



# Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 22 mars 2022\*

”Begäran om förhandsavgörande – Konkurrens – Posttjänster – Avgiftssystem som tillämpas av en tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster – Böter som ålagts av en nationell tillsynsmyndighet för postsektorn – Böter som ålagts av en nationell konkurrensmyndighet – Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Artikel 50 – Principen *ne bis in idem* – En och samma överträdelse – Artikel 52.1 – Begränsningar av principen *ne bis in idem* – Kumulering av förfaranden och påföljder – Villkor – Eftersträvande av ett mål av allmänintresse – Proportionalitet”

I mål C-117/20,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Cour d’appel de Bruxelles (Appellationsdomstolen i Bryssel, Belgien) genom beslut av den 19 februari 2020, som inkom till domstolen den 3 mars 2020, i målet

**Bpost SA**

mot

**Autorité belge de la concurrence,**

ytterligare deltagare i rättegången:

**Publimail SA,**

**Europeiska kommissionen**

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden L. Bay Larsen, avdelningsordförandena A. Arabadjiev, K. Jürimäe (referent), C. Lycourgos, E. Regan, N. Jääskinen, I. Ziemele och J. Passer samt domarna M. Ilešič, T. von Danwitz, A. Kumin och N. Wahl,

generaladvokat: M. Bobek,

justitiesekreterare: enhetschefen D. Dittert,

\* Rättegångsspråk: franska.

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 22 mars 2021,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Bpost SA, genom J. Bocken, S. Gnedasj, K. Verbouwe och S. Mathieu, avocats,
- Belgiens regering, genom J.-C. Halleux, L. Van den Broeck och C. Pochet, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av P. Vernet och E. de Lophem, avocats,
- Tysklands regering, inledningsvis genom J. Möller och S. Heimerl, därefter genom J. Möller, båda i egenskap av ombud,
- Tjeckiens regering, genom M. Smolek, J. Vlácil och I. Gavrilova, samtliga i egenskap av ombud,
- Greklands regering, genom L. Kotroni, i egenskap av ombud,
- Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av P. Gentili, avvocato dello Stato,
- Lettlands regering, inledningsvis genom K. Pommere och V. Kalniņa, därefter genom K. Pommere, båda i egenskap av ombud,
- Polens regering, genom B. Majczyna och M. Wiącek, båda i egenskap av ombud,
- Rumäniens regering, genom E. Gane, R.I. Hațieganu och A. Wellman, samtliga i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom H. van Vliet, P. Rossi, A. Cleenewerck de Crayencour och F. van Schaik, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 2 september 2021 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

### **Dom**

- 1 Begäran om förhandsavgörande rör tolkningen av artikel 50 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Bpost SA och Autorité belge de la concurrence (den belgiska konkurrensmyndigheten), som efterträtt Conseil de la concurrence (konkurrensrådet) (nedan tillsammans kallade konkurrensmyndigheten). Målet rör lagenligheten av ett beslut genom vilket Bpost ålades att betala böter för missbruk av dominerande ställning (nedan kallat konkurrensmyndighetens beslut).

## Tillämpliga bestämmelser

### *Unionsrätt*

- 3 Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG av den 15 december 1997 om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna (EGT L 15, 1998, s. 14), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/6/EG av den 20 februari 2008 (EUT L 52, 2008, s. 3) (nedan kallat direktiv 97/67), har till syfte att gradvis liberalisera marknaden för posttjänster.
- 4 Skälen 8 och 41 i direktiv 97/67 har följande lydelse:
- ”(8) Åtgärder som syftar till att säkerställa att marknaden liberaliseras gradvis och under kontrollerade former och till att trygga en rimlig balans i genomförandet av dessa åtgärder är nödvändiga för att garantera ett fritt tillhandahållande av tjänster inom postsektorn i hela [Europeiska unionen], samtidigt som rättigheterna och skyldigheterna för dem som tillhandahåller de samhällsomfattande tjänsterna respekteras.
- ...
- (41) Detta direktiv påverkar inte tillämpningen av bestämmelserna i fördraget, särskilt inte konkurrensreglerna och reglerna för friheten att tillhandahålla tjänster.”
- 5 I artikel 12 i direktivet föreskrivs bland annat att medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att se till att avgifterna för var och en av de tjänster som ingår i de samhällsomfattande tjänsterna är öppna för insyn och icke-diskriminerande.

