



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 22. marca 2022*

„Predhodno odločanje – Konkurenca – Člen 101 PDEU – Omejevalni sporazum, ki ga preiskujeta dva nacionalna organa, pristojna za konkurenco – Listina Evropske unije o temeljnih pravicah – Člen 50 – Načelo *ne bis in idem* – Obstoj istega kaznivega dejanja – Člen 52(1) – Omejitve načela *ne bis in idem* – Pogoji – Doseganje cilja v splošnem interesu – Sorazmernost“

V zadevi C-151/20,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Oberster Gerichtshof (vrhovno sodišče, Avstrija) z odločbo z dne 12. marca 2020, ki je na Sodišče prispela 27. marca 2020, v postopku

Bundeszweibewerbsbehörde

proti

Nordzucker AG,

Südzucker AG,

Agrana Zucker GmbH,

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, in 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,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za Bundeswettbewerbbehörde N. Harsdorf Enderndorf, B. Krauskopf in A. Xeniadis, agenti,

* Jezik postopka: nemščina.

- za Südzucker AG C. von Köckritz, W. Bosch in A. Fritzsche, Rechtsanwälte,
- za Agrana Zucker GmbH H. Wollmann, C. von Köckritz, W. Bosch in A. Fritzsche, Rechtsanwälte,
- za belgijsko vlado J.-C. Halleux in L. Van den Broeck, agenta, skupaj s P. Vernetom in E. de Lophemom, avocats,
- za nemško vlado sprva J. Möller in S. Heimerl, nato J. Möller, agenta,
- za grško vlado L. Kotroni, agentka,
- za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj s S. Fiorentinom, avvocato dello Stato,
- za latvijsko vlado K. Pommere, agentka,
- za poljsko vlado B. Majczyna in M. Wiącek, agenta,
- za Evropsko komisijo A. Keidel, G. Meessen, P. Rossi, H. van Vliet, 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 Bundeswettbewerbsbehörde (zvezni organ, pristojen za konkurenco, Avstrija; v nadaljevanju: avstrijski organ) ter družbami Nordzucker AG, Südzucker AG in Agrana Zucker GmbH (v nadaljevanju: Agrana) zaradi sodelovanja teh družb pri ravnanju, ki je v nasprotju s členom 101 PDEU in ustreznimi določbami avstrijskega konkurenčnega prava.

Pravni okvir

- 3 V uvodnih izjavah 6 in 8 Uredbe Sveta (ES) št. 1/2003 z dne 16. decembra 2002 o izvajanju pravil konkurence iz členov [101 PDEU] in [102 PDEU] (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 2, str. 205) je navedeno:
 - „(6) Za zagotavljanje učinkovite uporabe pravil konkurence [Unije] morajo biti organi, pristojni za konkurenco v državah članicah, tesneje povezani z njihovo uporabo. V ta namen morajo biti pooblaščen za uporabo prava [Unije].

[...]

(8) Za zagotavljanje učinkovitega izvajanja pravil konkurence [Unije] in pravilnega sodelovanja po tej uredbi morajo organi, pristojni za konkurenco, in sodišča v državah članicah uporabljati člena [101 in 102 PDEU], kadar uporabljajo nacionalno zakonodajo o konkurenci v sporazumih in ravnanjih, ki lahko vplivajo na trgovino med državami članicami. Za zagotavljanje enakovrednih pogojev za sporazume [med podjetji], sklepe podjetniških združenj in usklajena ravnanja na notranjem trgu je prav tako treba v skladu s členom [103(2)(e) PDEU] določiti razmerje med nacionalno zakonodajo in zakonodajo [Unije] o konkurenci. Zato je treba zagotoviti, da uporaba nacionalne zakonodaje o konkurenci pri sporazumih, sklepih in usklajenih ravnanjih v smislu člena [101(1) PDEU] ne more povzročiti prepovedi takih sporazumov, sklepov in usklajenih ravnanj, če ti niso prepovedani tudi na podlagi zakonodaje [Unije] o konkurenci. Pojmi sporazumov, sklepov in usklajenih ravnanj so avtonomni koncepti zakonodaje [Unije] o konkurenci, ki pokriva usklajevanje delovanja podjetij na trgu, kakor ga razlagajo sodišča [Unije]. [...]"

4 Člen 3(1) in (2) te uredbe določa:

„1. Kadar organi, pristojni za konkurenco v državah članicah, ali nacionalna sodišča uporabljajo nacionalno zakonodajo o konkurenci za sporazume, sklepe podjetniških združenj ali za usklajena ravnanja v smislu člena [101(1) PDEU], ki lahko vplivajo na trgovanje med državami članicami v smislu navedene določbe, uporabljajo za te sporazume, sklepe ali usklajena ravnanja tudi člen [101 PDEU]. Kadar organi, pristojni za konkurenco v državah članicah, ali nacionalna sodišča uporabljajo nacionalno zakonodajo o konkurenci za zlorabo, ki je prepovedana s členom [102 PDEU], uporabljajo tudi člen [102 PDEU].

