



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 22 marca 2022 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Konkurencja – Artykuł 101 TFUE – Kartel ścigany przez dwa krajowe organy ochrony konkurencji – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuł 50 – Zasada ne bis in idem – Tożsamość czynu – Artykuł 52 ust. 1 – Ograniczenia w stosowaniu zasady ne bis in idem – Przesłanki – Realizacja celu interesu ogólnego – Proporcjonalność

W sprawie C-151/20

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Oberster Gerichtshof (sąd najwyższy, Austria) postanowieniem z dnia 12 marca 2020 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 27 marca 2020 r., w postępowaniu:

Bundesz Wettbewerbsbehörde

przeciwko

Nordzucker AG,

Südzucker AG,

Agrana Zucker GmbH,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, L. Bay Larsen, wiceprezes, A. Arabadjiev, K. Jürimäe (sprawozdawczyni), C. Lycourgos, E. Regan, N. Jääskinen, I. Ziemele i J. Passer, prezesi izb, M. Ilešič, T. von Danwitz, A. Kumin i N. Wahl, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Bobek,

sekretarz: D. Dittert, kierownik wydziału,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 22 marca 2021 r.,

* Język postępowania: niemiecki.

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu Bundeswettbewerbsbehörde – N. Harsdorf Enderndorf, B. Krauskopf i A. Xeniadis, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Südzucker AG – C. von Köckritz, W. Bosch i A. Fritzsche, Rechtsanwälte,
- w imieniu Agrana Zucker GmbH – H. Wollmann, C. von Köckritz, W. Bosch i A. Fritzsche, Rechtsanwälte,
- w imieniu rządu belgijskiego – J.-C. Halleux i L. Van den Broeck, w charakterze pełnomocników, których wspierali P. Vernet i E. de Lophem, avocats,
- w imieniu rządu niemieckiego – początkowo J. Möller i S. Heimerl, a następnie J. Möller, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu greckiego – L. Kotroni, w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu włoskiego – G. Palmieri, w charakterze pełnomocnika, którą wspierał S. Fiorentino, avvocato dello Stato,
- w imieniu rządu łotewskiego – K. Pommere, w charakterze pełnomocnika
- w imieniu rządu polskiego – B. Majczyna i M. Wiącek, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej – A. Keidel, G. Meessen, P. Rossi i H. van Vliet oraz A. Cleenewerck de Crayencour i F. van Schaik, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 2 września 2021 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 50 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Bundeswettbewerbsbehörde (federalnym urzędem ochrony konkurencji, Austria, zwanym dalej „austriackim organem”) a Nordzucker AG, Südzucker AG i Agrana Zucker GmbH (zwanymi dalej „Agraną”) w przedmiocie uczestnictwa tych ostatnich w praktyce sprzecznej z art. 101 TFUE i odpowiednimi przepisami austriackiego prawa konkurencji.

Ramy prawne

- 3 Motywy 6 i 8 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. [101 TFUE] i [102 TFUE] (Dz.U. 2003, L 1, s. 1) stanowią:

„(6) W celu zagwarantowania, że reguły konkurencji [Unii] są skutecznie stosowane [skutecznego stosowania reguł konkurencji Unii], organy ochrony konkurencji państw członkowskich powinny w większym stopniu uczestniczyć w ich stosowaniu. W tym celu organy te powinny być uprawnione do stosowania prawa [Unii].

[...]

(8) W celu zapewnienia skutecznego stosowania [...] reguł konkurencji [Unii] i właściwego funkcjonowania mechanizmów współpracy zawartych w niniejszym rozporządzeniu konieczne jest zobowiązanie organów ochrony konkurencji i sądów państw członkowskich do stosowania również [art. 101 i 102 TFUE], wtedy gdy stosują krajowe prawo konkurencji, w odniesieniu do porozumień i praktyk, które mogą wpływać na handel między państwami członkowskimi. W celu stworzenia jednakowych warunków dla porozumień, decyzji związków przedsiębiorstw i praktyk uzgodnionych na rynku wewnętrznym konieczne jest również określenie zgodnie z art. [103 ust. 2 lit. e) TFUE] relacji między krajowymi przepisami prawnymi i [...] prawem konkurencji [Unii]. Dla osiągnięcia tego celu konieczne jest zastrzeżenie, że stosowanie krajowego prawa konkurencji do porozumień, decyzji i praktyk uzgodnionych w rozumieniu art. [101 ust. 1 TFUE] nie może prowadzić do zakazu takich porozumień, decyzji i praktyk uzgodnionych, jeżeli nie są one również zakazane na podstawie [...] prawa konkurencji [Unii]. Pojęcia porozumień, decyzji i praktyk uzgodnionych są autonomicznymi pojęciami z dziedziny [unijnego] prawa konkurencji, których interpretacji dokonały sądy [Unii], i obejmują uzgadnianie zachowań przedsiębiorstw na rynku. [...]”.

- 4 Zgodnie z art. 3 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia:

„1. Jeżeli organy ochrony konkurencji państw członkowskich lub krajowe sądy stosują krajowe prawo konkurencji do porozumień, decyzji związków przedsiębiorstw lub praktyk uzgodnionych w rozumieniu art. [101] ust. 1 [TFUE], które mogą wpływać na handel między państwami członkowskimi w rozumieniu tego przepisu, stosują również art. [101 TFUE] do takich porozumień, decyzji lub praktyk uzgodnionych. W przypadkach, gdy organy ochrony konkurencji państw członkowskich lub krajowe sądy stosują krajowe prawo konkurencji do praktyk zakazanych [w] art. [102 TFUE], stosują również art. [102 TFUE].