### *Belgisk rätt*

- 6 Genom artiklarna 144 bis och 144 ter i loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques (lag av den 21 mars 1991 om reform av vissa offentliga affärsdrivande företag) (*Moniteur belge* av den 27 mars 1991, s. 6155), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet, införlivas artikel 12 i direktiv 97/67 med den belgiska rättsordningen.
- 7 I artikel 3 i loi du 10 juin 2006 sur la protection de la concurrence économique (lag av den 10 juni 2006 om skydd för ekonomisk konkurrens) (*Moniteur belge* av den 29 juni 2006, s. 32755), samordnad genom kunglig förordning av den 15 september 2006 (*Moniteur belge* av den 29 september 2006, s. 50613), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallad lagen om konkurrensskydd), föreskrivs följande:

”Ett eller flera företags missbruk av en dominerande ställning på den belgiska marknaden eller inom en väsentlig del av denna är förbjudet, utan att ett föregående beslut därvid är nödvändigt.

Sådant missbruk kan särskilt bestå i att

1° direkt eller indirekt påtvinga oskäligen höga inköps- eller försäljningspriser eller andra oskäligen höga affärsvillkor,

- 2° begränsa produktion, avsättningsmöjligheter eller teknisk utveckling till nackdel för konsumenterna,
- 3° tillämpa olika villkor för likvärdiga transaktioner med vissa handelspartner, varigenom dessa får en konkurrensnackdel, eller
- 4° ställa som villkor för att ingå avtal att den andra parten åtar sig ytterligare förpliktelser, som varken till sin natur eller enligt handelsbruk har något samband med föremålet för avtalet.”

### **Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna**

- 8 Bpost är den etablerade tillhandahållaren av posttjänster i Belgien. Bolaget erbjuder tjänster avseende postbefordran till allmänheten, men även till två särskilda kundkategorier, nämligen stor- och företagskunder, som är slutkonsumenter, och förberedande företag, som är mellanhänder som själva tillhandahåller tjänster i tidigare led av postbefordringstjänsten, genom att förbereda post och överlämna försändelser.
- 9 Från och med år 2010 införde Bpost ett nytt system för prissättning för distribution av adresserade reklamförsändelser och administrativa försändelser som byggde på en ”avsändarbaserad” modell. Enligt denna modell beräknades de volymrabatter som mellanhänderna beviljades inte längre på grundval av den totala mängden försändelser från samtliga avsändare till vilka de tillhandahöll sina tjänster, utan på grundval av den mängd försändelser som varje avsändare separat lämnade in.
- 10 Genom beslut av den 20 juli 2011 ålade Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT) (den belgiska tillsynsmyndigheten för postsektorn) (nedan kallad tillsynsmyndigheten), med stöd av artikel 144 bis och artikel 144 ter punkt 1 led 5 i lagen av den 21 mars 1991 om omorganisation av vissa offentliga affärsdrivande företag, i den lydelse som är tillämplig på det nationella målet, Bpost att betala böter på 2,3 miljoner euro för att ha åsidosatt förbudet mot diskriminering i fråga om avgifter (nedan kallat tillsynsmyndighetens beslut). Enligt detta beslut grundades det nya avgiftssystem som Bpost hade infört från och med år 2010 på en omotiverad skillnad i behandling mellan mellanhänderna och de direkta kunderna. Tillsynsmyndigheten angav dessutom att det förfarande som lett fram till antagandet av nämnda beslut inte avsåg tillämpningen av konkurrensrätten.
- 11 Genom dom av den 10 mars 2016 upphävde Cour d’appel de Bruxelles (Appellationsdomstolen i Bryssel, Belgien) tillsynsmyndighetens beslut, med motiveringen att den aktuella prissättningen inte var diskriminerande. Denna dom, som har vunnit laga kraft, meddelades efter ingivandet av en begäran om förhandsavgörande, som gav upphov till domen av den 11 februari 2015, Bpost (C-340/13, EU:C:2015:77).
- 12 Under mellantiden konstaterade konkurrensmyndigheten, i ett beslut den 10 december 2012, att Bpost hade gjort sig skyldigt till missbruk av dominerande ställning i strid med artikel 3 i lagen om konkurrensskydd och artikel 102 FEUF. Missbruket bestod i att Bpost hade antagit och genomfört sitt nya prissättningssystem under perioden januari 2010–juli 2011. Enligt detta beslut medförde nämnda system en utestängningseffekt för Bposts mellanhänder och potentiella konkurrenter samt en trohetskapande effekt gentemot dess viktigaste kunder, som kunde öka hindren för inträde på marknaden. På grund av missbruket av dominerande ställning ålades Bpost att betala

