



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

22 maart 2022*

„Prejudiciële verwijzing – Mededinging – Artikel 101 VWEU – Kartel dat door twee nationale mededingingsautoriteiten wordt vervolgd – 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 – Voorwaarden – Nastreven van een doelstelling van algemeen belang – Evenredigheid”

In zaak C-151/20,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Oberste Gerichtshof (hoogste federale rechter in civiele en strafzaken, Oostenrijk) bij beslissing van 12 maart 2020, ingekomen bij het Hof op 27 maart 2020, in de procedure

Bundswettbewerbsbehörde

tegen

Nordzucker AG,

Südzucker AG,

Agrana Zucker GmbH,

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,

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

* Procestaal: Duits.

gelet op de opmerkingen van:

- Bundeswettbewerbsbehörde, vertegenwoordigd door N. Harsdorf Enderndorf, B. Krauskopf en A. Xeniadis als gemachtigden,
- Südzucker AG, vertegenwoordigd door C. von Köckritz, W. Bosch en A. Fritzsche, Rechtsanwältin,
- Agrana Zucker GmbH, vertegenwoordigd door H. Wollmann, C. von Köckritz, W. Bosch en A. Fritzsche, Rechtsanwältin,
- de Belgische regering, vertegenwoordigd door J.-C. Halleux en L. Van den Broeck 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 Griekse regering, vertegenwoordigd door L. Kotroni als gemachtigde,
- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door S. Fiorentino, avvocato dello Stato,
- de Letse regering, vertegenwoordigd door K. Pommere als gemachtigde,
- de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna en M. Wiącek als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. Keidel, G. Meessen, P. Rossi, H. van Vliet, 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 enerzijds de Bundeswettbewerbsbehörde (federale mededingingsautoriteit, Oostenrijk; hierna: „Oostenrijkse autoriteit”) en anderzijds Nordzucker AG, Südzucker AG en Agrana Zucker GmbH (hierna: „Agrana”) over de deelname van deze ondernemingen aan een praktijk die in strijd is met artikel 101 VWEU en de overeenkomstige bepalingen van het Oostenrijkse mededingingsrecht.

Toepasselijke bepalingen

- 3 De overwegingen 6 en 8 van verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad van 16 december 2002 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen [101] en [102 VWEU] (PB 2003, L 1, blz. 1) luiden als volgt:

„(6) Ter verzekering van een doeltreffende toepassing van de [Unierechtelijke] mededingingsregels dienen de nationale mededingingsautoriteiten nauwer bij die toepassing te worden betrokken. Te dien einde moeten zij over de bevoegdheid beschikken het [Unierecht] toe te passen.

[...]

(8) Teneinde de daadwerkelijke handhaving van de mededingingsregels van de [Unie] en de goede werking van de in deze verordening opgenomen samenwerkingsmechanismen te waarborgen, moeten de mededingingsautoriteiten en de rechterlijke instanties van de lidstaten ertoe verplicht worden ook de artikelen [101] en [102 VWEU] toe te passen wanneer ze het nationale mededingingsrecht toepassen op overeenkomsten en praktijken welke de handel tussen lidstaten kunnen beïnvloeden. Om te zorgen voor gelijke spelregels in het kader van overeenkomsten, besluiten van ondernemersverenigingen en onderling afgestemde feitelijke gedragingen binnen de interne markt, moet op grond van artikel [103, lid 2, onder e), VWEU] tevens de verhouding tussen de nationale wetgeving en het mededingingsrecht van de [Unie] bepaald worden. Daartoe moet worden bepaald dat de toepassing van nationale mededingingswetten op overeenkomsten, besluiten of onderling afgestemde feitelijke gedragingen in de zin van artikel [101], lid 1, [VWEU] niet mag leiden tot het verbieden van dergelijke overeenkomsten, besluiten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen indien ze niet ook uit hoofde van het mededingingsrecht van de [Unie] verboden zijn. De begrippen overeenkomsten, besluiten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen zijn autonome concepten uit het mededingingsrecht van de [Unie] die van toepassing zijn op gecoördineerd gedrag van ondernemingen op de markt volgens de uitleg van de rechterlijke instanties [van de Unie]. [...]

- 4 Artikel 3, leden 1 en 2, van deze verordening bepaalt:

„1. Wanneer de mededingingsautoriteiten van de lidstaten of de nationale rechterlijke instanties nationaal mededingingsrecht toepassen op overeenkomsten, besluiten van ondernemersverenigingen of onderling afgestemde feitelijke gedragingen in de zin van artikel [101], lid 1, [VWEU] welke de handel tussen de lidstaten in de zin van die bepaling kunnen beïnvloeden, passen zij tevens artikel [101 VWEU] toe op deze overeenkomsten, besluiten of onderling afgestemde feitelijke gedragingen. Wanneer de mededingingsautoriteiten van de lidstaten of de nationale rechterlijke instanties het nationale mededingingsrecht toepassen op door artikel [102 VWEU] verboden misbruiken, passen zij ook artikel [102 VWEU] toe.

