



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 22. marca 2022*

„Predhodno odločanje – Konkurenca – Poštne storitve – Tarifni sistem, ki ga je sprejel izvajalec univerzalnih storitev – Globa, ki jo je naložila nacionalna uprava za regulacijo poštnega sektorja – Globa, ki jo je naložil nacionalni urad za konkurenco – Listina Evropske unije o temeljnih pravicah – Člen 50 – Načelo *ne bis in idem* – Obstoje iste kršitve – Člen 52(1) – Omejitve načela *ne bis in idem* – Kumulacija postopkov pregona in sankcij – Uresničevanje cilja v splošnem interesu – Sorazmernost“

V zadevi C-117/20,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo cour d'appel de Bruxelles (višje sodišče v Bruslju, Belgija) z odločbo z dne 19. februarja 2020, ki je na Sodišče prispela 3. marca 2020, v postopku

bpost SA

proti

Autorité belge de la concurrence,

ob udeležbi

Publimail SA,

Evropske komisije,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, L. Bay Larsen, podpredsednik, A. Arabadjiev, predsednik senata, K. Jürimäe (poročevalka), predsednica senata, C. Lycourgos, E. Regan, N. Jääskinen, predsedniki senatov, I. Ziemele, predsednica senata, J. Passer, predsednik senata, M. Ilešič, T. von Danwitz, A. Kumin in N. Wahl, sodniki,

generalni pravobranilec: M. Bobek,

sodni tajnik: D. Dittert, vodja oddelka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 22. marca 2021,

* Jezik postopka: francoščina.

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za bpost SA J. Bocken, S. Gnedasj, K. Verbouwe in S. Mathieu, avocats,
- za belgijsko vlado J.-C. Halleux, L. Van den Broeck in C. Pochet, agenti, skupaj s P. Vernetom in E. de Lophemom, avocats,
- za nemško vlado najprej J. Möller in S. Heimerl, agenta, nato J. Möller, agent,
- za češko vlado M. Smolek, J. Vláčil in I. Gavrilova, agenti,
- za grško vlado L. Kotroni, agentka,
- za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj s F. Meloncellijem, avvocato dello Stato,
- za latvijsko vlado najprej K. Pommere in V. Kalniņa, agentki, nato K. Pommere, agentka,
- za poljsko vlado B. Majczyna in M. Wiącek, agenta,
- za romunsko vlado E. Gane, R. I. Hațieganu in A. Wellman, agentke,
- za Evropsko komisijo H. van Vliet, P. Rossi, A. Cleenewerck de Crayencour in F. van Schaik, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 2. septembra 2021

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 50 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo bpost SA in Autorité belge de la concurrence (belgijski urad za konkurenco), ki je nasledil Conseil de la concurrence (svet za konkurenco) (v nadaljevanju skupaj: urad za konkurenco), v zvezi z zakonitostjo odločbe, s katero je bilo družbi bpost naloženo plačilo globe zaradi zlorabe prevladujočega položaja (v nadaljevanju: odločba urada za konkurenco).

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 Cilj Direktive 97/67/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. decembra 1997 o skupnih pravilih za razvoj notranjega trga poštne storitve v Skupnosti in za izboljšanje kakovosti storitve (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 97, str. 71), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2008/6/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. februarja 2008 (UL 2008, L 52, str. 3) (v nadaljevanju: Direktiva 97/67), je postopna liberalizacija trga poštne storitve.

4 V uvodnih izjavah 8 in 41 Direktive 97/67 je navedeno:

„(8) ker so ukrepi za zagotovitev postopne in nadzorovane liberalizacije trga ter ustreznega ravnotežja pri njenem izvajanju potrebni zato, da bi v vsej [Evropski uniji] zagotovili prosto izvajanje storitev v samem poštnem sektorju, ob upoštevanju obveznosti in pravic izvajalcev univerzalnih poštnih storitev;

[...]

(41) ker ta direktiva ne vpliva na izvajanje pravil Pogodbe in še zlasti njenih pravil o konkurenci in prostem opravljanju storitev“.

5 Člen 12 te direktive med drugim določa, da države članice sprejmejo ukrepe za zagotovitev, da so tarife za vsako storitev, ki je del izvajanja univerzalne storitve, pregledne in nediskriminatorne.

Belgijsko pravo

6 S členoma 144a in 144b loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques (zakon z dne 21. marca 1991 o reformi nekaterih javnih gospodarskih podjetij, *Moniteur belge* z dne 27. marca 1991, str. 6155) v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari, je bil v belgijski pravni red prenesen člen 12 Direktive 97/67.