2. Zastosowanie krajowego prawa konkurencji nie może prowadzić do zakazania porozumień, decyzji związków przedsiębiorstw lub praktyk uzgodnionych, które mogą wpływać na handel między państwami członkowskimi, lecz nie ograniczają konkurencji w rozumieniu art. [101] ust. 1 TFUE lub spełniają przesłanki art. [101] ust. 3 [TFUE], lub które objęte są rozporządzeniem w celu stosowania art. [101] ust. 3 [TFUE]. Niniejsze rozporządzenie nie ogranicza możliwości przyjmowania i stosowania przez państwa członkowskie na swoim terytorium bardziej restrykcyjnych krajowych przepisów prawnych, które zakazują lub przewidują sankcje za jednostronne praktyki stosowane przez przedsiębiorstwa”.

5 Artykuł 5 tego rozporządzenia stanowi:

„Organy ochrony konkurencji państw członkowskich mają prawo stosowania art. [101 i 102 TFUE] w indywidualnych sprawach. W tym celu, działając z urzędu lub na wniosek, mogą wydać następujące decyzje:

- domagające się zaprzestania naruszenia,
- zarządzające środki tymczasowe,
- akceptujące zobowiązania,
- nakładające grzywny lub okresowe kary pieniężne, lub inne kary przewidziane w krajowych przepisach prawa.

Jeżeli na podstawie informacji, które posiadają organy ochrony konkurencji państw członkowskich, warunki ustanowienia zakazu nie zostały spełnione, mogą również zdecydować, że nie ma podstaw do działania z ich strony”.

6 Artykuł 12 ust. 1 tego rozporządzenia stanowi:

„W celu stosowania art. [101] i [102 TFUE] Komisja i organy ochrony konkurencji państw członkowskich mają uprawnienia do wzajemnego przekazywania i wykorzystywania jako dowodu wszelkiego rodzaju materiałów o charakterze faktycznym lub prawnym, w tym informacji poufnych”.

7 Zgodnie z art. 23 ust. 2 rozporządzenia nr 1/2003 Komisja może w drodze decyzji nałożyć grzywny na przedsiębiorstwa lub związki przedsiębiorstw, jeżeli umyślnie lub w wyniku niedbalstwa naruszają one art. 101 TFUE czy też 102 TFUE.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 8 Nordzucker, Südzucker i jej spółka zależna Agrana prowadzą działalność na rynku produkcji i sprzedaży cukru przeznaczonego dla przemysłu oraz do spożycia gospodarstw domowych (zwanym dalej „rynkiem cukru”).
- 9 Nordzucker i Südzucker wspólnie z trzecim dużym producentem dominują na rynku cukru w Niemczech. Zakłady Nordzucker znajdują się na północy, a Südzucker – na południu tego państwa członkowskiego. Ze względu na umiejscowienie fabryk właściwości cukru i koszty jego transportu niemiecki rynek cukru był tradycyjnie podzielony na trzy główne obszary geograficzne i w każdym z nich dominował jeden z tych trzech dużych producentów. Ten podział geograficzny rynku nie obejmował rynków zagranicznych, w tym rynków, na których działały spółki zależne tych trzech producentów, i nie dotyczył w szczególności rynku austriackiego.
- 10 Agrana jest głównym producentem cukru w Austrii. Działa ona w szerokim zakresie niezależnie od obsługiwanych przez nią rynków.
- 11 Przystąpienie w 2004 r. nowych państw członkowskich do Unii wzbudziło obawy niemieckich producentów cukru ze względu na nową presję konkurencyjną ze strony przedsiębiorstw mających siedzibę w tych państwach członkowskich. To właśnie w tym kontekście, najpóźniej od

2004 r., odbyło się kilka spotkań pomiędzy dyrektorami handlowymi Nordzucker i Südzucker, w wyniku których ci ostatni uzgodnili, że nie będą konkutować wzajemnie poprzez przenikanie na swoje tradycyjne główne obszary sprzedaży w celu pozbycia się tej nowej presji konkurencyjnej.

- 12 Pod koniec 2005 r. Agrana zwróciła uwagę na dostawy cukru na rynku austriackim pochodzące w szczególności ze słowackiej spółki zależnej Nordzucker na rzecz austriackich klientów przemysłowych, których Agrana była dotychczas wyłącznym dostawcą.
- 13 W dniu 22 lutego 2006 r. podczas rozmowy telefonicznej dyrektor zarządzający Agrany poinformował dyrektora sprzedaży Südzucker o tych dostawach i zapytał go, czy zna właściwą osobę w Nordzucker, z którą mógłby omówić tę sprawę.
- 14 Tego samego dnia dyrektor handlowy spółki Südzucker wezwał dyrektora handlowego Nordzucker w celu poinformowania go o tych dostawach do Austrii, nawiązując do możliwych konsekwencji dla niemieckiego rynku cukru (dalej „sporna rozmowa telefoniczna”). Nie zostało wykazane, że Agrana została poinformowana o tym połączeniu telefonicznym.
- 15 Po złożeniu przez Nordzucker wniosków o złagodzenie kary, w szczególności do Bundeskartellamt (federalnego urzędu ochrony konkurencji, Niemcy, zwanego dalej „niemieckim organem”) i austriackiego organu ochrony konkurencji, austriackiej władzy, organy te wszczęły jednocześnie postępowania dochodzeniowe.
- 16 We wrześniu 2010 r. organ austriacki wniósł do Oberlandesgericht Wien (wyższego sądu krajowego w Wiedniu, Austria), który jest sądem austriackim właściwym w sprawach kartelowych, skargę mającą na celu stwierdzenie, że spółka Nordzucker naruszyła art. 101 TFUE oraz odpowiednie przepisy prawa austriackiego, a także nałożenie dwóch grzywien na Südzucker, w tym jednej solidarnie ze spółką Agrana. Wśród dowodów, na które powołał się organ austriacki w celu wykazania uczestnictwa tych trzech przedsiębiorstw w kartelu na austriackim rynku cukru, znajdowała się między innymi sporna rozmowa telefoniczna.
- 17 Z kolei organ niemiecki decyzją z dnia 18 lutego 2014 r., która stała się prawomocna, stwierdził, że spółki Nordzucker, Südzucker i trzeci producent niemiecki, o którym mowa w pkt 9 niniejszego wyroku, dopuściły się naruszenia art. 101 TFUE i odpowiednich przepisów niemieckiego prawa konkurencji, a w szczególności nałożył na spółkę Südzucker grzywnę w wysokości 195 500 000 EUR (zwaną dalej „ostateczną decyzją organu niemieckiego”). Zgodnie z tą decyzją przedsiębiorstwa te wprowadziły w życie na rynku cukru porozumienie o wzajemnym poszanowaniu głównych stref sprzedaży za pomocą regularnych spotkań między przedstawicielami spółek Nordzucker i Südzucker, które odbywały się w latach 2004–2007, a nawet do lata 2008 r. W rzeczonyj decyzji organ niemiecki powielił treść spornej rozmowy telefonicznej, podczas której przedstawiciele spółek Nordzucker i Südzucker omawiali rynek austriacki. Wśród wszystkich okoliczności faktycznych stwierdzonych przez ten organ rozmowa ta jest jedynym dowodowym dotyczącym tego ostatniego rynku.
- 18 Postanowieniem z dnia 15 maja 2019 r. Oberlandesgericht Wien (wyższy sąd krajowy w Wiedniu) oddalił skargę wniesioną przez austriacki organ, w szczególności ze względu na to, że porozumienie zawarte podczas spornej rozmowy telefonicznej było już przedmiotem sankcji nałożonej przez inny krajowy organ ochrony konkurencji, tak że nowa sankcja byłaby sprzeczna z zasadą ne bis in idem.

