemd en kort na elkaar hebben plaatsgevonden, en dat de opgelegde sancties in hun totaliteit beschouwd stroken met de ernst van de begane inbreuken.

Kosten

- 59 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

Artikel 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, gelezen in samenhang met artikel 52, lid 1, ervan, moet aldus worden uitgelegd dat het er niet aan in de weg staat dat een rechtspersoon wordt bestraft met een geldboete wegens het begaan van een inbreuk op het mededingingsrecht van de Unie, wanneer ten aanzien van die persoon voor dezelfde feiten reeds een definitieve beslissing is gegeven na afloop van een procedure betreffende een inbreuk op een sectorregeling inzake de liberalisering van de betrokken markt, op voorwaarde dat er duidelijke en nauwkeurige regels bestaan op basis waarvan kan worden voorzien voor welk handelen en nalaten vervolgingsmaatregelen en sancties kunnen worden gecumuleerd, en de twee bevoegde instanties hun optreden onderling kunnen afstemmen, dat de beide procedures voldoende onderling zijn afgestemd en kort na elkaar hebben plaatsgevonden, en dat de opgelegde sancties in hun totaliteit beschouwd stroken met de ernst van de begane inbreuken.

ondertekeningen