7 Člen 3 loi du 10 juin 2006 sur la protection de la concurrence économique (zakon z dne 10. junija 2006 o varstvu gospodarske konkurence, *Moniteur belge* z dne 29. junija 2006, str. 32755), usklajen s kraljevim odlokom z dne 15. septembra 2006 (*Moniteur belge* z dne 29. septembra 2006, str. 50613), v različici, ki se uporablja v sporu o glavni stvari (v nadaljevanju: zakon o varstvu konkurence), določa:

„Prepovedano je, ne da bi bila za to potrebna predhodna odločitev, to, da eno ali več podjetij zlorablja prevladujoči položaj na zadevnem belgijskem trgu ali na njegovem znatnem delu.

Takšna zloraba je zlasti:

1. neposredno ali posredno določanje nepoštenih nakupnih ali prodajnih cen ali drugih nepoštenih pogojev poslovanja;
2. omejevanje proizvodnje, trgov ali tehničnega razvoja na škodo potrošnikov;
3. uporaba neenakih pogojev za primerljive posle z trgovinskimi partnerji, ki te postavlja v podrejen konkurenčni položaj;
4. pogojevanje sklepanja pogodb s tem, da sopogodbeniki sprejmejo dodatne obveznosti, ki po svoji naravi ali glede na trgovinske običaje nimajo nikakršne zveze s predmetom teh pogodb.“

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

- 8 Družba bpost je v Belgiji prvotna ponudnica poštnih storitev. Ponuja storitve poštna dostave širši javnosti, pa tudi dvema posebnima skupinama strank, in sicer pošiljateljem masovne pošte, ki so končni potrošniki, in podjetjem za usmerjanje, ki so posredniška podjetja in ki sama opravljajo storitve pred poštno dostavo, med drugim s pripravo in oddajanjem pošiljk.
- 9 Družba bpost je z letom 2010 vzpostavila nov tarifni sistem za dostavo naslovljenih oglaševalskih pošiljk in upravnih pošiljk, ki je temeljil na modelu „po pošiljatelju“. V okviru tega modela se količinski rabat za posredniška podjetja ni izračunal na podlagi skupne količine pošiljk od vseh pošiljateljev, za katere so ta podjetja opravljala storitve, temveč na podlagi količine pošiljk, ki so jih oddala posamično za vsakega pošiljatelja.
- 10 Institut belge des services postaux et des télécommunications (belgijski inštitut za poštne in telekomunikacijske storitve (IBPT)) (v nadaljevanju: uprava za regulacijo poštnega sektorja) je z odločbo z dne 20. julija 2011, ki je temeljila na členu 144a in členu 144b(1), točka 5, zakona z dne 21. marca o reformi nekaterih javnih gospodarskih podjetij v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari, družbi bpost naložil plačilo globe v višini 2,3 milijona EUR, ker je kršila pravilo prepovedi tarifne diskriminacije na področju cen (v nadaljevanju: odločba uprave za regulacijo poštnega sektorja). V skladu s to odločbo je nov tarifni sistem, ki ga je družba bpost uvedla z letom 2010, temeljil na neupravičenem razlikovanju v obravnavanju med posredniškimi podjetji in neposrednimi strankami. Uprava za regulacijo poštnega sektorja je poleg tega navedla, da se postopek, v katerem je bila sprejeta navedena odločba, ne nanaša na uporabo konkurenčnega prava.
- 11 Cour d’appel de Bruxelles (višje sodišče v Bruslju, Belgija) je s sodbo z dne 10. marca 2016 odpravilo odločbo uprave za regulacijo poštnega sektorja z obrazložitvijo, da zadevna tarifna praksa ni diskriminatorna. Ta sodba, ki je postala pravnomočna, je bila izdana na podlagi predloga za sprejetje predhodne odločbe, v zvezi s katerim je bila izdana sodba z dne 11. februarja 2015, bpost (C-340/13, EU:C:2015:77).
- 12 Med tem je 10. decembra 2012 urad za konkurenco z odločbo ugotovil, da je družba bpost storila zlorabo prevladujočega položaja, prepovedano s členom 3 zakona o varstvu konkurence in členom 102 PDEU. To zlorabo je družba bpost storila s tem, da je v obdobju od januarja 2010 do julija 2011 sprejela in izvajala nov tarifni sistem. V skladu s to odločbo je ta sistem povzročil izrinjenje potencialnih posredniških podjetij in konkurentov družbe bpost ter porast zvestobe njenih glavnih strank, s čimer so se povečale ovire za vstop na trg. Družbi bpost je bilo zaradi navedene zlorabe naloženo plačilo globe v višini 37.399.786 EUR, izračunane ob upoštevanju globe, ki jo je pred tem naložila uprava za regulacijo poštnega sektorja. Postopek, ki je privedel do sprejetja navedene odločbe, se ni nanašal na obstoj morebitnih diskriminatornih praks.
- 13 Cour d’appel de Bruxelles (višje sodišče v Bruslju) je s sodbo z dne 10. novembra 2016 odločbo urada za konkurenco odpravilo z obrazložitvijo, da je v nasprotju z načelom *ne bis in idem*. To sodišče je menilo, da sta se postopka, ki sta ju vodila uprava za regulacijo poštnega sektorja in urad za konkurenco, nanašala na isto dejansko stanje.
- 14 Cour de cassation (kasacijsko sodišče, Belgija) je s sodbo z dne 22. novembra 2018 to sodbo razveljavilo in zadevo vrnilo Cour d’appel de Bruxelles (višje sodišče v Bruslju) v ponovno odločanje.