2. De toepassing van nationaal mededingingsrecht mag niet leiden tot het verbieden van overeenkomsten, besluiten van ondernemersverenigingen of onderling afgestemde feitelijke gedragingen welke de handel tussen lidstaten kunnen beïnvloeden maar de mededinging in de zin van artikel [101], lid 1, [VWEU] niet beperken, of aan de voorwaarden van artikel [101], lid 3, [VWEU] voldoen of onder een verordening ter uitvoering van artikel [101], lid 3, [VWEU] vallen. Lidstaten mag uit hoofde van de onderhavige verordening niet worden belet om op hun

grondgebied strengere nationale wetten aan te nemen en toe te passen die eenzijdige gedragingen van ondernemingen verbieden of bestraffen.”

5 Artikel 5 van die verordening bepaalt:

„De mededingingsautoriteiten van de lidstaten zijn in individuele gevallen bevoegd tot toepassing van de artikelen [101] en [102 VWEU]. Zij kunnen te dien einde, ambtshalve of naar aanleiding van een klacht, de volgende besluiten nemen:

- de beëindiging van een inbreuk bevelen;
- voorlopige maatregelen opleggen;
- toezeggingen aanvaarden;
- geldboeten, dwangsommen of overeenkomstig hun nationaal recht andere sancties opleggen.

Wanneer op grond van de inlichtingen waarover zij beschikken niet aan de voorwaarden voor een verbod is voldaan, kunnen zij ook beslissen dat er voor hen geen reden bestaat om op te treden.”

6 Artikel 12, lid 1, van die verordening luidt:

„Voor de toepassing van de artikelen [101] en [102 VWEU] hebben de Commissie en de mededingingsautoriteiten van de lidstaten de bevoegdheid elkaar alle gegevens, zowel van feitelijke als van juridische aard, met inbegrip van vertrouwelijke inlichtingen, mee te delen en deze als bewijsmiddel te gebruiken.”

7 Artikel 23, lid 2, van verordening nr. 1/2003 bepaalt dat de Commissie bij beschikking geldboeten kan opleggen aan ondernemingen en ondernemersverenigingen wanneer zij opzettelijk of uit onachtzaamheid inbreuk maken op artikel 101 VWEU of artikel 102 VWEU.

Hoofdeding en prejudiciële vragen

- 8 Nordzucker alsmede Südzucker en haar dochteronderneming Agrana zijn actief op de markt voor de productie en verhandeling van suiker bestemd voor de industrie en de particuliere consumptie (hierna: „suikermarkt”).
- 9 Nordzucker en Südzucker domineren samen met een derde grote producent de suikermarkt in Duitsland. De fabrieken van Nordzucker bevinden zich in het noorden en die van Südzucker in het zuiden van deze lidstaat. Wegens de ligging van de fabrieken, de kenmerken van suiker en de transportkosten ervan werd de Duitse suikermarkt traditioneel onderverdeeld in drie belangrijke geografische gebieden, die elk door een van deze drie grote producenten werden gedomineerd. Deze geografische verdeling van de markt strekte zich niet uit tot de buitenlandse markten, met inbegrip van die markten waarop de dochterondernemingen van deze drie producenten actief waren, en had met name geen betrekking op de Oostenrijkse markt.
- 10 Agrana is de grootste suikerproducent in Oostenrijk. Zij opereert grotendeels autonoom op de markten die zij bedient.