- 19 Od tego postanowienia organ austriacki wniósł apelację do Oberster Gerichtshof (sądu najwyższego, Austria) – sądu odsyłającego. Organ ten zwraca się, po pierwsze, o stwierdzenie, że z powodu tego porozumienia spółka Nordzucker naruszyła art. 101 TFUE oraz odpowiednie przepisy austriackiego prawa konkurencji, a po drugie, aby na spółkę Südzucker została nałożona grzywna w odpowiedniej wysokości za to samo naruszenie.
- 20 W pierwszej kolejności sąd odsyłający zastanawia się, w świetle zasady *ne bis in idem* ustanowionej w art. 50 karty, nad możliwością uwzględnienia spornej rozmowy telefonicznej, mimo że została ona wyraźnie wymieniona w ostatecznej decyzji organu niemieckiego.
- 21 Po pierwsze, sąd ten zauważa, że zasada *ne bis in idem*, z uwagi na jej składnik „*idem*”, była przedmiotem rozbieżnych interpretacji. Tak więc w dziedzinie prawa konkurencji w szczególności z wyroku z dnia 14 lutego 2012 r., *Toshiba Corporation i in.* (C-17/10, EU:C:2012:72, pkt 97), wynika, że zasada ta może być stosowana tylko wtedy, gdy spełnione są trzy kumulatywne kryteria, a mianowicie identyczność okoliczności faktycznych, tożsamość sprawców naruszenia i tożsamość chronionego interesu prawnego. Natomiast w innych dziedzinach prawa Unii, w szczególności w wyrokach: z dnia 9 marca 2006 r., *Van Esbroeck* (C-436/04, EU:C:2006:165, pkt 36); a także z dnia 20 marca 2018 r., *Menci* (C-524/15, EU:C:2018:197, pkt 35), Trybunał odrzucił kryterium dotyczące identyczności chronionego interesu prawnego.
- 22 Po drugie, sąd odsyłający zastanawia się, czy w ramach oceny elementu „*idem*” należy wziąć pod uwagę, obok innych elementów, skutki terytorialne karteli, które miały miejsce na terytoriach różnych państw członkowskich, analogicznie do rozwiązania przyjętego w wyrokach: z dnia 18 maja 2006 r., *Archer Daniels Midland i Archer Daniels Midland Ingredients/Komisja* (C-397/03 P, EU:C:2006:328); z dnia 29 czerwca 2006 r., *Showa Denko/Komisja* (C-289/04 P, EU:C:2006:431); a także z dnia 14 lutego 2012 r., *Toshiba Corporation i in.* (C-17/10, EU:C:2012:72, pkt 99–103).
- 23 W odniesieniu do sporu w postępowaniu głównym sąd odsyłający zauważa, że według władz austriackich grzywna nałożona ostateczną decyzją władz niemieckich nie uwzględniła skutków kartelu w Austrii. Podobnie, zgodnie z opinią wiceprezesa organu niemieckiego z dnia 28 czerwca 2019 r., decyzje tego organu zasadniczo przewidują jedynie sankcje za antykonkurencyjne skutki w Niemczech. *Oberlandesgericht Wien* (wyższy sąd krajowy w Wiedniu) uznał jednak, że jest wprost przeciwnie, ze względu na szczególne znaczenie, jakie w ostatecznym orzeczeniu organ niemiecki przypisał spornej rozmowie telefonicznej.
- 24 W drugiej kolejności, jeśli chodzi o żądanie stwierdzenia naruszenia w odniesieniu do spółki Nordzucker, sąd odsyłający wskazuje, że organ austriacki przyznał temu przedsiębiorstwu możliwość skorzystania z łagodniejszych sankcji na podstawie prawa krajowego. Zwracając uwagę, że zgodnie z wyrokiem z dnia 18 czerwca 2013 r., *Schenker & Co. i in.* (C-681/11, EU:C:2013:404) krajowy organ ochrony konkurencji może wyjątkowo ograniczyć się do stwierdzenia naruszenia bez nakładania grzywny, zastanawia się on, czy zasadę *ne bis in idem* należy stosować do takiego postępowania w sprawie stwierdzenia naruszenia. Trybunał orzekł bowiem, w szczególności w pkt 94 wyroku z dnia 14 lutego 2012 r., *Toshiba Corporation i in.* (C-17/10, EU:C:2012:72), że zasada ta powinna być przestrzegana jedynie w postępowaniach zmierzających do nałożenia grzywien.