- 15 V okviru tega postopka ponovnega odločanja so družba bpost, urad za konkurenco in Evropska komisija intervenirali kot *amicus curiae* ter so razpravljali o spoštovanju načela *ne bis in idem* in pogojih za njegovo uporabo.
- 16 Predložitveno sodišče v predlogu za sprejetje predhodne odločbe pojasnjuje, da postopki, ki jih izvajata uprava za regulacijo poštnega sektorja in urad za konkurenco, vodijo do naložitve upravnih sankcij kazenske narave, katerih namen je kaznovati različne kršitve, ki so posledica kršitve sektorske ureditve in kršitve konkurenčnega prava. V teh okoliščinah meni, da se je treba načeloma opreti na sodno prakso Sodišča v zvezi z načelom *ne bis in idem* na področju konkurenčnega prava, kot izhaja zlasti iz sodbe z dne 14. februarja 2012, Toshiba Corporation in drugi (C-17/10, EU:C:2012:72). Iz te sodne prakse naj bi bilo razvidno, da bi bilo treba za preizkus, ali se dva postopka nanašata na isto dejansko stanje, preučiti, ali so izpolnjena tri kumulativna merila, in sicer istovetnost dejanskega stanja, istovetnost kršiteljev in istovetnost pravno zavarovanega interesa. Predložitveno sodišče pa poudarja, da se zadnje merilo uporablja samo na področju konkurenčnega prava.
- 17 Predložitveno sodišče navaja, da postopka iz spora o glavni stvari temeljita na različnih zakonodajah, katerih namen je varstvo različnih pravnih interesov. Postopek, ki ga vodi uprava za regulacijo poštnega sektorja, naj bi bil namenjen zagotavljanju liberalizacije poštnega sektorja z uporabo pravil o preglednosti in nediskriminaciji na področju cen, medtem ko naj bi bil namen postopka, ki ga vodi urad za konkurenco, zagotoviti svobodno konkurenco na notranjem trgu s tem, da se med drugim uveljavlja prepoved zlorabe prevladujočega položaja. Merilo istovetnosti pravno zavarovanega interesa naj bi bilo nujno za zagotovitev učinkovitosti uporabe konkurenčnega prava.
- 18 Vendar predložitveno sodišče meni, da je treba glede na negotovost v zvezi s tem, ali je to merilo glede na sodno prakso Sodišča upoštevno, v zvezi s tem pridobiti pojasnila.
- 19 Poleg tega se to sodišče sprašuje o pogojih morebitne kumulacije pregona zaradi omejitve načela *ne bis in idem* glede na sodno prakso, ki izhaja iz sodb z dne 20. marca 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197), z dne 20. marca 2018, Garlsson Real Estate in drugi (C-537/16, EU:C:2018:193), in z dne 20. marca 2018, Di Puma in Zecca (C-596/16 in C-597/16, EU:C:2018:192).
- 20 V teh okoliščinah je Cour d'appel de Bruxelles (višje sodišče v Bruslju) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:
- „1. Ali je treba načelo *ne bis in idem*, ki je zagotovljeno s členom 50 Listine, razlagati tako, da pristojnemu upravnemu organu države članice ne preprečuje, da naloži globo zaradi kršitve evropskega konkurenčnega prava v položaju, kot je ta v obravnavani zadevi, ko je bila ista pravna oseba že pravnomočno oproščena upravne globe, ki ji jo je nacionalni poštni regulativni organ naložil zaradi domnevne kršitve poštnih zakonodaj za ista ali podobna dejanja, ker merilo istovetnosti varovanega pravnega interesa ni izpolnjeno, saj se ta zadeva nanaša na različni kršitvi dveh različnih zakonodajnih področij, ki urejata različni pravni področji?
 2. Ali je treba načelo *ne bis in idem*, ki je zagotovljeno s členom 50 Listine, razlagati tako, da pristojnemu upravnemu organu države članice ne preprečuje, da naloži globo zaradi kršitve evropskega konkurenčnega prava v položaju, kot je ta v obravnavani zadevi, ko je bila ista pravna oseba že pravnomočno oproščena upravne globe, ki ji jo je nacionalni poštni regulativni organ naložil zaradi domnevne kršitve poštnih zakonodaj za ista ali podobna