2. Uporaba nacionalne zakonodaje o konkurenci ne sme voditi k prepovedi sporazumov, sklepov podjetniških združenj ali usklajenih ravnanj, ki lahko vplivajo na trgovanje med državami članicami, a ne omejujejo konkurence v smislu člena [101(1) PDEU], ali izpolnjujejo pogoje iz člena [101(3) PDEU], ali jih ureja Uredba o uporabi člena [101(3) PDEU]. Državam članicam ta uredba ne sme preprečevati, da na svojem ozemlju sprejmejo in uporabljajo strožjo nacionalno zakonodajo, ki preprečuje ali preganja enostransko ravnanje, v katero so vpletena podjetja.“

5 Člen 5 te uredbe določa:

„Organi, pristojni za konkurenco v državah članicah, so pristojni za uporabo členov [101 in 102 PDEU] v posameznih primerih. Za ta namen lahko po uradni dolžnosti ali na podlagi pritožbe izdajo naslednje odločbe, ki:

- zahtevajo odpravo kršitve,
- odredijo začasne ukrepe,
- sprejmejo zaveze,
- naložijo globe, periodične denarne kazni ali druge sankcije, predvidene po nacionalnem pravu.

Kadar na podlagi razpoložljivih informacij pogoji za prepoved niso izpolnjeni, se lahko odločijo, da ni nobenega vzroka za njihovo ukrepanje.“

6 Člen 12(1) iste uredbe določa:

„Za namen uporabe členov [101 in 102 PDEU] so Komisija in organi, pristojni za konkurenco v državah članicah, pooblašteni, da drug drugemu priskrbijo in tudi uporabljajo kot dokazno sredstvo vse dejanske ali pravne okoliščine, vključno z zaupnimi podatki.“

7 Člen 23(2) Uredbe št. 1/2003 določa, da lahko Komisija podjetjem in podjetniškim združenjem z odločbo naloži globe, kadar naklepno ali iz malomarnosti kršijo določbe členov 101 PDEU ali 102 PDEU.

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

8 Družbe Nordzucker, Südzucker in njena hčerinska družba Agrana so dejavne na trgu proizvodnje in trženja sladkorja za industrijo in potrošnjo v gospodinjstvih (v nadaljevanju: trg sladkorja).

9 Družbi Nordzucker in Südzucker skupaj s tretjim velikim proizvajalcem prevladujeta na trgu sladkorja v Nemčiji. Tovarne družbe Nordzucker so na severu, tovarne družbe Südzucker pa na jugu te države članice. Zaradi umestitve tovarn, značilnosti sladkorja in stroškov njegovega prevoza je bil nemški trg sladkorja tradicionalno razdeljen na tri glavna geografska območja, na vsakem od njih je prevladoval eden od teh treh velikih proizvajalcev. Ta geografska razdelitev trga ni zajemala tujih trgov, vključno s tistimi, na katerih so delovale hčerinske družbe teh treh proizvajalcev, in se med drugim ni nanašala na avstrijski trg.

10 Družba Agrana je glavna proizvajalka sladkorja v Avstriji. Na trgih, na katerih je prisotna, večinoma deluje samostojno.

11 Pristop novih držav članic k Uniji leta 2004 je povzročil zaskrbljenost nemških proizvajalcev sladkorja zaradi novega konkurenčnega pritiska podjetij s sedežem v teh državah članicah. V teh okoliščinah je bilo najpozneje od leta 2004 med komercialnima direktorjema družb Nordzucker in Südzucker več sestankov, na katerih sta se v izogib temu novemu konkurenčnemu pritisku dogovorila, da si družbi ne bosta medsebojno konkurirali z vdori na svoja glavna tradicionalna prodajna območja.

12 Družba Agrana je konec leta 2005 opazila dobave sladkorja na avstrijski trg, ki so izvirale zlasti iz hčerinske družbe, ki jo je imela družba Nordzucker na Slovaškem, in so bile namenjene avstrijskim industrijskim odjemalcem, katerih izključni dobavitelj je bila doslej družba Agrana.

13 Poslovodja družbe Agrana je 22. februarja 2006 med telefonskim pogovorom komercialnega direktorja družbe Südzucker obvestil o teh dobavah in ga vprašal za ime kontaktne osebe v družbi Nordzucker.

14 Komercialni direktor družbe Südzucker je nato istega dne poklical komercialnega direktorja družbe Nordzucker, da bi ga obvestil o teh dobavah v Avstrijo, pri čemer je namigoval na morebitne učinke na nemški trg sladkorja (v nadaljevanju: sporni telefonski pogovor). Ni dokazano, da je bila družba Agrana o tem telefonskem klicu obveščena.

15 Potem ko je družba Nordzucker, med drugim na Bundeskartellamt (zvezni organ, pristojen za konkurenco, Nemčija; v nadaljevanju: nemški organ) in avstrijski organ, vložila prošnje za prizanesljivost, sta ta organa sočasno začela preiskavo.