25 W tych okolicznościach Oberster Gerichtshof (sąd najwyższy) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy ustanowione w orzecznictwie Trybunału z zakresu prawa konkurencji trzecie kryterium dotyczące zastosowania zasady *ne bis in idem*, a mianowicie że musi chodzić o ten sam chroniony interes prawny, powinno być stosowane także wtedy, gdy organy ochrony konkurencji dwóch państw członkowskich są właściwe, by w odniesieniu do tego samego stanu faktycznego i tych samych osób stosować obok norm krajowych także te same normy prawa europejskiego (w niniejszym przypadku art. 101 TFUE)?

W przypadku odpowiedzi twierdzącej na to pytanie:

- 2) Czy w takim przypadku równoległego zastosowania europejskiego i krajowego prawa konkurencji występuje ten sam chroniony interes prawny?
- 3) Czy dla stosowania zasady *ne bis in idem* ma ponadto znaczenie, czy w pierwszej pod względem czasowym decyzji organu ochrony konkurencji jednego państwa członkowskiego o nałożeniu grzywny wzięto pod uwagę skutki naruszenia prawa konkurencji pod względem faktycznym dla innego państwa członkowskiego, którego organ ochrony konkurencji dopiero później wydał decyzję w prowadzonym przez siebie postępowaniu z zakresu prawa konkurencji?
- 4) Czy postępowanie, w którym ze względu na udział uczestnika krajowego programu łagodzenia kar może jedynie zostać stwierdzone naruszenie przez niego prawa konkurencji, jest również postępowaniem podlegającym zasadzie *ne bis in idem*, czy też samo takie stwierdzenie naruszenia może nastąpić niezależnie od wyniku wcześniejszego postępowania w sprawie nałożenia grzywny (w innym państwie członkowskim)?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytań pierwszego i trzeciego

- 26 Poprzez pytania pierwsze i trzecie, które należy zbadać łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 50 karty należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie temu, by organ ochrony konkurencji państwa członkowskiego kontynuował ściganie przedsiębiorstwa, a w stosownym wypadku nałożył grzywnę za naruszenie art. 101 TFUE i odpowiadające im przepisy krajowego prawa konkurencji ze względu na zachowanie, które miało już antykonkurencyjny cel lub skutek na terytorium tego państwa członkowskiego, natomiast zachowanie to zostało już wskazane przez organ konkurencji innego państwa członkowskiego w ostatecznej decyzji wydanej przez ten organ w odniesieniu do tego przedsiębiorstwa w następstwie postępowania w sprawie naruszenia art. 101 TFUE i odpowiadających mu przepisów prawa konkurencji tego innego państwa członkowskiego.
- 27 W tym kontekście sąd odsyłający zwraca się w szczególności o wyjaśnienie kryteriów istotnych dla dokonania oceny, czy dwa krajowe organy ochrony konkurencji orzekły w przedmiocie tych samych okoliczności faktycznych.

Uwagi wstępne

- 28 Należy przypomnieć, że zasada *ne bis in idem* stanowi podstawową zasadę prawa Unii (wyrok z dnia 15 października 2002 r., *Limburgse Vinyl Maatschappij i in./Komisja*, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, od C-250/99 P do C-252/99 P i C-254/99 P, EU:C:2002:582, pkt 59), która jest obecnie ustanowiona w art. 50 karty.
- 29 Artykuł 50 karty stanowi, że „[n]ikt nie może być ponownie sądzony lub ukarany w postępowaniu karnym za ten sam czyn zabroniony pod groźbą kary, w odniesieniu do którego zgodnie z ustawą został już uprzednio uniewinniony lub za który został już uprzednio skazany prawomocnym wyrokiem na terytorium Unii”. Zasada *ne bis in idem* zakazuje zatem kumulacji zarówno postępowań, jak i sankcji o charakterze karnym w rozumieniu tego artykułu za te same czyny przeciwko tej samej osobie (wyrok z dnia 20 marca 2018 r., *Menci*, C-524/15, EU:C:2018:197, pkt 25 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 30 W odniesieniu do oceny karnego charakteru postępowania sądowego i kar takich jak te będące przedmiotem postępowania głównego, należy przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału istotne są trzy kryteria. Pierwszym z nich jest kwalifikacja prawna naruszenia w prawie wewnętrznym, drugim – charakter samego naruszenia i trzecim – stopień surowości sankcji grożącej zainteresowanemu (zob. podobnie wyroki: z dnia 5 czerwca 2012 r., *Bonda*, C-489/10, EU:C:2012:319, pkt 37; a także z dnia 20 marca 2018 r., *Menci*, C-524/15, EU:C:2018:197, pkt 26, 27).
- 31 Jednakże stosowanie art. 50 karty nie ogranicza się tylko do postępowań i sankcji kwalifikowanych jako „karne” przez prawo krajowe, lecz obejmuje – niezależnie od takiej kwalifikacji w prawie krajowym – postępowania i sankcje, które należy uważać za mające charakter karny na podstawie dwóch pozostałych kryteriów wymienionych w poprzednim punkcie (zob. podobnie wyrok z dnia 20 marca 2018 r., *Menci*, C-524/15, EU:C:2018:197, pkt 30).
- 32 Ponadto Trybunał orzekł już, że zasady *ne bis in idem* należy przestrzegać na gruncie postępowań mających na celu wymierzenie grzywien na podstawie prawa konkurencji. W dziedzinie prawa konkurencji wspomniana zasada zabrania ponownego karania lub ścigania przedsiębiorstwa z tytułu antykonkurencyjnego zachowania, za które zostało ono ukarane lub za które nie ponosi ono odpowiedzialności, jak uznano we wcześniejszej, niepodlegającej zaskarżeniu decyzji (wyroki: z dnia 14 lutego 2012 r., *Toshiba Corporation i in.*, C-17/10, EU:C:2012:72, pkt 94 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 3 kwietnia 2019 r., *Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie*, C-617/17, EU:C:2019:283, pkt 28).
- 33 Wynika z tego, że stosowanie zasady *ne bis in idem* w ramach postępowań z zakresu prawa konkurencji zależy od spełnienia podwójnego warunku, a mianowicie, po pierwsze, od istnienia wcześniejszej, ostatecznej decyzji (warunek „bis”), a po drugie, od tożsamości zachowania będącego przedmiotem wcześniejszej decyzji oraz późniejszych postępowań lub późniejszych decyzji (warunek „idem”).