dejanja, ker bi bila omejitev načela *ne bis in idem* upravičena s tem, da se z zakonodajo s področja konkurence poskuša doseči komplementaren cilj v splošnem interesu, to je varovanje in ohranitev sistema brez izkrivljanja konkurence na notranjem trgu, ter ne presega tega, kar je primerno in potrebno za doseg cilja, ki se legitimno poskuša doseči s to zakonodajo, in/ali za zaščito pravice in svobode gospodarske pobude teh drugih subjektov na podlagi člena 16 Listine?“

Vprašani za predhodno odločanje

- 21 Predložitveno sodišče z vprašanjema, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 50 Listine razlagati tako, da nasprotuje temu, da se pravna oseba kaznuje z globo zaradi kršitve konkurenčnega prava Unije, kadar je bila v zvezi s to osebo že izdana pravnomočna odločba v postopku v zvezi s kršitvijo sektorske ureditve, katere cilj je liberalizacija zadevnega trga.

Uvodne ugotovitve

- 22 Spomniti je treba, da je načelo *ne bis in idem* temeljno načelo prava Unije (sodba z dne 15. oktobra 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij in drugi/Komisija, 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 in C-254/99 P, EU:C:2002:582, točka 59), ki je zdaj določeno v členu 50 Listine.
- 23 Ta določba vsebuje pravico, ki ustreza pravici iz člena 4 Protokola št. 7 k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisani 4. novembra 1950 v Rimu. Glede tega je treba poudariti, da za pravice iz Listine, ki ustrezajo pravicam, zagotovljenim s to konvencijo, člen 52(3) Listine določa, da sta vsebina in obseg teh pravic enaka kot vsebina in obseg pravic, ki ju določa navedena konvencija. Pri razlagi člena 50 Listine je treba torej upoštevati člen 4 Protokola št. 7 k isti konvenciji, brez poseganja v avtonomijo prava Unije in Sodišča Evropske unije (glej v tem smislu sodbo z dne 20. marca 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, točki 23 in 60).
- 24 Člen 50 Listine določa, da „[n]ihče ne sme biti ponovno v kazenskem postopku ali kaznovan zaradi kaznivega dejanja, za katero je bil v Uniji v skladu z zakonom s pravnomočno sodbo že oproščen ali obsojen“. Načelo *ne bis in idem* torej prepoveduje kumulacijo postopkov pregona in sankcij kazenske narave v smislu tega člena za ista dejanja in proti isti osebi (sodba z dne 20. marca 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, točka 25 in navedena sodna praksa).
- 25 V zvezi s presojo kazenske narave zadevnih postopkov in sankcij, ki jo mora opraviti predložitveno sodišče, je treba spomniti, da so upoštevna tri merila. Prvo merilo je pravna opredelitev kršitve v nacionalnem pravu, drugo je narava kršitve, tretje pa je teža sankcije, ki se lahko izreče kršitelju (glej v tem smislu sodbi z dne 5. junija 2012, Bonda, C-489/10, EU:C:2012:319, točka 37, in z dne 20. marca 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, točki 26 in 27).
- 26 Glede tega je treba poudariti, da uporaba člena 50 Listine ni omejena samo na postopke in sankcije, ki so z nacionalnim pravom opredeljeni kot „kazenski“, temveč – ne glede na tako opredelitev v notranjem pravu – zajema postopke in sankcije, za katere je treba šteti, da imajo kazensko naravo na podlagi drugih dveh meril iz prejšnje točke (glej v tem smislu sodbo z dne 20. marca 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, točka 30).