- 16 Tako je avstrijski organ septembra 2010 pri Oberlandesgericht Wien (višje deželno sodišče na Dunaju, Avstrija), ki je avstrijsko sodišče, pristojno za področje omejevalnih sporazumov, vložil tožbo, v kateri je predlagal, naj se ugotovi, da je družba Nordzucker kršila člen 101 PDEU in ustrezne določbe avstrijskega prava, ter naj se družbi Südzucker naložita dve globi, od tega ena solidarno z družbo Agrana. Med dokazi, na podlagi katerih je avstrijski organ trdil, da so te tri družbe sodelovale pri omejevalnem sporazumu na avstrijskem trgu sladkorja, je bil med drugim sporni telefonski pogovor.
- 17 Nemški organ pa je z odločbo z dne 18. februarja 2014, ki je postala pravnomočna, ugotovil, da so družbe Nordzucker, Südzucker in tretji nemški proizvajalec iz točke 9 te sodbe kršile člen 101 PDEU in ustrezne določbe nemškega konkurenčnega prava, ter je med drugim družbi Südzucker naložil globo v višini 195.500.000 EUR (v nadaljevanju: pravnomočna odločba nemškega organa). Iz te odločbe izhaja, da so te družbe na trgu sladkorja z rednimi sestanki med predstavniki družb Nordzucker in Südzucker, ki so potekali v obdobju med letoma 2004 in 2007 ali celo do poletja 2008, izvajale sporazum o vzajemnem spoštovanju glavnih prodajnih območij. Nemški organ je v navedeni odločbi povzel vsebino spornega telefonskega pogovora, v okviru katerega sta predstavnika družb Nordzucker in Südzucker razpravljala o avstrijskem trgu. Med vsemi dejstvi, ki jih je ta organ ugotovil, je ta pogovor edini dokaz, ki se nanaša na ta trg.
- 18 Oberlandesgericht Wien (višje deželno sodišče na Dunaju) je s sklepom z dne 15. maja 2019 zavrnilo tožbo avstrijskega organa, med drugim zato, ker je sporazum, ki je bil sklenjen med spornim telefonskim pogovorom, že kaznoval drug nacionalni organ, pristojen za konkurenco, zaradi česar bi bila nova sankcija v nasprotju z načelom *ne bis in idem*.
- 19 Avstrijski organ je zoper ta sklep vložil pritožbo pri Oberster Gerichtshof (vrhovno sodišče, Avstrija), ki je predložitveno sodišče. Predlagal je, prvič, naj se ugotovi, da je družba Nordzucker s tem sporazumom kršila člen 101 PDEU in ustrezne določbe avstrijskega konkurenčnega prava, in drugič, naj se družbi Südzucker za isto kršitev naloži primerna globa.
- 20 Predložitveno sodišče se v zvezi z načelom *ne bis in idem* iz člena 50 Listine na prvem mestu sprašuje o možnosti upoštevanja spornega telefonskega pogovora, glede na to, da je bil ta telefonski pogovor izrecno omenjen v pravnomočni odločbi nemškega organa.
- 21 Prvič, to sodišče ugotavlja, da se je načelo *ne bis in idem* v delu, v katerem se nanaša na „*idem*“ razlagalo različno. Tako naj bi na področju konkurenčnega prava zlasti iz sodbe z dne 14. februarja 2012, Toshiba Corporation in drugi (C-17/10, EU:C:2012:72, točka 97), izhajalo, da je to načelo mogoče uporabiti le, če so izpolnjena tri kumulativna merila, in sicer, da gre za ista dejstva, iste kršitelje in isti varovani pravni interes. Nasprotno pa naj bi Sodišče na drugih področjih prava Unije, zlasti v sodbah z dne 9. marca 2006, Van Esbroeck (C-436/04, EU:C:2006:165, točka 36), in z dne 20. marca 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, točka 35), zavrnilo merilo istovetnosti varovanega pravnega interesa.
- 22 Drugič, predložitveno sodišče se sprašuje, ali je treba pri presoji dela „*idem*“ poleg drugih elementov upoštevati teritorialne učinke omejevalnih sporazumov, ki so potekali na ozemljih različnih držav članic, po analogiji z rešitvijo iz sodb z dne 18. maja 2006, Archer Daniels Midland in Archer Daniels Midland Ingredients/Komisija (C-397/03 P, EU:C:2006:328), z dne 29. junija 2006, Showa Denko/Komisija (C-289/04 P, EU:C:2006:431), in z dne 14. februarja 2012, Toshiba Corporation in drugi (C-17/10 P, EU:C:2012:72, točke od 99 do 103).