- 11 De toetreding van nieuwe lidstaten tot de Unie in 2004 heeft bij de Duitse suikerproducenten tot bezorgdheid geleid vanwege de nieuwe concurrentiedruk van de in die lidstaten gevestigde ondernemingen. Tegen deze achtergrond hebben uiterlijk vanaf 2004 verschillende bijeenkomsten tussen de verkoopdirecteuren van Nordzucker en Südzucker plaatsgevonden, waarna deze directeuren, teneinde deze nieuwe concurrentiedruk uit de weg te gaan, hebben afgesproken elkaar niet te beconcurreren door het betreden van hun traditionele hoofdafzetgebieden.
- 12 Eind 2005 heeft Agrana op de Oostenrijkse markt suikerleveringen opgemerkt die met name afkomstig waren van een Slowaakse dochteronderneming van Nordzucker en bestemd waren voor Oostenrijkse industriële afnemers waarvan Agrana tot dan toe de exclusieve leverancier was.
- 13 Op 22 februari 2006 stelde de directeur van Agrana de verkoopdirecteur van Südzucker in een telefoongesprek op de hoogte van deze leveringen en vroeg hij hem naar de naam van een contactpersoon bij Nordzucker.
- 14 Vervolgens telefoneerde de verkoopdirecteur van Südzucker op dezelfde dag met de verkoopdirecteur van Nordzucker om hem op de hoogte te stellen van deze leveringen aan Oostenrijk, waarbij hij toespelingen maakte op mogelijke gevolgen voor de Duitse suikermarkt (hierna: „betrokken telefoongesprek”). Het is niet aangetoond dat Agrana op de hoogte is gebracht van dit telefoongesprek.
- 15 Nadat Nordzucker met name bij het Bundeskartellamt (federale mededingingsautoriteit, Duitsland; hierna: „Duitse autoriteit”) en de Oostenrijkse autoriteit clementieverzoeken had ingediend, hebben deze autoriteiten tegelijkertijd onderzoeksprocedures ingeleid.
- 16 Zo heeft de Oostenrijkse autoriteit in september 2010 bij het Oberlandesgericht Wien (hoogste rechterlijke instantie van de deelstaat Wenen, Oostenrijk), de voor kartelzaken bevoegde Oostenrijkse rechter, beroep ingesteld tot vaststelling dat Nordzucker inbreuk had gemaakt op artikel 101 VWEU en op de overeenkomstige bepalingen van Oostenrijks recht en tot oplegging van twee geldboeten aan Südzucker, waaronder een hoofdelijk met Agrana. Tot de materiële elementen die de Oostenrijkse autoriteit aanvoerde om aan te tonen dat deze drie ondernemingen hadden deelgenomen aan een kartel op de Oostenrijkse suikermarkt, behoorde onder meer het betrokken telefoongesprek.
- 17 De Duitse autoriteit heeft bij in kracht van gewijsde gegaan besluit van 18 februari 2014 vastgesteld dat Nordzucker, Südzucker en de derde Duitse producent als bedoeld in punt 9 van het onderhavige arrest inbreuk hebben gemaakt op artikel 101 VWEU en op de overeenkomstige bepalingen van het Duitse mededingingsrecht en heeft met name Südzucker een geldboete van 195 500 000 EUR opgelegd (hierna: „definitief besluit van de Duitse autoriteit”). Volgens dit besluit hebben deze ondernemingen uitvoering gegeven aan een overeenkomst over de wederzijdse eerbiediging van elkaars hoofdafzetgebieden op de suikermarkt middels regelmatige ontmoetingen tussen de vertegenwoordigers van Nordzucker en Südzucker, die in de periode 2004-2007 en zelfs tot de zomer van 2008 hebben plaatsgevonden. In dit besluit heeft de Duitse autoriteit de inhoud van het betrokken telefoongesprek weergegeven, waarbij de vertegenwoordigers van Nordzucker en Südzucker over de Oostenrijkse markt hadden gesproken. Van alle door deze autoriteit vastgestelde feiten is dit gesprek het enige element dat betrekking heeft op de Oostenrijkse markt.

- 18 Bij beschikking van 15 mei 2019 heeft het Oberlandesgericht Wien het beroep van de Oostenrijkse autoriteit verworpen, met name op grond dat de tijdens het betrokken telefoongesprek gesloten overeenkomst reeds was bestraft door een andere nationale mededingingsautoriteit, zodat een nieuwe sanctie in strijd zou zijn met het beginsel ne bis in idem.
- 19 De Oostenrijkse autoriteit heeft tegen deze beschikking hoger beroep ingesteld bij het Oberste Gerichtshof (hoogste federale rechter in civiele en strafzaken, Oostenrijk), de verwijzende rechter. Zij verzoekt, ten eerste, vast te stellen dat Nordzucker op grond van deze overeenkomst inbreuk heeft gemaakt op artikel 101 VWEU en op de overeenkomstige bepalingen van het Oostenrijkse mededingingsrecht en, ten tweede, dat aan Südzucker een passende geldboete wordt opgelegd wegens die inbreuk.
- 20 In de eerste plaats vraagt de verwijzende rechter zich af of, gelet op het in artikel 50 van het Handvest verankerde beginsel ne bis in idem, rekening kan worden gehouden met het betrokken telefoongesprek, ook al is dit gesprek uitdrukkelijk vermeld in het eindbesluit van de Duitse autoriteit.
- 21 Ten eerste merkt deze rechter op dat het beginsel ne bis in idem, wat het bestanddeel „idem” betreft, op uiteenlopende wijze is uitgelegd. Zo blijkt met name uit het arrest van 14 februari 2012, Toshiba Corporation e.a. (C-17/10, EU:C:2012:72, punt 97), dat in mededingingszaken dit beginsel enkel kan worden toegepast indien voldaan is aan drie cumulatieve criteria, te weten dat de feiten, de overtreder en het beschermde rechtsgoed dezelfde zijn. Daarentegen heeft het Hof in andere domeinen van het Unierecht, met name in de arresten van 9 maart 2006, Van Esbroeck (C-436/04, EU:C:2006:165, punt 36), en 20 maart 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, punt 35), het criterium dat het beschermde rechtsgoed hetzelfde is, buiten beschouwing gelaten.
- 22 Ten tweede vraagt de verwijzende rechter zich af of in het kader van de beoordeling van het bestanddeel „idem” onder meer rekening moet worden gehouden met de territoriale gevolgen van kartels die op het grondgebied van verschillende lidstaten hebben plaatsgevonden, naar analogie van de oplossing die is gekozen in de arresten van 18 mei 2006, Archer Daniels Midland en Archer Daniels Midland Ingredients/Commissie (C-397/03 P, EU:C:2006:328), 29 juni 2006, Showa Denko/Commissie (C-289/04 P, EU:C:2006:431), en 14 februari 2012, Toshiba Corporation e.a. (C-17/10, EU:C:2012:72, punten 99-103).
- 23 Wat het hoofdgeding betreft, merkt de verwijzende rechter op dat volgens de Oostenrijkse autoriteit de bij het definitieve besluit van de Duitse autoriteit opgelegde geldboete geen rekening is gehouden met de gevolgen van het kartel in Oostenrijk. Evenzo bestraffen volgens een advies van de ondervoorzitter van de Duitse autoriteit van 28 juni 2019 de besluiten van deze autoriteit in beginsel slechts de mededingingsversturende gevolgen in Duitsland. Het Oberlandesgericht Wien heeft evenwel het tegendeel geoordeeld wegens het bijzondere belang dat in het definitieve besluit van de Duitse autoriteit aan het betrokken telefoongesprek werd gehecht.
- 24 Wat in de tweede plaats de vordering betreft dat wordt vastgesteld dat Nordzucker inbreuk heeft gepleegd, merkt de verwijzende rechter op dat de Oostenrijkse autoriteit deze onderneming naar nationaal recht clementie heeft verleend. Aangezien volgens het arrest van 18 juni 2013, Schenker & Co. e.a. (C-681/11, EU:C:2013:404), een nationale mededingingsautoriteit zich in een uitzonderingsgeval kan beperken tot de vaststelling van een inbreuk, zonder een geldboete op te leggen, vraagt de verwijzende rechter zich af of het beginsel ne bis in idem moet worden toegepast op een dergelijke procedure tot vaststelling van een inbreuk. Het Hof heeft namelijk