- 27 Vendar v obravnavani zadevi zadostuje ugotoviti, kot je pojasnilo predložitveno sodišče, da se oba postopka iz spora o glavni stvari nanašata na naložitev upravnih sankcij kazenske narave, tako da kazenska opredelitev teh postopkov glede na merila, navedena v točki 25 te sodbe, ni sporna.
- 28 Za uporabo načela *ne bis in idem* sta potrebna dva pogoja, in sicer, prvič, da obstaja prejšnja pravnomočna odločba (pogoj „bis“), in drugič, da se prejšnja odločba in poznejši postopek pregona ali poznejše odločbe nanašajo na isto protikonkurenčno ravnanje (pogoj „idem“).

Pogoj „bis“

- 29 V zvezi s pogojem „bis“ je za to, da se za sodno odločbo lahko šteje, da je pravnomočno odločila o dejanskem stanju, v zvezi s katerim je bil začel drug postopek, potrebno ne le, da je ta odločba postala pravnomočna, ampak tudi, da je bila izdana na podlagi vsebinske presoje zadeve (glej po analogiji sodbo z dne 5. junija 2014, M, C-398/12, EU:C:2014:1057, točki 28 in 30).
- 30 V obravnavani zadevi je iz ugotovitev predložitvenega sodišča razvidno, da je bila odločba uprave za regulacijo poštnega sektorja razveljavljena s pravnomočno sodbo, s katero je bila družba bpost v okviru pregona, ki je zoper njo potekal na podlagi ureditve sektorja pošte, oproščena. Tako izgleda, da je bil prvi postopek končan s pravnomočno odločbo v smislu sodne prakse, navedene v prejšnji točki, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče.

Pogoj „idem“

- 31 Kar zadeva pogoj „idem“, iz člena 50 Listine izhaja, da je s tem členom prepovedan večkratni kazenski pregon ali kazensko sankcioniranje iste osebe za isto kaznivo dejanje.
- 32 Kot je predložitveno sodišče navedlo v svojem predlogu za sprejetje predhodne odločbe, se postopka iz spora o glavni stvari nanašata na isto pravno osebo, to je družbo bpost.
- 33 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je merilo, upoštevno za presojo obstoja istega kaznivega dejanja, merilo istovetnosti materialnih dejstev, ki se razume kot obstoj skupka konkretnih okoliščin, ki so neločljivo medsebojno povezane in ki so pripeljale do pravnomočne oprostitve ali obsodbe zadevne osebe. Tako je s členom 50 Listine prepovedano za isto dejansko stanje naložiti več sankcij kazenske narave ob koncu različnih postopkov, ki za to potekajo (sodbi z dne 20. marca 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, točka 35, in z dne 20. marca 2018, Garlsson Real Estate in drugi, C-537/16, EU:C:2018:193, točka 37 in navedena sodna praksa).
- 34 Poleg tega iz sodne prakse Sodišča izhaja, da pravna opredelitev dejstev in pravno zavarovanega interesa v nacionalnem pravu ni upoštevna za ugotovitev obstoja istega kaznivega dejanja, saj se obseg varstva, podeljenega v členu 50 Listine, ne sme razlikovati od ene države članice do druge (sodbi z dne 20. marca 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, točka 36, in z dne 20. marca 2018, Garlsson Real Estate in drugi, C-537/16, EU:C:2018:193, točka 38).
- 35 Enako velja za uporabo načela *ne bis in idem*, določenega v členu 50 Listine, na področju konkurenčnega prava Unije, ker se obseg varstva, podeljenega s to določbo, kot je generalni pravobranilec navedel v točkah 95 in 122 sklepnih predlogov, ne more razlikovati od enega področja do drugega, razen če je v pravu Unije določeno drugače.

- 36 V zvezi s tem je treba pojasniti tudi, da glede na sodno prakso, navedeno v točki 33 te sodbe, pogoj „*idem*“ zahteva, da so materialna dejstva enaka. Nasprotno pa se načelo *ne bis in idem* ne uporablja, kadar zadevni dejanski stanji nista identični, temveč le podobni.
- 37 Istovetnost materialnih dejstev se namreč razume kot skupek konkretnih okoliščin, ki izhajajo iz dogodkov, ki so v bistvu isti, ker jih je povzročil isti storilec in ker so med seboj časovno in prostorsko neločljivo povezani (glej v tem smislu sodbi ESČP z dne 10. februarja 2009, Sergueï Zolotoukhine proti Rusiji, CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, točki 83 in 84, in z dne 20. maja 2014, Pirttimäki proti Finski, CE:ECHR:2014:0520JUD003523211, točke od 49 do 52).
- 38 V obravnavani zadevi mora predložitveno sodišče ugotoviti, ali je dejansko stanje, ki je bilo predmet obeh postopkov, začelih na podlagi sektorskih predpisov oziroma konkurenčnega prava, enako. V zvezi s tem mora preučiti dejansko stanje, upoštevano v posameznem postopku, in zatrjevano obdobje kršitve.
- 39 Če bi predložitveno sodišče menilo, da sta dejanski stanji, ki sta bili predmet obeh postopkov iz spora o glavni stvari, enaki, bi to kumuliranje pomenilo omejitev temeljne pravice, zagotovljene s členom 50 Listine.