- 23 Predložitveno sodišče v zvezi s sporom o glavni stvari opozarja, da po mnenju avstrijskega organa pri globi, naloženi s pravnomočno odločbo nemškega organa, niso bili upoštevani učinki omejevalnega sporazuma v Avstriji. Prav tako naj bi se v skladu z mnenjem podpredsednika nemškega organa z dne 28. junija 2019 z odločbami tega organa načeloma kaznovali le protikonkurenčni učinki v Nemčiji. Oberlandesgericht Wien (višje deželno sodišče na Dunaju) pa naj bi menilo nasprotno zaradi posebnega pomena, ki je bil v pravnomočni odločbi nemškega organa pripisan spornemu telefonskemu pogovoru.
- 24 Predložitveno sodišče na drugem mestu v zvezi s predlogom za ugotovitev kršitve družbe Nordzucker navaja, da je avstrijski organ tej družbi na podlagi nacionalnega prava priznal ugodnosti iz programa prizanesljivosti. Opozarja, da se v skladu s sodbo z dne 18. junija 2013, Schenker & Co. in drugi (C-681/11, EU:C:2013:404), nacionalni organ, pristojen za konkurenco, lahko izjemoma omeji na ugotovitev kršitve brez naložitve globe, ob tem pa se sprašuje, ali je treba v takem postopku ugotavljanja kršitve uporabiti načelo *ne bis in idem*. Sodišče naj bi namreč, med drugim v točki 94 sodbe z dne 14. februarja 2012, Toshiba Corporation in drugi (C-17/10, EU:C:2012:72), razsodilo, da je treba to načelo spoštovati le v postopkih za naložitev glob.
- 25 V teh okoliščinah je Oberster Gerichtshof (vrhovno sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v prehodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali se tretje merilo, izoblikovano v sodni praksi Sodišča na področju konkurenčnega prava v zvezi z uporabo načela *ne bis in idem*, da mora iti za isti varovani pravni interes, uporablja tudi takrat, kadar organa dveh držav članic, pristojna za konkurenco, v zvezi z istim dejanskim stanjem in istimi osebami poleg določb nacionalnega prava uporabijo tudi iste določbe prava Unije (v obravnavanem primeru člen 101 PDEU)?

Če je odgovor na to vprašanje pritrdilen:

2. Ali gre v takem primeru vzporedne uporabe evropskega in nacionalnega konkurenčnega prava za isti varovani pravni interes?
3. Ali je za uporabo načela *ne bis in idem* poleg tega pomembno, ali so se v odločbi organa države članice, pristojnega za konkurenco, o naložitvi globe, ki je bila izdana najprej, upoštevali dejanski učinki kršitve konkurenčnega prava na drugo državo članico, katere organ, pristojen za konkurenco, je v postopku konkurenčnega prava, ki ga je vodil, odločil pozneje?
4. Ali gre tudi pri postopku, v katerem je zaradi sodelovanja udeleženca v nacionalnem programu prizanesljivosti mogoče samo ugotoviti njegovo kršitev konkurenčnega prava, za postopek, v katerem velja načelo *ne bis in idem*, ali pa je taka ugotovitev kršitve mogoča ne glede na odločitev v prejšnjem postopku v zvezi z naložitvijo globe (v drugi državi članici)?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo in tretje vprašanje

- 26 Predložitveno sodišče s prvim in tretjim vprašanjem, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 50 Listine razlagati tako, da nasprotuje temu, da organ, ki je pristojen za konkurenco v eni državi članici, neko podjetje preganja in mu po potrebi naloži globo zaradi kršitve člena 101 PDEU in ustreznih določb nacionalnega konkurenčnega prava zaradi ravnanja,

ki je imelo protikonkurenčni cilj ali posledico na ozemlju te države članice, čeprav je to ravnanje organ, ki je pristojen za konkurenco v drugi državi članici, že omenil v pravnomočni odločbi, ki jo je zoper to podjetje sprejel po postopku zaradi kršitve člena 101 PDEU in ustreznih določb konkurenčnega prava te druge države članice.

- 27 V tem okviru želi predložitveno sodišče zlasti razjasniti merila, ki so upoštevana za presojo, ali sta oba nacionalna organa, pristojna za konkurenco, odločala o istih dejstvih.

Uvodne ugotovitve

- 28 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.
- 29 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“. Tako načelo *ne bis in idem* prepoveduje kumulacijo postopkov 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).
- 30 V zvezi s presojo kazenske narave zadevnih postopkov in sankcij, ki jo mora opraviti predložitveno sodišče, je treba opozoriti, da so upoštevana 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).
- 31 V zvezi s tem je treba poudariti, da se uporaba člena 50 Listine ne omejuje samo na postopke in sankcije, ki so z nacionalnim pravom opredeljeni kot „kazenski“, ampak – ne glede na tako opredelitev v notranjem pravu – zajema postopke in sankcije, za katere je treba šteti, da imajo kaznovalno 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).
- 32 V zvezi s tem je Sodišče že razsodilo, da je treba načelo *ne bis in idem* spoštovati v postopkih za naložitev glob, ki spadajo v konkurenčno pravo. Navedeno načelo na področju konkurence prepoveduje, da bi bilo podjetje ponovno kaznovano ali preganjano zaradi protikonkurenčnega ravnanja, za katero je že bilo kaznovano ali glede katerega je bilo ugotovljeno, da zanj ni odgovorno, s prejšnjo odločbo, zoper katero ni več mogoče vložiti pravnega sredstva (sodbi z dne 14. februarja 2012, Toshiba Corporation in drugi, C-17/10, EU:C:2012:72, točka 94 in navedena sodna praksa, in z dne 3. aprila 2019, Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie, C-617/17, EU:C:2019:283, točka 28).
- 33 Iz tega sledi, da je uporaba načela *ne bis in idem* v postopkih na področju konkurenčnega prava odvisna od dveh pogojev, in sicer, prvič, da obstaja prejšnja pravnomočna odločba (pogoj „bis“) in, drugič, da se prejšnja odločba in poznejši pregoni ali odločbe nanašajo na isto ravnanje (pogoj „idem“).