met name in punt 94 van het arrest van 14 februari 2012, Toshiba Corporation e.a. (C-17/10, EU:C:2012:72), geoordeeld dat dit beginsel alleen in kartelrechtelijke boeteprocedures in acht moet worden genomen.

25 In deze omstandigheden heeft het Oberste Gerichtshof de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moet het in de mededingingsrechtelijke rechtspraak van het Hof ontwikkelde derde criterium voor de toepasbaarheid van het beginsel *ne bis in idem*, namelijk dat het moet gaan om hetzelfde beschermde rechtsgoed, ook worden toegepast wanneer de mededingingsautoriteiten van twee lidstaten bevoegd zijn om voor dezelfde feiten en met betrekking tot dezelfde personen naast de nationale rechtsregels ook dezelfde Europese rechtsregels (in casu artikel 101 VWEU) toe te passen?

Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord:

2) Is in een dergelijk geval van parallelle toepassing van Europees en nationaal mededingingsrecht sprake van hetzelfde beschermde rechtsgoed?

3) Is het voor de toepassing van het beginsel *ne bis in idem* voorts van belang of in het, chronologisch gezien, eerste boetebesluit van de mededingingsautoriteit van een lidstaat rekening is gehouden met de feitelijke gevolgen van de mededingingsinbreuk in die andere lidstaat, waarvan de mededingingsautoriteit pas op een later tijdstip uitspraak heeft gedaan in de door haar gevoerde mededingingsprocedure?

4) Is het beginsel *ne bis in idem* ook van toepassing op een procedure waarbij op grond van de deelname van een inbreukpleger aan een nationaal clementieprogramma louter diens inbreuk op het mededingingsrecht kan worden vastgesteld, of kan een dergelijk louter vaststellen van de inbreuk plaatsvinden ongeacht het resultaat van een eerdere kartelrechtelijke boeteprocedure (in een andere lidstaat)?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste en derde prejudiciële vraag

26 Met zijn eerste en zijn derde vraag, die samen moeten 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 onderneming door de mededingingsautoriteit van een lidstaat wordt vervolgd en, in voorkomend geval, beboet voor een inbreuk op artikel 101 VWEU en de overeenkomstige bepalingen van het nationale mededingingsrecht wegens een gedraging die op het grondgebied van die lidstaat een mededingingsverstoringend doel of gevolg had, ook al is die gedraging reeds door een mededingingsautoriteit van een andere lidstaat genoemd in een definitief besluit dat deze autoriteit ten aanzien van die onderneming heeft vastgesteld na een procedure wegens inbreuk op artikel 101 VWEU en de overeenkomstige bepalingen van het mededingingsrecht van die andere lidstaat.

27 In dit verband wenst de verwijzende rechter met name te vernemen welke de relevante criteria zijn om te beoordelen of de twee nationale mededingingsautoriteiten zich over dezelfde feiten hebben uitgesproken.

Opmerkingen vooraf

- 28 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.
- 29 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).
- 30 Wat betreft de beoordeling van de strafrechtelijke aard van vervolgingsmaatregelen en sancties, die door de verwijzende rechter moet worden verricht, zij eraan herinnerd dat drie criteria relevant zijn. Het eerste criterium is de juridische kwalificatie van de inbreuk in het nationale recht, het tweede de aard van de inbreuk, 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).
- 31 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 bedoelde 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).
- 32 Bovendien heeft het Hof reeds geoordeeld dat het beginsel ne bis in idem in kartelrechtelijke boeteprocedures in acht moet worden genomen. Dit beginsel verbiedt op het gebied van de mededinging dat een onderneming opnieuw wordt veroordeeld of vervolgd wegens een mededingingsversturende gedraging waarvoor zij is bestraft of niet-aansprakelijk is verklaard bij een eerdere beslissing waartegen geen beroep meer openstaat (arresten van 14 februari 2012, Toshiba Corporation e.a., C-17/10, EU:C:2012:72, punt 94 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 3 april 2019, Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie, C-617/17, EU:C:2019:283, punt 28).
- 33 Hieruit volgt dat voor de toepassing van het beginsel ne bis in idem in mededingingsrechtelijke procedures aan een tweeledige voorwaarde moet zijn voldaan, 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 gedraging („idem”).