böter på 37 399 786 euro, beräknade med beaktande av de böter som tidigare hade ålagts av tillsynsmyndigheten. Det förfarande som ledde fram till antagandet av nämnda beslut beaktade inte förekomsten av eventuella diskriminerande förfaranden.

- 13 Genom dom av den 10 november 2016 ogiltigförklarade Cour d'appel de Bruxelles (Appellationsdomstolen i Bryssel, Belgien) konkurrensmyndighetens beslut på grund av att det stred mot principen *ne bis in idem*. Nämnda domstol fann att de förfaranden som hade genomförts av tillsynsmyndigheten och konkurrensmyndigheten avsåg samma faktiska omständigheter.
- 14 Genom dom av den 22 november 2018 upphävde Cour de cassation (Högsta domstolen, Belgien) denna dom och återförvisade målet till Cour d'appel de Bruxelles (Appellationsdomstolen i Bryssel).
- 15 I det förfarande som följde på återförvisningen diskuterade Bpost, konkurrensmyndigheten och Europeiska kommissionen, som agerar i egenskap av *amicus curiae*, iakttagandet av principen *ne bis in idem* och villkoren för dess tillämpning.
- 16 Den hänskjutande domstolen har i sin begäran om förhandsavgörande angett att de förfaranden som genomförs av tillsynsmyndigheten respektive konkurrensmyndigheten leder till att administrativa påföljder av straffrättslig karaktär åläggs i syfte att bestraffa olika överträdelse till följd av att sektorsspecifika bestämmelser respektive konkurrenslagstiftningen har åsidosatts. Under dessa omständigheter anser den hänskjutande domstolen att det i princip finns anledning att grunda sig på domstolens praxis avseende principen *ne bis in idem* på konkurrensrättens område, såsom den särskilt framgår av dom av den 14 februari 2012, Toshiba Corporation m.fl. (C-17/10, EU:C:2012:72). Det följer av denna rättspraxis att det vid prövningen av huruvida två förfaranden avser samma faktiska omständigheter ska prövas huruvida tre kumulativa villkor är uppfyllda, nämligen att de faktiska omständigheterna är identiska, att det är fråga om samma regelöverträdare och att det är samma rättsliga intresse som skyddas. Den hänskjutande domstolen har emellertid understrukit att det sista kriteriet inte tillämpas på andra områden än de konkurrensrättsliga.
- 17 Den hänskjutande domstolen har påpekat att de båda aktuella förfarandena grundar sig på skilda lagstiftningar som syftar till att skydda skilda rättsliga intressen. Det förfarande som genomfördes av tillsynsmyndigheten syftade till att säkerställa en liberalisering av postsektorn genom regler om transparens och icke-diskriminering i fråga om avgifter, medan konkurrensmyndighetens förfarande syftade till att säkerställa fri konkurrens inom den inre marknaden genom att bland annat förbjuda missbruk av dominerande ställning. Kriteriet att det rättsliga intresse som skyddas måste vara detsamma är nödvändigt för att säkerställa en effektiv tillämpning av konkurrensrätten.
- 18 Den hänskjutande domstolen anser emellertid att det, med hänsyn till osäkerheten om huruvida detta kriterium är relevant mot bakgrund av EU-domstolens praxis, är nödvändigt att EU-domstolen klargör vad som gäller.
- 19 Den hänskjutande domstolen vill även få klarhet i vilka villkor som gäller för en eventuell kumulering av förfaranden enligt en begränsning av principen *ne bis in idem*, mot bakgrund av den rättspraxis som följer av dom av den 20 mars 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197), dom av den 20 mars 2018, Garlsson Real Estate m.fl. (C-537/16, EU:C:2018:193), och dom av den 20 mars 2018, Di Puma och Zecca (C-596/16 och C-597/16, EU:C:2018:192).