W przedmiocie przesłanki „bis”

- 34 W odniesieniu do przesłanki „bis” należy przypomnieć, że aby orzeczenie mogło zostać uznane za ostateczne rozstrzygnięcie w przedmiocie okoliczności faktycznych będących przedmiotem drugiego postępowania, konieczne jest nie tylko, aby orzeczenie to stało się prawomocne, lecz również, aby zostało wydane w następstwie oceny sprawy co do istoty (zob. analogicznie wyrok z dnia 5 czerwca 2014 r., M, C-398/12, EU:C:2014:1057, pkt 28, 30).
- 35 W niniejszej sprawie z ustaleń dokonanych przez sąd odsyłający wynika, że ostateczna decyzja organu niemieckiego stanowi decyzję wcześniejszą ostateczną w rozumieniu orzecznictwa przypomnianego w poprzednim punkcie.

W przedmiocie przesłanki „idem”

- 36 Jeśli chodzi o przesłankę „idem”, z samego brzmienia art. 50 karty wynika, że zabrania on ścigania lub karania w postępowaniu karnym tej samej osoby więcej niż jeden raz za to samo naruszenie.
- 37 Jak wskazuje sąd odsyłający we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, różne postępowania i sankcje o charakterze karnym będące przedmiotem postępowania głównego dotyczą tych samych osób prawnych, czyli spółek Nordzucker i Südzucker.
- 38 Zgodnie z orzecznictwem Trybunału znaczącym kryterium dla celów oceny istnienia tożsamości czynu jest kryterium tożsamości zdarzenia, rozumianego jako istnienie całości, na którą składają się nierozdzielnie ze sobą związane konkretne okoliczności, które doprowadziły do uniewinnienia lub prawomocnego skazania danej osoby. Zatem art. 50 karty zakazuje nakładania za identyczne czyny kilku sankcji o charakterze karnym po zakończeniu różnych wszczętych w tym celu postępowań (wyroki: z dnia 20 marca 2018 r., Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, pkt 35; a także z dnia 20 marca 2018 r., Garlsson Real Estate i in., C-537/16, EU:C:2018:193, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 39 Ponadto z orzecznictwa Trybunału wynika, że kwalifikacja prawna w prawie krajowym czynu i chroniony interes prawny nie są istotne do celów stwierdzenia tożsamości czynu, ponieważ zakres ochrony przyznany w art. 50 karty nie może być różny w zależności od państwa członkowskiego (wyroki: z dnia 20 marca 2018 r., Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, pkt 36; a także z dnia 20 marca 2018 r., Garlsson Real Estate i in., C-537/16, EU:C:2018:193, pkt 38).
- 40 To samo odnosi się do celów stosowania zasady ne bis in idem ustanowionej w art. 50 karty w dziedzinie prawa konkurencji Unii, ponieważ zakres ochrony przyznanej w tym postanowieniu nie może, z zastrzeżeniem odmiennych postanowień prawa Unii, różnić się w poszczególnych dziedzinach (wyrok z dnia dzisiejszego, bpost, C-117/20, pkt 35).
- 41 Jeśli chodzi o kryterium tożsamości stanu faktycznego, kwestii zachowania przedsiębiorstw, mającego na celu zapobieżenie, ograniczenie lub zakłócenie konkurencji lub tym skutkującego, nie można oceniać w sposób abstrakcyjny, lecz należy ją badać w odniesieniu do określonego obszaru i rynku produktów, na których zachowanie to miało na celu zapobieżenie, ograniczenie lub zakłócenie konkurencji lub tym skutkowało, oraz w odniesieniu do okresu, w którym dane zachowanie realizowało taki cel lub wywierało taki skutek (zob. analogicznie wyroki: z dnia 14 lutego 2012 r., Toshiba Corporation i in., C-17/10, EU:C:2012:72, pkt 99; a także z dnia 25 lutego 2021 r., Slovak Telekom, C-857/19, EU:C:2021:139, pkt 45).