Upravičenost morebitne omejitve temeljne pravice, zagotovljene s členom 50 Listine

- 40 Omejitev temeljne pravice, zagotovljene s členom 50 Listine, je lahko upravičena na podlagi člena 52(1) te listine (sodbi z dne 27. maja 2014, Spasic, C-129/14 PPU, EU:C:2014:586, točki 55 in 56, in z dne 20. marca 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, točka 40).
- 41 Člen 52(1), prvi stavek, Listine določa, da mora biti kakršno koli omejevanje uresničevanja pravic in svoboščin, ki jih priznava ta listina, predpisano z zakonom in spoštovati bistveno vsebino teh pravic in svoboščin. V skladu z drugim stavkom navedenega odstavka so ob upoštevanju načela sorazmernosti omejitve navedenih pravic in svoboščin dovoljene samo, če so nujne in če dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, ali če so potrebne zaradi zaščite pravic in svoboščin drugih.
- 42 V obravnavani zadevi mora predložitveno sodišče preveriti, ali je – kot se zdi, da izhaja iz elementov spisa, ki je na voljo Sodišču – delovanje vsakega od zadevnih nacionalnih organov, glede katerega se zatrjuje, da je pripeljalo do kumulacije postopkov pregona in sankcij, bilo predpisano z zakonom.
- 43 Taka možnost kumulacije postopkov pregona in sankcij spoštuje bistveno vsebino člena 50 Listine, pod pogojem, da nacionalna ureditev ne omogoča da se isto dejansko stanje preganja in sankcionira na podlagi istega kaznivega dejanja ali zaradi uresničevanja istega cilja, ampak določa zgolj možnost kumulacije postopkov in sankcij na podlagi različnih ureditev.
- 44 V zvezi z vprašanjem, ali omejitev temeljne pravice, zagotovljene v členu 50 Listine, ki izhaja iz kumulacije postopkov pregona in sankcij na podlagi sektorskih ureditev in konkurenčnega prava, ustreza cilju v splošnem interesu, je treba ugotoviti, da se z zadevnima ureditvama v sporu o glavni stvari uresničujeta legitimna cilja, ki sta različna.
- 45 Cilj sektorske ureditve iz spora o glavni stvari, s katero je bila prenesena Direktiva 97/67, je liberalizacija notranjega trga poštnih storitev.