20 Mot denna bakgrund beslutade Cour d'appel de Bruxelles (Appellationsdomstolen i Bryssel) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

- ”1) Ska principen om [*ne*] *bis in idem*, som garanteras i artikel 50 i stadgan, tolkas så, att den inte utgör hinder för den behöriga administrativa myndigheten i en medlemsstat att ålägga böter för överträdelse av unionens konkurrensrätt, i en situation som den i det aktuella fallet, där samma juridiska person redan slutligt har befriats från skyldigheten att erlægga en administrativ sanktionsavgift som den nationella tillsynsmyndigheten för postsektorn meddelade för en påstådd överträdelse av postlagstiftningen mot bakgrund av samma eller liknande faktiska omständigheter, om kriteriet om att det skyddade rättsliga intresset ska vara detsamma inte är uppfyllt på grund av att förevarande mål avser två olika överträdelser av två olika lagstiftningar som omfattas av två separata rättsområden?
- 2) Ska principen om [*ne*] *bis in idem*, som garanteras i artikel 50 i stadgan, tolkas så, att den inte utgör hinder för den behöriga administrativa myndigheten i en medlemsstat att ålägga böter för överträdelse av unionens konkurrensrätt, i en situation som den i det aktuella fallet, där samma juridiska person redan slutligt har befriats från skyldigheten att erlægga en administrativ sanktionsavgift som den nationella tillsynsmyndigheten för postsektorn meddelade för en påstådd överträdelse av postlagstiftningen mot bakgrund av samma eller liknande faktiska omständigheter, med anledning av att det är motiverat att avgränsa principen [*ne*] *bis in idem* på grund av att den konkurrensrättsliga lagstiftningen eftersträvar ett kompletterande allmänintresse, nämligen att säkerställa och upprätthålla ett system utan snedvridning av konkurrensen på den inre marknaden och inte går utöver vad som är lämpligt och nödvändigt för att uppnå det legitima syfte som denna lagstiftning eftersträvar och/eller för att skydda näringsidkares rätt att bedriva näringsverksamhet och utöva sin näringsfrihet med stöd av artikel 16 i stadgan?”

### **Prövning av tolkningsfrågorna**

21 Den hänskjutande domstolen har ställt sina frågor, som ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 50 i stadgan ska tolkas så, att den utgör hinder för att en juridisk person åläggs böter för en överträdelse av unionens konkurrensrätt när denna person, för samma gärning, redan har varit föremål för ett slutligt beslut efter ett förfarande avseende en överträdelse av sektorsspecifika bestämmelser som syftar till att liberalisera den berörda marknaden.