- 42 Do sądu odsyłającego, który jako jedyny jest właściwy do orzekania w przedmiocie stanu faktycznego, należy ustalenie, czy zawisły przed nim spór dotyczy tych samych okoliczności faktycznych co te, które doprowadziły do wydania przez organ niemiecki ostatecznej decyzji w odniesieniu do terytorium, rynku produktów i okresu, którego dotyczyła ta decyzja. Do sądu tego należy zatem upewnienie się co do zakresu rzeczowej decyzji. Jak wskazał rzecznik generalny w pkt 68 opinii, na podstawie art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 1/2003 sąd krajowy może, z pomocą krajowego organu ochrony konkurencji, zwrócić się do organu ochrony konkurencji innego państwa członkowskiego o dostęp do wydanej przez ten organ decyzji oraz do informacji dotyczących treści tej decyzji. Niemniej jednak Trybunał może dostarczyć temu sądowi wskazówek w zakresie wykładni prawa Unii w ramach oceny tego zakresu.
- 43 W tym względzie z akt sprawy wynika, że pytania sądu odsyłającego dotyczą w szczególności okoliczności, iż postępowania prowadzone w Austrii opierają się na okoliczności faktycznej, a mianowicie na spornej rozmowie telefonicznej, przy okazji której omawiano austriacki rynek cukru, o której wspomniano już w ostatecznej decyzji organu niemieckiego. Sąd ten zastanawia się, czy ze względu na wzmiankę o rozmowie telefonicznej w tej decyzji została spełniona przesłanka dotycząca tożsamości okoliczności faktycznych.
- 44 W tym względzie, mając na uwadze orzecznictwo przedstawione w pkt 41 niniejszego wyroku, należy wyjaśnić, że sama okoliczność, iż organ państwa członkowskiego w decyzji stwierdzającej naruszenie prawa konkurencji Unii oraz odpowiadających im przepisów prawa tego państwa członkowskiego wymienia okoliczność faktyczną odnoszącą się do terytorium innego państwa członkowskiego, nie wystarczy, by uznać, że ta okoliczność faktyczna leży u podstaw postępowania lub została uwzględniona przez ten organ wśród znamion tego przestępstwa. Należy jeszcze sprawdzić, czy wspomniany organ rzeczywiście wypowiedział się w przedmiocie wspomnianej okoliczności faktycznej w celu stwierdzenia dopuszczenia się naruszenia, ustalenia odpowiedzialności osoby ściganej za to naruszenie oraz, w stosownym przypadku, nałożenia na nią kary w taki sposób, aby naruszenie to należało uznać za obejmujące terytorium tego innego państwa członkowskiego (zob. analogicznie wyrok z dnia 14 lutego 2012 r., Toshiba Corporation i in., C-17/10, EU:C:2012:72, pkt 101, 102).
- 45 Do sądu odsyłającego należy zatem zbadanie, na podstawie oceny wszystkich istotnych okoliczności, czy ostateczna decyzja organu niemieckiego miała na celu stwierdzenie istnienia rozpatrywanego kartelu i ukaranie go w zakresie dotyczącym jego antykonkurencyjnego skutku w rozpatrywanym okresie nie tylko na rynku niemieckim, ale również na rynku austriackim.
- 46 W ramach tej oceny należy w szczególności zbadać, czy oceny prawne dokonane przez organ niemiecki na podstawie okoliczności faktycznych stwierdzonych w jego ostatecznej decyzji dotyczyły wyłącznie rynku niemieckiego, czy również austriackiego rynku cukru. Znaczenie ma również kwestia, czy w celu obliczenia wysokości grzywny opartej na obrocie osiągniętym na rynku, na który miało wpływ naruszenie, niemiecki organ przyjął za podstawę obliczenia jedynie obrót osiągnięty w Niemczech (zob. analogicznie wyrok z dnia 14 lutego 2012 r., Toshiba Corporation i in., C-17/10, EU:C:2012:72, pkt 101).
- 47 W przypadku gdyby w wyniku oceny wszystkich istotnych okoliczności sąd odsyłający uznał, że ostateczna decyzja organu niemieckiego nie stwierdziła i nie ukarała kartelu będącego przedmiotem postępowania głównego ze względu na antykonkurencyjny cel lub skutek tego kartelu na terytorium Austrii, sąd ten powinien stwierdzić, że toczące się przed nim postępowanie nie dotyczy tych samych okoliczności faktycznych co te, które leżą u podstaw ostatecznej decyzji organu niemieckiego, w związku z czym zasada *ne bis in idem* w rozumieniu

art. 50 karty nie stawałaby na przeszkodzie nowym postępowaniom i w danym wypadku stosowaniu nowych sankcji (zob. analogicznie wyrok z dnia 14 lutego 2012 r., Toshiba Corporation i in., C-17/10, EU:C:2012:72, pkt 103).

- 48 W przeciwnym wypadku, gdyby sąd odsyłający uznał, że ostateczna decyzja organu niemieckiego stwierdzała istnienie rozpatrywanego kartelu i nakładała karę na rozpatrywany kartel również ze względu na jego antykonkurencyjny cel lub skutek na terytorium Austrii, sąd ten powinien stwierdzić, że zawisłe przed nim postępowanie dotyczy tych samych okoliczności faktycznych co te, które doprowadziły do wydania przez organ niemiecki ostatecznej decyzji. Tymczasem taka kumulacja postępowań i w danym wypadku sankcji stanowi ograniczenie prawa podstawowego zagwarantowanego w art. 50 karty.

W przedmiocie uzasadnienia ewentualnego ograniczenia prawa podstawowego zagwarantowanego w art. 50 karty