Voorwaarde „bis”

- 34 Wat de voorwaarde „bis” betreft, zij eraan herinnerd dat een 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).

35 In casu blijkt uit de vaststellingen van de verwijzende rechter dat het definitieve besluit van de Duitse autoriteit een eerdere definitieve beslissing vormt in de zin van de in het vorige punt aangehaalde rechtspraak.

Voorwaarde „idem”

36 Wat de voorwaarde „idem” betreft, volgt uit de bewoordingen zelf van artikel 50 van het Handvest dat dit artikel verbiedt dat een en dezelfde persoon voor hetzelfde strafbare feit meer dan één keer strafrechtelijk wordt vervolgd of bestraft.

37 Zoals de verwijzende rechter in zijn verzoek om een prejudiciële beslissing opmerkt, zien de verschillende vervolgingsmaatregelen en sancties van strafrechtelijke aard die in het hoofdgeding aan de orde zijn op dezelfde rechtspersonen, namelijk Nordzucker en Südzucker.

38 Volgens vaste rechtspraak van het Hof bestaat het relevante criterium om te beoordelen of sprake is van een en hetzelfde strafbare feit, erin 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 onherroepelijke vrijspraak of 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).

39 Voorts blijkt uit rechtspraak van het Hof dat de nationaalrechtelijke kwalificatie van de feiten en van het beschermde rechtsgoed irrelevant zijn voor de constatering dat sprake is van een en hetzelfde strafbare feit, 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).

40 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 de omvang van de bij deze bepaling verleende bescherming, tenzij het Unierecht anders bepaalt, niet van het ene tot het andere gebied van het Unierecht mag verschillen (arrest van heden, bpost, C-117/20, punt 35).

41 Wat het criterium betreft dat de feiten dezelfde zijn, kan de vraag of ondernemingen een handelwijze hadden die tot doel of tot gevolg had dat de mededinging werd verhinderd, beperkt of vervalst, niet in abstracto worden beoordeeld. Bij het onderzoek van deze vraag moet rekening worden gehouden met het grondgebied en de productmarkt waarin de betrokken handelwijze dit doel of dit gevolg heeft gehad en de periode waarin de betrokken handelwijze dit doel of dit gevolg heeft gehad (zie naar analogie arresten van 14 februari 2012, Toshiba Corporation e.a., C-17/10, EU:C:2012:72, punt 99, en 25 februari 2021, Slovak Telekom, C-857/19, EU:C:2021:139, punt 45).

42 Het staat aan de verwijzende rechter, die als enige bevoegd is om uitspraak te doen over de feiten, om te bepalen of het bij hem aanhangige geding betrekking heeft op dezelfde feiten als die welke hebben geleid tot de vaststelling van het definitieve besluit van de Duitse autoriteit, gelet op het grondgebied, de productmarkt en de periode waarop dat besluit betrekking heeft. Het staat dus aan deze rechter om de draagwijdte van dat besluit te bepalen. Zoals de advocaat-generaal in punt 68 van zijn conclusie heeft opgemerkt, kan een nationale rechterlijke instantie krachtens

artikel 12, lid 1, van verordening nr. 1/2003, met bijstand van de nationale mededingingsautoriteit, een mededingingsautoriteit van een andere lidstaat verzoeken om toegang tot een door deze autoriteit vastgesteld besluit en tot informatie over de inhoud van dat besluit. Niettemin kan het Hof deze rechter aanwijzingen verschaffen over de uitlegging van het Unierecht in het kader van de beoordeling van die draagwijdte.