- 46 Kar zadeva zakon o varstvu konkurence in člen 102 PDEU, na katerih temelji odločba urada za konkurenco, je treba opozoriti, da je navedeni člen določba javnega reda, ki prepoveduje zlorabe prevladujočega položaja in uresničuje cilj, ki je nujno potreben za delovanje notranjega trga, in sicer zagotoviti neizkrivljeno konkurenco na tem trgu (glej v tem smislu sodbi z dne 13. julija 2006, Manfredi in drugi, od C-295/04 do C-298/04, EU:C:2006:461, točka 31, in z dne 17. februarja 2011, TeliaSonera Sverige, C-52/09, EU:C:2011:83, točke od 20 do 22).
- 47 Torej je legitimno, da država članica za zagotovitev nadaljnjega izvajanja procesa liberalizacije notranjega trga poštних storitev ob hkratnem zagotavljanju pravilnega delovanja tega trga zatre, na eni strani, kršitve sektorske ureditve, katere cilj je liberalizacija zadevnega trga, in na drugi strani, kršitve pravil, ki se uporabljajo v konkurenčnem pravu, kot je navedeno v uvodni izjavi 41 Direktive 97/67.
- 48 Za spoštovanje načela sorazmernosti se zahteva, da kumulacija postopkov pregona in sankcij, določenih v nacionalni ureditvi, ne presega tega, kar je primerno in potrebno za uresničitev legitimnih ciljev, ki jih ta ureditev legitimno uresničuje, pri tem pa je, kadar je na voljo več primernih ukrepov, treba izbrati najmanj zavezujočega in povzročene neugodnosti ne smejo biti nesorazmerne s cilji, ki se uresničujejo (sodba z dne 20. marca 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, točka 46 in navedena sodna praksa).
- 49 V zvezi s tem je treba poudariti, da se lahko javni organi legitimno odločijo za komplementarno pravno spoprijetje z nekaterimi ravnanji, škodljivimi za družbo, tako da v različnih postopkih, ki tvorijo koherentno celoto, z različnih vidikov obravnavajo zadevni socialni problem, pod pogojem, da ti kombinirani pravni odgovori ne pomenijo pretiranega bremena za zadevno osebo (glej v tem smislu sodbo ESČP z dne 15. novembra 2016, A in B proti Norveški, CE:ECHR:2016:1115JUD002413011, točki 121 in 132). Zato se lahko to, da se z dvema postopkoma uresničujeta različna cilja v splošnem interesu, ki ju je legitimno zaščititi hkrati, pri analizi sorazmernosti kumulacije postopkov pregona in sankcij upošteva kot dejavnik, ki to kumulacijo upravičuje, pod pogojem, da sta ta postopka komplementarna in da je mogoče dodatno breme, ki ga pomeni navedena kumulacija, upravičiti z uresničevanima ciljema.
- 50 Nacionalna pravila, ki določajo možnost kumulacije postopkov pregona in sankcij na podlagi sektorske ureditve in konkurenčnega prava, pa lahko uresničijo cilj v splošnem interesu, ki je zagotoviti učinkovito uporabo vsake od zadevnih ureditev, če ti ureditvi uresničujeta različne legitimne cilje iz točk 45 in 46 te sodbe. V zvezi s tem bo moralo predložitveno sodišče ob upoštevanju nacionalnih določb, v skladu s katerimi sta potekala postopka, ki sta ju začela uprava za regulacijo poštne sektorja in urad za konkurenco, presoditi, ali je kumulacijo sankcij kazenske narave v sporu o glavni stvari mogoče upravičiti s tem, da imata postopka, ki sta ju sprožila ta organa, komplementarne cilje, katerih predmet so različni vidiki istega kršitvenega ravnanja (glej v tem smislu sodbo z dne 20. marca 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, točka 44).
- 51 V zvezi z nujno potrebnostjo take kumulacije postopkov pregona in sankcij je treba presoditi, ali obstajajo jasna in natančna pravila, na podlagi katerih je mogoče predvideti, katera dejanja in opustitve so lahko predmet kumulacije postopkov pregona in sankcij ter koordinacije med različnimi organi, ali sta bila oba postopka vodena dovolj usklajeno in časovno povezano ter ali je bila sankcija, ki je bila morebiti naložena v kronološko prvem postopku, upoštevana pri naložitvi druge sankcije, tako da so bremena, ki za zadevne osebe izhajajo iz take kumulacije, omejena na nujno potrebno in da celota naloženih sankcij ustreza teži storjenih kršitev (glej v tem smislu

sodbo z dne 20. marca 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, točke 49, 52, 53, 55 in 58, in sodbo ESČP z dne 15. novembra 2016, A in B proti Norveški, CE:ECHR:2016:1115JUD 002413011, točke od 130 do 132).