- 49 W celu udzielenia sądowi odsyłającemu pełnej odpowiedzi należy dodać, że ograniczenie prawa podstawowego zagwarantowanego w art. 50 karty, takie jak to, które miałyby miejsce w przypadku, o którym mowa w pkt 48 niniejszego wyroku, może być uzasadnione na podstawie art. 52 ust. 1 karty (wyroki: z dnia 27 maja 2014 r., Spasic, C-129/14 PPU, EU:C:2014:586, pkt 55, 56; a także z dnia 20 marca 2018 r., Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, pkt 40).
- 50 Zgodnie z art. 52 ust. 1 zdanie pierwsze karty wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w karcie muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności. Zgodnie ze zdaniem drugim tego ustępu z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności ograniczenia rzeczonych praw i wolności mogą zostać wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób.
- 51 Co się tyczy przesłanek określonych w art. 52 ust. 1 zdanie drugie karty, a ściślej rzecz ujmując kwestii, czy ograniczenie prawa podstawowego zagwarantowanego w art. 50 karty wynikające z kumulacji postępowań i ewentualnie sankcji przez dwa krajowe organy ochrony konkurencji odpowiada celowi interesu ogólnego, należy podkreślić, że art. 101 TFUE jest przepisem o charakterze normy porządku publicznego, który zakazuje karteli i który realizuje niezbędny dla funkcjonowania rynku wewnętrznego cel polegający na zapewnieniu niezakłóconej konkurencji na tym rynku (zob. podobnie wyroki: z dnia 1 czerwca 1999 r., Eco Swiss, C-126/97, EU:C:1999:269, pkt 36; a także z dnia 13 lipca 2006 r., Manfredi i in., od C-295/04 do C-298/04, EU:C:2006:461, pkt 31).
- 52 Mając na uwadze wagę, jaką orzecznictwo Trybunału przypisuje temu celowi interesu ogólnego, kumulacja postępowań i sankcji o charakterze karnym może być uzasadniona, jeśli te postępowania i te sankcje służą – dla realizacji owego celu – celom uzupełniającym, których przedmiotem są w danym wypadku różne aspekty tego samego bezprawnego zachowania, czego zbadanie należy do sądu odsyłającego (zob. podobnie wyrok z dnia 20 marca 2018 r., Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, pkt 44).
- 53 Tymczasem należy przypomnieć w tym względzie, że jeśli chodzi o rolę władz państw członkowskich w zapewnianiu poszanowania prawa Unii w dziedzinie konkurencji, to art. 3 ust. 1 zdanie pierwsze rozporządzenia nr 1/2003 ustanawia ścisły związek między zakazem zawierania karteli, sformułowanym w art. 101 TFUE, oraz odpowiednimi przepisami krajowego prawa konkurencji. Kiedy krajowy organ ochrony konkurencji stosuje przepisy prawa krajowego

zakazujące zawierania karteli do porozumienia między przedsiębiorstwami, które może mieć wpływ na handel między państwami członkowskimi w rozumieniu art. 101 TFUE, przytoczony art. 3 ust. 1 zdanie pierwsze wymaga również równoległego stosowania art. 101 TFUE (wyroki: z dnia 14 lutego 2012 r., Toshiba Corporation i in., C-17/10, EU:C:2012:72, pkt 77; a także z dnia 13 grudnia 2012 r., Expedia, C-226/11, EU:C:2012:795, pkt 18).

- 54 Zgodnie z art. 3 ust. 2 zdanie pierwsze rozporządzenia nr 1/2003 zastosowanie krajowego prawa konkurencji nie może prowadzić do zakazania takich karteli, które mogą wpływać na handel między państwami członkowskimi, jeżeli ich skutkiem nie jest ograniczenie konkurencji w rozumieniu art. 101 ust. 1 TFUE (wyrok z dnia 13 grudnia 2012 r., Expedia, C-226/11, EU:C:2012:795, pkt 19).
- 55 Z przepisów tych, interpretowanych w świetle motywu 8 rozporządzenia nr 1/2003, wynika, że stosowanie przepisów krajowego prawa konkurencji nie może prowadzić do zakazu porozumień, decyzji i uzgodnionych praktyk w rozumieniu art. 101 ust. 1 TFUE, jeżeli nie są one również zakazane na mocy tego postanowienia. Innymi słowy, nie może ono prowadzić do rezultatu odmiennego od tego, który wynikałby z jego zastosowania.
- 56 W związku z tym, w przypadku gdy dwa krajowe organy ochrony konkurencji dążą do realizacji i sankcjonowania tych samych czynów w celu zapewnienia przestrzegania zakazu karteli przewidzianego w art. 101 TFUE i odpowiednich przepisów ich prawa krajowego, oba te organy dążą do realizacji tego samego celu leżącego w interesie ogólnym, jakim jest zapewnienie, by porozumienia, decyzje związków przedsiębiorstw lub uzgodnione praktyki nie zostały zakłócone na rynku wewnętrznym.
- 57 W tych okolicznościach należy uznać, że kumulacja postępowań i sankcji, jako że nie zmierzają one do realizacji dodatkowych celów mających za przedmiot różne aspekty tego samego zachowania w rozumieniu orzecznictwa przypomnianego w pkt 52 niniejszego wyroku, nie może w żadnym razie być uzasadniona na podstawie art. 52 ust. 1 karty.
- 58 W świetle całości powyższych rozważań na pytania pierwsze i trzecie należy odpowiedzieć, że art. 50 karty należy interpretować w ten sposób, iż nie stoi on na przeszkodzie temu, by organ ochrony konkurencji państwa członkowskiego prowadził postępowanie przeciwko przedsiębiorstwu i w stosownym wypadku nakładał na nie grzywnę za naruszenie art. 101 TFUE i odpowiadających mu przepisów krajowego prawa konkurencji ze względu na zachowanie, które miało już antykonkurencyjny cel lub skutek na terytorium tego państwa członkowskiego, podczas gdy owo zachowanie zostało już wskazane przez organ ochrony konkurencji innego państwa członkowskiego w ostatecznej decyzji wydanej przez ten organ w odniesieniu do tego przedsiębiorstwa w następstwie postępowania w sprawie naruszenia art. 101 TFUE i odpowiadających mu przepisów prawa konkurencji tego innego państwa członkowskiego, o ile ta decyzja ta nie opiera się na stwierdzeniu antykonkurencyjnego celu lub skutku na terytorium pierwszego państwa członkowskiego.

W przedmiocie pytania drugiego

- 59 W świetle odpowiedzi udzielonej na pytania pierwsze i trzecie nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na pytanie drugie.