### ***Inledande synpunkter***

- 22 Principen *ne bis in idem* utgör en grundläggande princip i unionsrätten (dom av den 15 oktober 2002, *Limburgse Vinyl Maatschappij m.fl./kommissionen*, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P och C-254/99 P, EU:C:2002:582, punkt 59), som numera har stadfästs i artikel 50 i stadgan.
- 23 Denna bestämmelse innehåller en rättighet som motsvarar den som föreskrivs i artikel 4 i protokoll nr 7 till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950. Det ska i detta hänseende understrykas att i den mån stadgan omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av denna konvention, föreskrivs i artikel 52.3 i stadgan att dessa rättigheter ska ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen. Artikel 4 i protokoll nr 7 till samma

konvention ska således beaktas vid tolkningen av artikel 50 i stadgan, utan att detta inkräktar på unionsrättens och Europeiska unionens domstols autonomi (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 mars 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, punkterna 23 och 60).

- 24 I artikel 50 i stadgan föreskrivs att "[i]ngen får lagföras eller straffas på nytt för en lagöverträdelse för vilken han eller hon redan har blivit frikänd eller dömd i unionen genom en lagakraftvunnen brottmålsdom i enlighet med lagen". Principen *ne bis in idem* förbjuder således såväl lagföring som påföljder av straffrättslig karaktär, i den mening som avses i den bestämmelsen för samma gärning, och mot samma person (dom av den 20 mars 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, punkt 25 och där angiven rättspraxis).
- 25 När det gäller bedömningen av huruvida de aktuella förfarandena och påföljderna är av straffrättslig karaktär, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra, ska det erinras om att tre kriterier är relevanta. Det första kriteriet är den rättsliga kvalificeringen av överträdelsen i nationell rätt, det andra kriteriet är överträdelsens art och det tredje kriteriet är arten av och hur sträng den påföljd är som den berörde kan åläggas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 juni 2012, Bonda, C-489/10, EU:C:2012:319, punkt 37, och dom av den 20 mars 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, punkterna 26 och 27).
- 26 Det ska i detta hänseende understrykas att tillämpningen av artikel 50 i stadgan dock inte är begränsad till sådana förfaranden och påföljder som betraktas som straffrättsliga enligt nationell rätt, utan även – oavsett kvalificeringen i intern rätt – omfattar förfaranden och påföljder som ska anses ha en straffrättslig karaktär sett till de två andra kriterierna i föregående punkt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 mars 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, punkt 30).
- 27 I förevarande fall räcker det emellertid att konstatera, såsom den hänskjutande domstolen har påpekat, att de båda förfaranden som avses i det nationella målet syftar till att påföra administrativa påföljder av straffrättslig karaktär, vilket innebär att kvalificeringen av dessa förfaranden som varandes av straffrättslig karaktär, mot bakgrund av de kriterier som det erinrats om i punkt 25 i förevarande dom, inte är aktuell.
- 28 Två villkor måste vara uppfyllda för att principen *ne bis in idem* ska kunna tillämpas, nämligen dels att det finns ett tidigare slutligt beslut (*bis*-villkoret), dels att det tidigare beslutet och åtgärder eller senare beslut avser samma konkurrensbegränsande beteende (*idem*-villkoret).

### ***Bis-villkoret***

- 29 När det gäller *bis*-villkoret krävs det, för att ett domstolsavgörande ska kunna anses ha slutgiltigt avgjort de faktiska omständigheter som är föremål för ett andra förfarande, inte bara att avgörandet har vunnit laga kraft, utan även att det har meddelats efter en bedömning i sak av målet (se, analogt, dom av den 5 juni 2014, M, C-398/12, EU:C:2014:1057, punkterna 28 och 30).
- 30 I förevarande fall framgår det av den hänskjutande domstolens konstateranden att det beslut som fattats av tillsynsmyndigheten upphävdes genom en lagakraftvunnen dom, enligt vilken Bpost hade frikänkts från det åtal som bolaget blivit föremål för med stöd av den sektorsspecifika postlagstiftningen. Med förbehåll för den hänskjutande domstolens prövning förefaller det således som om det första förfarandet avslutades med ett slutligt avgörande, i den mening som avses i den rättspraxis som det erinrats om i föregående punkt.