Pogoj „bis“

- 34 V zvezi s pogojem „bis“ je treba opozoriti, da je za to, da bi se za odločbo lahko štelo, da je bilo z njo dokončno odločeno o dejstvih, ki so bila obravnavana v drugem postopku, potrebno ne le, da je ta odločba postala pravnomočna, ampak tudi, da je bila izdana po vsebinski presoji zadeve (glej po analogiji sodbo z dne 5. junija 2014, M, C-398/12, EU:C:2014:1057, točki 28 in 30).
- 35 V obravnavanem primeru je iz ugotovitev predložitvenega sodišča razvidno, da je pravnomočna odločba nemškega organa prejšnja pravnomočna odločba v smislu sodne prakse, navedene v prejšnji točki.

Pogoj „idem“

- 36 Kar zadeva pogoj „idem“, iz besedila člena 50 Listine izhaja, da ta člen prepoveduje več kot enkratno preganjanje ali kaznovanje iste osebe za isto kaznivo dejanje.
- 37 Kot navaja predložitveno sodišče v predlogu za sprejetje predhodne odločbe, se različni postopki in sankcije iz postopka v glavni stvari nanašajo na isti pravni osebi, in sicer na družbi Nordzucker in Südzucker.
- 38 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je upošteveno merilo za presojo obstoja istega kaznivega dejanja merilo istovetnosti dejstev v smislu obstoja sklopa konkretnih, med seboj neločljivo povezanih okoliščin, ki vodijo do pravnomočne oprostitev ali obsodbe zadevne osebe. Člen 50 Listine tako prepoveduje, da bi se na podlagi istih dejstev v različnih postopkih naložilo več sankcij kazenske narave (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).
- 39 Poleg tega iz sodne prakse Sodišča izhaja, da pravna opredelitev dejstev in varovanega pravnega interesa v nacionalnem pravu ni upoštevana za ugotovitev obstoja istega kaznivega dejanja, saj se obseg varstva, podeljenega s členom 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).
- 40 Enako velja za uporabo načela *ne bis in idem* iz člena 50 Listine na področju konkurenčnega prava Unije, saj se obseg varstva, zagotovljenega s to določbo, ne more, razen če je v pravu Unije določeno drugače, spreminjati od enega področja do drugega (današnja sodba, bpost, C-117/20, točka 35).
- 41 V zvezi z merilom istovetnosti dejstev vprašanje, ali je bil cilj oziroma posledica ravnanja podjetij preprečiti, omejiti ali izkriviti konkurenco, namreč ni mogoče presojati abstraktno, ampak ga je treba preučiti glede na ozemlje in trg proizvodov, na katerem je zadevno ravnanje imelo tak cilj ali tako posledico, in obdobje, v katerem je zadevno ravnanje imelo tak cilj ali tako posledico (glej po analogiji sodbi z dne 14. februarja 2012, Toshiba Corporation in drugi, C-17/10, EU:C:2012:72, točka 99, in z dne 25. februarja 2021, Slovak Telekom, C-857/19, EU:C:2021:139, točka 45).
- 42 Predložitveno sodišče, ki je edino pristojno za odločanje o dejstvih, mora ugotoviti, ali se spor, o katerem odloča, nanaša na isto dejansko stanje, kot je tisto, ki je privedlo do sprejetja pravnomočne odločbe nemškega organa, glede na ozemlje, trg proizvodov in obdobje, na katerega se ta odločba nanaša. Tako se mora to sodišče prepričati o obsegu navedene odločbe.

Kot je generalni pravobranilec navedel v točki 68 sklepnih predlogov, lahko nacionalno sodišče na podlagi člena 12(1) Uredbe št. 1/2003 s pomočjo nacionalnega organa, pristojnega za konkurenco, od organa, ki je za konkurenco pristojen v drugi državi članici, zahteva dostop do odločbe, ki jo je sprejel zadnjenavedeni organ, in do informacij o vsebini te odločbe. Sodišče pa lahko temu sodišču v okviru presoje tega obsega poda elemente za razlago prava Unije.