- 52 Res je, kot je generalni pravobranilec poudaril v točki 109 sklepnih predlogov, da se presoja nujnosti, opisana v prejšnji točki, in s tem celovita analiza vprašanja, ali je kumulacijo dveh postopkov mogoče upravičiti na podlagi člena 52(1) Listine, lahko glede na naravo nekaterih dejavnikov, ki jih je treba upoštevati, v celoti opravi le naknadno.
- 53 Vendar varstvo, ki izhaja iz dveh pogojev za uporabo načela *ne bis in idem*, ki sta navedena v točki 28 te sodbe, s pridržkom morebitne upravičitve omejitve pravic, ki v konkretnem primeru izhajajo iz tega načela, na podlagi člena 52(1) Listine spoštuje bistveno vsebino člena 50 Listine. Kot namreč izhaja iz točke 51 te sodbe, sklicevanje na tako upravičitev zahteva, da se dokaže, da je bilo kumuliranje zadevnih postopkov nujno potrebno, pri čemer se v bistvu upošteva obstoj dovolj tesne materialne in časovne povezave med zadevnima postopkoma (glej v tem smislu sodbo z dne 20. marca 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, točka 61, in po analogiji sodbo ESČP z dne 15. novembra 2016, A in B proti Norveški, CE:ECHR:2016:1115JUD 002413011, točka 130). Tako je morebitna upravičitev kumulacije sankcij omejena s pogoji, ki, če so izpolnjeni, zlasti omejujejo – ne da bi posegli v obseg „bis“ kot takega – funkcionalno ločenost zadevnih postopkov in torej konkretni vpliv, ki za zadevne osebe izhaja iz tega, da sta ta postopka, ki se vodita zoper njih, kumulirana.
- 54 Predložitveno sodišče mora ob upoštevanju vseh okoliščin spora o glavni stvari preveriti, ali so pogoji iz točke 51 te sodbe v tem sporu izpolnjeni. Da bi se temu sodišču zagotovil koristen odgovor, je treba vseeno podati naslednja pojasnila.
- 55 Prvič, navesti je treba, da obstoj določbe nacionalnega prava, ki tako kot člen 14 loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges (zakon z dne 17. januarja 2003 o statutu regulatorja belgijskih sektorjev pošte in telekomunikacij, *Moniteur belge* z dne 24. januarja 2003, str. 2591), kar mora preveriti predložitveno sodišče, ureja sodelovanje in izmenjavo informacij med zadevnima organoma, lahko pomeni upošteveni okvir za zagotovitev koordinacije iz točke 51 te sodbe. Predložitveno sodišče mora preveriti tudi, ali je v obravnavanem primeru taka koordinacija dejansko potekala.
- 56 Drugič – ob pridržku presoje predložitvenega sodišča – treba je ugotoviti, da spis, ki je na voljo Sodišču, vsebuje indice o dovolj tesni časovni povezanosti med obema postopkoma in odločbama, sprejetima na podlagi sektorske ureditve in konkurenčnega prava. Tako izgleda, da sta uprava za regulacijo poštnega sektorja in urad za konkurenco svoja postopka vsaj deloma vodila vzporedno. Oba organa sta odločbi sprejela na datuma, ki sta časovno blizu, in sicer 20. julija 2011 ter 10. decembra 2012, kar ob hkratnem upoštevanju zapletenosti preiskav na področju konkurence kaže na dovolj tesno časovno povezanost.
- 57 Nazadnje, okoliščina, da je globa, naložena v drugem postopku, višja od globe, naložene s pravnomočno odločbo v prvem postopku, sama po sebi ne omogoča ugotovitve, da je bila kumulacija postopkov pregona in sankcij za zadevno pravno osebo nesorazmerna, zlasti glede na to, da ta postopka lahko pomenita komplementarni in povezani, vendar ločeni, pravni spoprijetji z istim ravnanjem.

- 58 Glede na vse zgornje preudarke je treba na postavljeni vprašanji odgovoriti, da je treba člen 50 Listine v povezavi s členom 52(1) te listine razlagati tako, da ne nasprotuje temu, da se pravna oseba z globo sankcionira za storitev kršitve konkurenčnega prava Unije, kadar ji je bila glede istega dejanskega stanja že izdana pravnomočna odločba v postopku v zvezi s kršitvijo sektorske ureditve, katere cilj je liberalizacija zadevnega trga, pod pogojem, da obstajajo jasna in natančna pravila, na podlagi katerih je mogoče predvideti, katera dejanja in opustitve so lahko predmet kumulacije postopkov pregona in sankcij ter ki omogočajo koordinacijo med pristojnima organoma, da sta bila postopka vodena dovolj usklajeno in v kratkem razdobju ter da celota naloženih sankcij ustreza teži storjenih kršitev.

Stroški

- 59 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

Člen 50 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah v povezavi s členom 52(1) te listine je treba razlagati tako, da ne nasprotuje temu, da se pravna oseba z globo sankcionira za storitev kršitve konkurenčnega prava Unije, kadar ji je bila glede istega dejanskega stanja že izdana pravnomočna odločba v postopku v zvezi s kršitvijo sektorske ureditve, katere cilj je liberalizacija zadevnega trga, pod pogoji, da obstajajo jasna in natančna pravila, na podlagi katerih je mogoče predvideti, katera dejanja in opustitve so lahko predmet kumulacije postopkov pregona in sankcij, ter ki omogočajo koordinacijo med pristojnima organoma, da sta bila postopka vodena dovolj usklajeno in v kratkem razdobju ter da celota naloženih sankcij ustreza teži storjenih kršitev.

Podpisi