W przedmiocie pytania czwartego

- 60 Poprzez pytanie czwarte sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 50 karty należy interpretować w ten sposób, że postępowanie w sprawie egzekwowania prawa konkurencji, w którym ze względu na udział zainteresowanej strony w krajowym programie łagodzenia kar istnieje możliwość jedynie stwierdzenia naruszenia tego prawa, może podlegać zasadzie *ne bis in idem*.
- 61 W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że jak wynika z orzecznictwa przytoczonego w pkt 32 niniejszego wyroku, w dziedzinie konkurencji zasada *ne bis in idem* zabrania ponownego karania lub ścigania przedsiębiorstwa z tytułu antykonkurencyjnego zachowania, za które zostało ono ukarane lub za które nie ponosi ono odpowiedzialności we wcześniejszej, niepodlegającej zaskarżeniu decyzji.
- 62 Zasada *ne bis in idem* zmierza zatem do zapobieżenia sytuacji, w której dane przedsiębiorstwo będzie „ponownie karane lub ścigane”, co wiąże się z założeniem, że we wcześniejszym, niepodlegającym już zaskarżeniu rozstrzygnięciu zostało ono ukarane lub uznane za nieponoszące odpowiedzialności. Ogólnie rzecz ujmując, pozostając w ścisłym związku z zasadą powagi rzeczy osądzonej, zasada *ne bis in idem* ma na celu zapewnienie pewności prawa i równego traktowania; jej racja bytu polega na zagwarantowaniu, że po oskarżeniu i przeprowadzeniu dochodzenia oraz, w odpowiednim przypadku, ukaraniu, dana osoba ma pewność, iż nie będzie ponownie ścigana za ten sam czyn (zob. podobnie wyrok z dnia 3 kwietnia 2019 r., Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie, C-617/17, EU:C:2019:283, pkt 29, 33).
- 63 Wynika z tego, że wszczęcie postępowania karnego może jako takie wchodzić w zakres stosowania zasady *ne bis in idem*, niezależnie od tego, czy postępowanie to faktycznie prowadzi do nałożenia kary.
- 64 W drugiej kolejności należy podnieść, zgodnie z orzecznictwem Trybunału, że wykładni art. 101 TFUE oraz art. 5 i art. 23 ust. 2 rozporządzenia nr 1/2003 należy dokonywać w taki sposób, iż w przypadku ustalenia, iż doszło do naruszenia art. 101 TFUE, krajowe organy ochrony konkurencji mogą wyjątkowo ograniczyć się do stwierdzenia naruszenia, nie nakładając jednocześnie grzywny, w przypadku gdy dane przedsiębiorstwo wzięło udział w krajowym programie łagodzenia kar (wyrok z dnia 18 czerwca 2013 r., Schenker & Co. i in., C-681/11, EU:C:2013:404, pkt 50). Aby nie naruszyć wymogu skutecznego i jednolitego stosowania art. 101 TFUE, zwolnienie z grzywny lub jej nienakładanie, przykładowo takie jak to, które jest rozpatrywane w postępowaniu głównym, może być stosowane jedynie w ściśle wyjątkowych sytuacjach, w których współpraca ze strony przedsiębiorstwa miała decydujące znaczenie dla wykrycia kartelu i skutecznego karania za udział w nim (wyrok z dnia 18 czerwca 2013 r., Schenker & Co. i in., C-681/11, EU:C:2013:404, pkt 47, 49).
- 65 Wynika z tego, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 92 opinii, że zwolnienie z grzywny lub jej obniżenie nie jest w żadnym wypadku automatycznie zagwarantowane przedsiębiorstwu, które wnosi o skorzystanie z programu łagodzenia kar.
- 66 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że bez uszczerbku dla odpowiedzi udzielonej na pytania pierwsze i trzecie sądu odsyłającego zasada *ne bis in idem* może mieć zastosowanie do postępowania w sprawie egzekwowania prawa konkurencji, mimo że z powodu udziału danego

przedsiębiorstwa w krajowym programie łagodzenia kar, który był już kontynuowany w ramach innego postępowania zakończonego wydaniem ostatecznej decyzji, to nowe postępowanie może prowadzić jedynie do stwierdzenia naruszenia tego prawa.

- 67 W świetle całości powyższych rozważań odpowiedź na pytanie czwarte brzmi następująco: art. 50 karty należy interpretować w ten sposób, że postępowanie w sprawie egzekwowania prawa konkurencji, w którym ze względu na udział zainteresowanej strony w krajowym programie łagodzenia kar naruszenie tego prawa może zostać stwierdzone, może podlegać zasadzie *ne bis in idem*.

W przedmiocie kosztów

- 68 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

- 1) Artykuł 50 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie temu, by organ ochrony konkurencji państwa członkowskiego prowadził postępowanie przeciwko przedsiębiorstwu i w stosownym wypadku nakładał na nie grzywnę za naruszenie art. 101 TFUE i odpowiadających mu przepisów krajowego prawa konkurencji ze względu na zachowanie, które miało antykonkurencyjny cel lub skutek na terytorium tego państwa członkowskiego, podczas gdy owo zachowanie zostało już wskazane przez organ ochrony konkurencji innego państwa członkowskiego w ostatecznej decyzji wydanej przez ten organ w odniesieniu do tego przedsiębiorstwa w następstwie postępowania w sprawie naruszenia art. 101 TFUE i odpowiadających mu przepisów prawa konkurencji tego innego państwa członkowskiego, o ile ta decyzja ta nie opiera się na stwierdzeniu antykonkurencyjnego celu lub skutku na terytorium pierwszego państwa członkowskiego.
- 2) Artykuł 50 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że postępowanie w sprawie egzekwowania prawa konkurencji, w którym ze względu na udział zainteresowanej strony w krajowym programie łagodzenia kar można jedynie stwierdzić naruszenie tego prawa, może podlegać zasadzie *ne bis in idem*.

Podpisy