- 43 V zvezi s tem je iz elementov spisa razvidno, da se vprašanja predložitvenega sodišča natančneje nanašajo na okoliščino, da pregon v Avstriji temelji na dokazu – to je na spornem telefonskem pogovoru, v katerem je bilo izpostavljeno vprašanje avstrijskega trga sladkorja – ki je bil že omenjen v pravnomočni odločbi nemškega organa. To sodišče se sprašuje, ali je ob upoštevanju omembe telefonskega pogovora v tej odločbi izpolnjen pogoj o istovetnosti dejstev.
- 44 V zvezi s tem je treba ob upoštevanju sodne prakse, navedene v točki 41 te sodbe, pojasniti, da zgolj okoliščina, da organ države članice v odločbi o ugotovitvi kršitve konkurenčnega prava Unije in ustreznih določb prava te države članice navaja dejstvo, ki se nanaša na ozemlje druge države članice, ne more zadostovati za ugotovitev, da je to dejstvo razlog za pregon ali da je ta organ nanj oprl ugotovitev te kršitve. Preveriti je treba še, ali se je navedeni organ pri ugotovitvi kršitve in odgovornosti obdolženca za to kaznivo dejanje ter, odvisno od primera, pri določitvi sankcije na to dejstvo dejansko oprl na način, da je treba šteti, da to kaznivo dejanje zajema ozemlje te druge države članice (glej po analogiji sodbo z dne 14. februarja 2012, Toshiba Corporation in drugi, C-17/10, EU:C:2012:72, točki 101 in 102).
- 45 Zato mora predložitveno sodišče na podlagi presoje vseh upoštevnih okoliščin preveriti, ali je nameraval nemški organ v pravnomočni odločbi ugotoviti in kaznovati zadevni omejevalni sporazum, kot se je glede na njegov protikonkurenčni cilj ali posledico v obravnavanem obdobju nanašal ne le na nemški, ampak tudi na avstrijski trg.
- 46 V okviru te presoje je treba zlasti preučiti, ali so se pravne presoje, ki jih je nemški organ opravil na podlagi dejstev, ki jih je ugotovil v svoji pravnomočni odločbi, nanašale izključno na nemški ali tudi na avstrijski trg sladkorja. Pomembno je tudi, ali je nemški organ pri izračunu globe na podlagi prometa, ustvarjenega na trgu, na katerega je vplivala kršitev, kot osnovo za izračun upošteval samo promet, ustvarjen v Nemčiji (glej po analogiji sodbo z dne 14. februarja 2012, Toshiba Corporation in drugi, C-17/10, EU:C:2012:72, točka 101).
- 47 Če bi predložitveno sodišče po presoji vseh upoštevnih okoliščin menilo, da omejevalni sporazum iz postopka v glavni stvari s pravnomočno odločbo nemškega organa ni bil ugotovljen in kaznovan zaradi svojega protikonkurenčnega cilja ali posledice na avstrijskem ozemlju, bi moralo to sodišče ugotoviti, da se zadeva, ki jo obravnava, ne nanaša na ista dejstva, kot so tista, na podlagi katerih je bila sprejeta pravnomočna odločba nemškega organa, tako da načelo *ne bis in idem* v smislu člena 50 Listine ne bi nasprotovalo novemu postopku in po potrebi novim kaznim (glej po analogiji sodbo z dne 14. februarja 2012, Toshiba Corporation in drugi, C-17/10, EU:C:2012:72, točka 103).
- 48 V nasprotnem primeru, če bi predložitveno sodišče presodilo, da je bil s pravnomočno odločbo nemškega organa omejevalni sporazum ugotovljen in kaznovan zaradi tudi svojega protikonkurenčnega cilja ali posledic na avstrijskem ozemlju, bi moralo to sodišče ugotoviti, da se zadeva, ki jo obravnava, nanaša na ista dejstva, kot so tista, na podlagi katerih je nemški organ sprejel pravnomočno odločbo. S tako kumulacijo postopkov in, odvisno od primera, sankcij bi bila omejena temeljna pravica, zagotovljena s členom 50 Listine.

Upravičenost morebitne omejitve temeljne pravice, zagotovljene s členom 50 Listine