- 43 In dit verband blijkt uit het dossier dat de vragen van de verwijzende rechter meer bepaald betrekking hebben op de omstandigheid dat de in Oostenrijk ingestelde vervolging berust op een feitelijk element, namelijk het betrokken telefoongesprek waarin over de Oostenrijkse suikermarkt werd gesproken en dat reeds in het definitieve besluit van de Duitse autoriteit was genoemd. Deze rechter vraagt zich af of, gelet op de vermelding van het telefoongesprek in dat besluit, voldaan is aan de voorwaarde dat de feiten dezelfde zijn.
- 44 In dit verband moet, gelet op de in punt 41 van het onderhavige arrest uiteengezette rechtspraak, worden verduidelijkt dat de enkele omstandigheid dat een autoriteit van een lidstaat in een besluit waarbij een inbreuk op het mededingingsrecht van de Unie en de overeenkomstige bepalingen van het recht van die lidstaat wordt vastgesteld, een feitelijk element met betrekking tot het grondgebied van een andere lidstaat vermeldt, niet kan volstaan om aan te nemen dat dit feitelijke element aan de vervolging ten grondslag ligt of door deze autoriteit als een van de wezenlijke bestanddelen van die inbreuk wordt beschouwd. Er moet nog worden nagegaan of die autoriteit zich daadwerkelijk over dit feitelijke element heeft uitgesproken om de inbreuk en de aansprakelijkheid van de vervolgte persoon daarvoor vast te stellen en hem in voorkomend geval een sanctie op te leggen, opdat die inbreuk kan worden geacht het grondgebied van die andere lidstaat te bestrijken (zie naar analogie arrest van 14 februari 2012, *Toshiba Corporation e.a.*, C-17/10, EU:C:2012:72, punten 101 en 102).
- 45 Bijgevolg staat het aan de verwijzende rechter om, op basis van een beoordeling van alle relevante omstandigheden, na te gaan of het definitieve besluit van de Duitse autoriteit ertoe strekte het bestaan van het betrokken kartel vast te stellen en het kartel te bestraffen voor zover het, gelet op de mededingingsbepalende strekking of gevolgen ervan in de betrokken periode, niet alleen betrekking had op de Duitse markt, maar ook op de Oostenrijkse markt.
- 46 In het kader van deze beoordeling moet met name worden onderzocht of de juridische beoordelingen van de Duitse autoriteit op basis van de in haar definitieve besluit vastgestelde feiten uitsluitend betrekking hadden op de Duitse suikermarkt dan wel ook op de Oostenrijkse suikermarkt. Eveneens relevant is de vraag of de Duitse autoriteit voor de berekening van de geldboete, op basis van de omzet op de door de inbreuk getroffen markt, enkel de omzet in Duitsland als berekeningsgrondslag heeft genomen (zie naar analogie arrest van 14 februari 2012, *Toshiba Corporation e.a.*, C-17/10, EU:C:2012:72, punt 101).
- 47 Indien de verwijzende rechter na de beoordeling van alle relevante omstandigheden van oordeel is dat het definitieve besluit van de Duitse autoriteit het bestaan van het in het hoofdgeding aan de orde zijnde kartel niet heeft vastgesteld en bestraft wegens de mededingingsbepalende strekking of gevolgen ervan op het Oostenrijkse grondgebied, moet deze rechter vaststellen dat de bij hem aanhangige procedure geen betrekking heeft op dezelfde feiten als die welke ten grondslag lagen aan het definitieve besluit van de Duitse autoriteit, zodat het beginsel *ne bis in idem* in de zin van artikel 50 van het Handvest zich niet verzet tegen nieuwe vervolgingen en, in voorkomend geval, nieuwe sancties (zie naar analogie arrest van 14 februari 2012, *Toshiba Corporation e.a.*, C-17/10, EU:C:2012:72, punt 103).

48 In het omgekeerde geval, waarin de verwijzende rechter van oordeel is dat het definitieve besluit van de Duitse autoriteit wel het bestaan van het betrokken kartel mede wegens de mededingingsbeperkende strekking of gevolgen ervan op het Oostenrijkse grondgebied heeft vastgesteld en bestraft, moet deze rechter vaststellen dat de bij hem aanhangige procedure betrekking heeft op dezelfde feiten als die welke ten grondslag lagen aan het definitieve besluit van de Duitse autoriteit. Een dergelijke cumulatie van vervolgingsmaatregelen en, in voorkomend geval, sancties zou een beperking van het door artikel 50 van het Handvest gewaarborgde grondrecht vormen.

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

49 Om de verwijzende rechter een volledig antwoord te geven, zij daaraan toegevoegd dat een beperking van het door artikel 50 van het Handvest gewaarborgde grondrecht, zoals die welke zou bestaan in de in punt 48 van het onderhavige arrest bedoelde situatie, op grond van artikel 52, lid 1, van het Handvest kan worden gerechtvaardigd (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).

50 Volgens artikel 52, lid 1, eerste volzin, van het Handvest moeten beperkingen op de uitoefening van de in dat 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, op 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.

51 Wat de voorwaarden van artikel 52, lid 1, tweede volzin, van het Handvest betreft, en meer in het bijzonder de vraag of de beperking van het in artikel 50 van het Handvest gewaarborgde grondrecht die voortvloeit uit een cumulatie van vervolgingsmaatregelen en, in voorkomend geval, van sancties door twee nationale mededingingsautoriteiten, beantwoordt aan een doelstelling van algemeen belang, moet worden benadrukt dat artikel 101 VWEU een bepaling van openbare orde is die mededingingsregelingen verbiedt en het voor de werking van de interne markt onontbeerlijke doel nastreeft dat erin bestaat te waarborgen dat de mededinging binnen deze markt niet wordt vervalst (zie in die zin arresten van 1 juni 1999, Eco Swiss, C-126/97, EU:C:1999:269, punt 36, en 13 juli 2006, Manfredi e.a., C-295/04–C-298/04, EU:C:2006:461, punt 31).

52 Gelet op het belang dat de rechtspraak van het Hof aan deze doelstelling van algemeen belang hecht, kan een cumulatie van vervolgingsmaatregelen en sancties van strafrechtelijke aard gerechtvaardigd zijn wanneer die vervolgingsmaatregelen en sancties, met het oog op de verwezenlijking van een dergelijke doelstelling, elkaar aanvullende doelen nastreven die in voorkomend geval 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).

53 In dit verband zij eraan herinnerd dat, wat betreft de rol van de autoriteiten van de lidstaten in de naleving van het mededingingsrecht van de Unie, artikel 3, lid 1, eerste volzin, van verordening nr. 1/2003 een nauw verband legt tussen het kartelverbod van artikel 101 VWEU en de overeenkomstige bepalingen van het nationale mededingingsrecht. Wanneer de nationale mededingingsautoriteit nationaalrechtelijke bepalingen die mededingingsregelingen verbieden,

toepast op een overeenkomst tussen ondernemingen die de handel tussen lidstaten ongunstig kan beïnvloeden in de zin van artikel 101 VWEU, moet zij volgens artikel 3, lid 1, eerste volzin, tevens – gelijktijdig – artikel 101 VWEU op deze overeenkomst toepassen (arresten van 14 februari 2012, Toshiba Corporation e.a., C-17/10, EU:C:2012:72, punt 77, en 13 december 2012, Expedia, C-226/11, EU:C:2012:795, punt 18).

- 54 Overeenkomstig artikel 3, lid 2, van verordening nr. 1/2003 mag de toepassing van het nationale mededingingsrecht niet leiden tot het verbieden van dergelijke mededingingsregelingen wanneer zij niet tot gevolg hebben dat de mededinging wordt beperkt in de zin van artikel 101, lid 1, VWEU (arrest van 13 december 2012, Expedia, C-226/11, EU:C:2012:795, punt 19).
- 55 Uit deze bepalingen, gelezen in het licht van overweging 8 van verordening nr. 1/2003, vloeit voort dat de toepassing van de bepalingen van het nationale mededingingsrecht niet kan leiden tot het verbod van overeenkomsten, besluiten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen in de zin van artikel 101, lid 1, VWEU, indien zij niet tevens op grond van die bepaling verboden zijn. Met andere woorden, die toepassing mag niet tot een ander resultaat leiden dan uit de toepassing van artikel 101, lid 1, VWEU zou voortvloeien.
- 56 Indien twee nationale mededingingsautoriteiten dezelfde feiten vervolgen en bestraffen om de naleving te verzekeren van het kartelverbod op grond van artikel 101 VWEU en de overeenkomstige bepalingen van hun respectieve nationale recht, streven deze twee autoriteiten dus dezelfde doelstelling van algemeen belang na, namelijk te waarborgen dat de mededinging op de interne markt niet wordt vervalst door mededingingsversturende overeenkomsten, besluiten van ondernemersverenigingen of onderling afgestemde feitelijke gedragingen.
- 57 In die omstandigheden moet worden geoordeeld dat een cumulatie van vervolgingsmaatregelen en sancties, aangezien zij geen aanvullende doelstellingen beogen die verschillende aspecten van hetzelfde gedrag tot voorwerp hebben in de zin van de in punt 52 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte rechtspraak, hoe dan ook niet kan worden gerechtvaardigd op grond van artikel 52, lid 1, van het Handvest.
- 58 Gelet op een en ander dient op de eerste en de derde vraag te worden geantwoord dat artikel 50 van het Handvest aldus moet worden uitgelegd dat het er niet aan in de weg staat dat een onderneming door de mededingingsautoriteit van een lidstaat wordt vervolgd en, in voorkomend geval, beboet voor een inbreuk op artikel 101 VWEU en de overeenkomstige bepalingen van het nationale mededingingsrecht wegens een gedraging die op het grondgebied van die lidstaat een mededingingsversturend doel of gevolg had, ook al is die gedraging reeds door een mededingingsautoriteit van een andere lidstaat genoemd in een definitief besluit dat deze autoriteit ten aanzien van die onderneming heeft vastgesteld na een procedure wegens inbreuk op artikel 101 VWEU en de overeenkomstige bepalingen van het mededingingsrecht van die andere lidstaat, voor zover dit besluit niet berust op de vaststelling dat die gedraging een mededingingsversturend doel of gevolg had op het grondgebied van eerstgenoemde lidstaat.

Tweede vraag

- 59 Gelet op het antwoord op de eerste en de derde vraag, behoeft de tweede vraag niet te worden beantwoord.