- 49 Za celovit odgovor predložitvenemu sodišču je treba dodati, da je omejitev temeljne pravice, zagotovljene s členom 50 Listine, do kakršne bi prišlo v primeru iz točke 48 te sodbe, lahko upravičena na podlagi člena 52(1) 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).
- 50 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 potrebne in če dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, ali če so potrebne zaradi zaščite pravic in svoboščin drugih.
- 51 Glede pogojev iz člena 52(1), drugi stavek, Listine in, natančneje, vprašanja, ali omejitev temeljne pravice, zagotovljene v členu 50 Listine, ki izhaja iz kumulacije postopkov in, odvisno od primera, sankcij s strani dveh nacionalnih organov, pristojnih za konkurenco, ustreza cilju v splošnem interesu, je treba poudariti, da je člen 101 PDEU določba javnega reda, ki prepoveduje omejevalne sporazume in sledi cilju, ki je nujen za delovanje notranjega trga, da bi se zagotovila neizkrivljena konkurenca na tem trgu (glej v tem smislu sodbi z dne 1. junija 1999, Eco Swiss, C-126/97, EU:C:1999:269, točka 36, in z dne 13. julija 2006, Manfredi in drugi, od C-295/04 do C-298/04, EU:C:2006:461, točka 31).
- 52 Ob upoštevanju pomena, ki ga sodna praksa Sodišča pripisuje temu cilju v splošnem interesu, je kumulacijo postopkov in sankcij kazenske narave mogoče upravičiti, če se ti postopki in sankcije – glede na uresničevanje takega cilja – nanašajo na komplementarne cilje, katerih predmet so glede na okoliščine različni vidiki istega zadevnega kršitvenega ravnanja (glej v tem smislu sodbo z dne 20. marca 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, točka 44).
- 53 V zvezi s tem pa je treba glede vloge organov držav članic pri zagotavljanju spoštovanju konkurenčnega prava Unije spomniti, da člen 3(1), prvi stavek, Uredbe št. 1/2003 vzpostavlja tesno povezavo med prepovedjo omejevalnih sporazumov iz člena 101 PDEU in ustreznimi določbami nacionalnega konkurenčnega prava. Kadar nacionalni organ, pristojen za konkurenco, za sporazum med podjetji, ki bi lahko vplival na trgovino med državami članicami v smislu člena 101 PDEU, uporablja določbe nacionalnega prava, ki prepovedujejo omejevalne sporazume, mu navedeni člen 3(1), prvi stavek, nalaga, da hkrati uporabi tudi člen 101 PDEU (sodbi z dne 14. februarja 2012, Toshiba Corporation in drugi, C-17/10, EU:C:2012:72, točka 77, in z dne 13. decembra 2012, Expedia, C-226/11, EU:C:2012:795, točka 18).
- 54 Iz člena 3(2), prvi stavek, Uredbe št. 1/2003 izhaja, da uporaba nacionalne zakonodaje o konkurenci ne sme voditi k prepovedi omejevalnih sporazumov, ki lahko vplivajo na trgovanje med državami članicami, če ne omejujejo konkurence v smislu člena 101(1) PDEU (sodba z dne 13. decembra 2012, Expedia, C-226/11, EU:C:2012:795, točka 19).
- 55 Iz teh določb v povezavi z uvodno izjavo 8 Uredbe št. 1/2003 izhaja, da uporaba določb nacionalnega konkurenčnega prava ne sme povzročiti prepovedi sporazumov, sklepov in usklajenih ravnanj v smislu člena 101(1) PDEU, če ti niso prepovedani tudi na podlagi te določbe. Z drugimi besedami, rezultat ne sme biti drugačen od tistega, ki bi izhajal iz uporabe te določbe.

- 56 Če bi torej dva nacionalna organa, pristojna za konkurenco, preganjala in kaznovala ista dejanja, da bi se zagotovilo spoštovanje prepovedi omejevalnih sporazumov na podlagi člena 101 PDEU in ustreznih določb njunega nacionalnega prava, bi ta organa uresničevala isti cilj v splošnem interesu, ki je zagotoviti, da se konkurenca na notranjem trgu ne izkrivlja s protikonkurenčnimi sporazumi, sklepi podjetniških združenj ali usklajenimi ravnanji.
- 57 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da kumulacije postopkov in sankcij – ker ne sledijo komplementarnim ciljem, ki se nanašajo na različne vidike istega ravnanja, v smislu sodne prakse, navedene v točki 52 te sodbe – nikakor ni mogoče upravičiti na podlagi člena 52(1) Listine.
- 58 Glede na vse zgoraj navedene preudarke je treba na prvo in tretje vprašanje odgovoriti, da je treba člen 50 Listine razlagati tako, da ne nasprotuje temu, da organ, ki je pristojen za konkurenco v eni državi članici, neko podjetje preganja in mu po potrebi naloži globo za kršitev člena 101 PDEU in ustreznih določb nacionalnega konkurenčnega prava zaradi ravnanja, ki je imelo protikonkurenčni cilj ali posledico na ozemlju te države članice, čeprav je organ, ki je pristojen za konkurenco v drugi državi članici, to ravnanje že omenil v pravnomočni odločbi, ki jo je zoper to podjetje sprejel po postopku zaradi kršitve člena 101 PDEU in ustreznih določb konkurenčnega prava te druge države članice, če ta odločba ne temelji na ugotovitvi protikonkurenčnega cilja ali posledice na ozemlju prve države članice.

Drugo vprašanje

- 59 Glede na odgovor na prvo in tretje vprašanje na drugo vprašanje ni treba odgovoriti.