Vierde vraag

- 60 Met zijn vierde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 50 van het Handvest aldus moet worden uitgelegd dat het beginsel ne bis in idem van toepassing kan zijn op procedures ter handhaving van het mededingingsrecht waarin wegens de deelname van de betrokken partij aan het nationale clementieprogramma, enkel kan worden vastgesteld dat inbreuk is gemaakt op het mededingingsrecht.
- 61 In de eerste plaats zij eraan herinnerd dat, zoals blijkt uit de in punt 32 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak, het beginsel ne bis in idem op het gebied van het mededingingsrecht verbiedt dat een onderneming opnieuw wordt veroordeeld of vervolgd wegens een mededingingsverstorende gedraging waarvoor zij is bestraft of niet-aansprakelijk is verklaard bij een eerdere beslissing waartegen geen beroep meer openstaat.
- 62 Het beginsel ne bis in idem beoogt dus te voorkomen dat een onderneming „opnieuw wordt veroordeeld of vervolgd”, hetgeen veronderstelt dat deze onderneming is veroordeeld of niet-aansprakelijk is verklaard bij een eerdere beslissing waartegen geen beroep meer openstaat. Als uitvloeisel van het beginsel van res judicata heeft het tot doel de rechtszekerheid en de billijkheid te waarborgen door ervoor te zorgen dat wanneer de betrokkene is vervolgd en, in voorkomend geval, veroordeeld, hij de zekerheid heeft dat hij niet meer zal worden vervolgd voor hetzelfde strafbare feit (zie in die zin arrest van 3 april 2019, Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie, C-617/17, EU:C:2019:283, punten 29 en 33).
- 63 Hieruit volgt dat de inleiding van een strafrechtelijke vervolging als zodanig binnen de werkingssfeer van het beginsel ne bis in idem kan vallen, los van de vraag of die vervolging daadwerkelijk aanleiding geeft tot de oplegging van een sanctie.
- 64 In de tweede plaats moet worden opgemerkt dat volgens de rechtspraak van het Hof artikel 101 VWEU en artikel 5 en artikel 23, lid 2, van verordening nr. 1/2003 aldus moeten worden uitgelegd dat, wanneer het bestaan van een inbreuk op artikel 101 VWEU is aangetoond, de nationale mededingingsautoriteiten zich in uitzonderingsgevallen kunnen beperken tot het vaststellen van deze inbreuk, zonder een geldboete op te leggen, wanneer de betrokken onderneming heeft deelgenomen aan een nationaal clementieprogramma (arrest van 18 juni 2013, Schenker & Co. e.a., C-681/11, EU:C:2013:404, punt 50). Om ervoor te zorgen dat een niet-oplegging van een geldboete op grond van een nationaal clementieprogramma geen afbreuk doet aan de eis van de doeltreffende en eenvormige toepassing van artikel 101 VWEU, dient een dergelijke behandeling beperkt te blijven tot hoogst uitzonderlijke situaties, zoals wanneer de medewerking van een onderneming doorslaggevend was voor de opsporing van en het doeltreffend optreden tegen het kartel (arrest van 18 juni 2013, Schenker & Co. e.a., C-681/11, EU:C:2013:404, punten 47 en 49).
- 65 Hieruit volgt dat, zoals de advocaat-generaal in punt 92 van zijn conclusie heeft opgemerkt, boete-immuniteit of boeteverlaging in geen geval automatisch wordt gewaarborgd aan een onderneming die voor een clementieprogramma in aanmerking wenst te komen.
- 66 In die omstandigheden moet worden geoordeeld dat, onverminderd het antwoord op de eerste en de derde vraag van de verwijzende rechter, het beginsel ne bis in idem van toepassing kan zijn op een procedure ter handhaving van het mededingingsrecht, niettegenstaande het feit dat de betrokken onderneming, wegens haar deelname aan het nationale clementieprogramma, reeds is

vervolgd in het kader van een andere procedure die tot een definitieve beslissing heeft geleid, deze nieuwe procedure alleen kan leiden tot de vaststelling dat inbreuk is gemaakt op het mededingingsrecht.

- 67 Gelet op een en ander moet op de vierde vraag worden geantwoord dat artikel 50 van het Handvest aldus moet worden uitgelegd dat het beginsel ne bis in idem van toepassing kan zijn op procedures ter handhaving van het mededingingsrecht waarin wegens de deelname van de betrokken partij aan het nationale clementieprogramma, enkel kan worden vastgesteld dat inbreuk is gemaakt op het mededingingsrecht.

Kosten

- 68 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie 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:

- 1) **Artikel 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie moet aldus worden uitgelegd dat het er niet aan in de weg staat dat een onderneming door de mededingingsautoriteit van een lidstaat wordt vervolgd en, in voorkomend geval, beboet voor een inbreuk op artikel 101 VWEU en de overeenkomstige bepalingen van het nationale mededingingsrecht wegens een gedraging die op het grondgebied van die lidstaat een mededingingsverstoringend doel of gevolg had, ook al is die gedraging reeds door een mededingingsautoriteit van een andere lidstaat genoemd in een definitief besluit dat deze autoriteit ten aanzien van die onderneming heeft vastgesteld na een procedure wegens inbreuk op artikel 101 VWEU en de overeenkomstige bepalingen van het mededingingsrecht van die andere lidstaat, voor zover dit besluit niet berust op de vaststelling dat die gedraging een mededingingsverstoringend doel of gevolg had op het grondgebied van eerstgenoemde lidstaat.**
- 2) **Artikel 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie moet aldus worden uitgelegd dat het beginsel ne bis in idem van toepassing kan zijn op procedures ter handhaving van het mededingingsrecht waarin wegens de deelname van de betrokken partij aan het nationale clementieprogramma, enkel kan worden vastgesteld dat inbreuk is gemaakt op het mededingingsrecht.**

ondertekeningen