Četrto vprašanje

- 60 Predložitveno sodišče s četrnim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 50 Listine razlagati tako, da se v postopku, v katerem se uporablja konkurenčno pravo in v katerem je zaradi sodelovanja zadevne stranke v nacionalnem programu prizanesljivosti mogoča le ugotovitev kršitve tega prava, lahko uporabi načelo *ne bis in idem*.
- 61 Na prvem mestu je treba opozoriti, da, kot izhaja iz sodne prakse, navedene v točki 32 te sodbe, načelo *ne bis in idem* na področju konkurence prepoveduje, da bi bilo podjetje ponovno kaznovano ali preganjano zaradi protikonkurenčnega ravnanja, za katero je bilo s prejšnjo odločbo, zoper katero ni več mogoče vložiti pravnega sredstva, kaznovano ali oproščeno odgovornosti.
- 62 Cilj načela *ne bis in idem* je torej preprečiti, da bi bilo podjetje „ponovno sankcionirano ali preganjano“, kar predpostavlja, da je bilo to podjetje s prejšnjo odločbo, zoper katero ni več mogoče vložiti pravnega sredstva, kaznovano oziroma je bilo s to odločbo ugotovljeno, da ni odgovorno. Njegov namen – kot nujna posledica načela *res judicata* – je zagotovitev pravne varnosti in enakosti; s tem se zagotovi, da je lahko zadevna oseba – potem ko je zoper njo uveden pregon in je bila, odvisno od okoliščin primera, kaznovana – prepričana, da je za isto kršitev ne bodo več preganjali (glej v tem smislu sodbo z dne 3. aprila 2019, Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie, C-617/17, EU:C:2019:283, točki 29 in 33).
- 63 Iz tega sledi, da lahko že začetek kazenskega pregona kot tak spada na področje uporabe načela *ne bis in idem*, ne glede na to, ali ta pregon vodi do dejanske naložitve sankcije.

- 64 Na drugem mestu je treba poudariti, da je treba v skladu s sodno prakso Sodišča člen 101 PDEU ter člena 5 in 23(2) Uredbe št. 1/2003 razlagati tako, da se lahko nacionalni organi, pristojni za konkurenco, ob ugotovljeni kršitvi člena 101 PDEU izjemoma omejijo na ugotovitev te kršitve brez naložitve globe, če je zadevno podjetje sodelovalo v nacionalnem programu prizanesljivosti (sodba z dne 18. junija 2013, Schenker & Co. in drugi, C-681/11, EU:C:2013:404, točka 50). Da bi se zagotovilo, da nenaložitev globe na podlagi nacionalnega programa prizanesljivosti ne posega v zahtevo po učinkoviti in enotni uporabi člena 101 PDEU, je tako obravnavanje mogoče odobriti samo v resnično izjemnih okoliščinah, na primer, kadar je bilo sodelovanje podjetja odločilno za odkritje in učinkovit pregon omejevalnega sporazuma (sodba z dne 18. junija 2013, Schenker & Co. in drugi, C-681/11, EU:C:2013:404, točki 47 in 49).
- 65 Iz tega sledi, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 92 sklepnih predlogov, da nikakor ni samodejno zagotovljeno podjetju, ki prosi za uporabo programa prizanesljivosti, da bo deležno imunitete ali znižanja glob.
- 66 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da se – brez poseganja v odgovor na prvo in tretje vprašanje predložitvenega sodišča – načelo *ne bis in idem* lahko uporabi v postopku, v katerem se uporablja konkurenčno pravo, ne glede na to, da se lahko zato, ker je podjetje, zoper katero se je vodil že nek drug postopek, v katerem je bila izdana pravnomočna odločba, sodelovalo v nacionalnem programu prizanesljivosti, v tem novem postopku ugotovi le kršitev tega prava.
- 67 Glede na vse zgoraj navedene preudarke je treba na četrto vprašanje odgovoriti, da je treba člen 50 Listine razlagati tako, da se v postopku, v katerem se uporablja konkurenčno pravo in v katerem je zaradi sodelovanja zadevne stranke v nacionalnem programu prizanesljivosti mogoča le ugotovitev kršitve tega prava, lahko uporabi načelo *ne bis in idem*.

Stroški

- 68 Ker je ta postopek za stranke 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 je treba razlagati tako, da ne nasprotuje temu, da organ, ki je pristojen za konkurenco v eni državi članici, neko podjetje preganja in mu po potrebi naloži globo za kršitev člena 101 PDEU in ustreznih določb nacionalnega konkurenčnega prava zaradi ravnanja, ki je imelo protikonkurenčni cilj ali posledico na ozemlju te države članice, čeprav je organ, ki je pristojen za konkurenco v drugi državi članici, to ravnanje že omenil v pravnomočni odločbi, ki jo je zoper to podjetje sprejel po postopku zaradi kršitve člena 101 PDEU in ustreznih določb konkurenčnega prava te druge države članice, če ta odločba ne temelji na ugotovitvi protikonkurenčnega cilja ali posledice na ozemlju prve države članice.**
- Člen 50 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah je treba razlagati tako, da se v postopku, v katerem se uporablja konkurenčno pravo in v katerem je zaradi sodelovanja zadevne stranke v nacionalnem programu prizanesljivosti mogoča le ugotovitev kršitve tega prava, lahko uporabi načelo *ne bis in idem*.**

Podpisi