### *Idem-villkoret*

- 31 När det gäller *idem*-villkoret framgår det av själva ordalydelsen i artikel 50 i stadgan att denna artikel förbjuder att samma person lagförs eller straffas flera gånger för samma gärning.
- 32 Såsom den hänskjutande domstolen har angett i sin begäran om förhandsavgörande avser de båda aktuella förfarandena samma juridiska person, nämligen Bpost.
- 33 Enligt domstolens fasta praxis är det avgörande kriteriet för om det ska anses vara fråga om samma gärning huruvida de faktiska omständigheterna är desamma, varmed avses en samling konkreta omständigheter, som är oupplösligt förbundna med varandra och som lett till att den berörda personen slutligt frikänts eller dömts till ansvar. Artikel 50 i stadgan förbjuder således att flera påföljder av straffrättslig karaktär åläggs för samma gärning i olika förfaranden med detta syfte (dom av den 20 mars 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, punkt 35, och dom av den 20 mars 2018, Garlsson Real Estate m.fl., C-537/16, EU:C:2018:193, punkt 37 och där angiven rättspraxis).
- 34 Det framgår dessutom av domstolens praxis att frågan hur omständigheterna och det skyddade rättsliga intresset ska kvalificeras enligt nationell rätt inte är relevant för frågan huruvida det är fråga om samma gärning, eftersom omfattningen av det skydd som ges i artikel 50 i stadgan inte kan variera från en medlemsstat till en annan (dom av den 20 mars 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, punkt 36, och dom av den 20 mars 2018, Garlsson Real Estate m.fl., C-537/16, EU:C:2018:193, punkt 38).
- 35 Samma sak gäller vid tillämpningen av principen *ne bis in idem* i artikel 50 i stadgan på unionens konkurrensrättsliga område, eftersom, såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 95 och 122 i sitt förslag till avgörande, räckvidden av det skydd som denna bestämmelse ger inte kan variera från ett unionsområde till ett annat, om inte annat föreskrivs i unionsrätten.
- 36 Med hänsyn till den rättspraxis som det erinrats om i punkt 33 i förevarande dom kräver *idem*-villkoret att de konkreta gärningarna är identiska. Principen *ne bis in idem* är däremot inte tillämplig när omständigheterna i fråga inte är identiska, utan endast liknar varandra.
- 37 Att de konkreta gärningarna är identiska ska förstås som en samling konkreta omständigheter till följd av händelser som i allt väsentligt är desamma, eftersom de involverar samma gärningsman och är oupplösligt förbundna med varandra i tid och rum (se, för ett liknande resonemang, Europadomstolens dom av den 10 februari 2009, Sergueï Zolotoukhine mot Ryssland, CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, §§ 83 och 84, och Europadomstolens dom av den 20 maj 2014, Pirttimäki mot Finland, CE:ECHR:2014:0520JUD003523211, §§ 49–52).
- 38 I förevarande fall ankommer det på den hänskjutande domstolen att avgöra huruvida de faktiska omständigheter som var föremål för de två förfaranden som inletts med stöd av sektorsspecifik lagstiftning respektive konkurrenslagstiftningen är identiska. Det ankommer därvid på den hänskjutande domstolen att undersöka de faktiska omständigheter som beaktats i vart och ett av förfarandena samt den påstådda överträdelseperioden.
- 39 För det fall den hänskjutande domstolen skulle anse att omständigheterna i de båda nationella målen är identiska, utgör denna kumulering en begränsning av den grundläggande rättighet som garanteras i artikel 50 i stadgan.



***Huruvida en eventuell inskränkning av den grundläggande rättighet som garanteras i artikel 50 i stadgan är motiverad***

- 40 En begränsning av den grundläggande rättighet som garanteras i artikel 50 i stadgan kan vara berättigad på grundval av artikel 52.1 i stadgan (dom av den 27 maj 2014, Spasic, C-129/14 PPU, EU:C:2014:586, punkterna 55 och 56, och dom av den 20 mars 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, punkt 40).
- 41 Av artikel 52.1 första meningen i stadgan följer att varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan ska vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Enligt den andra meningen i samma punkt får begränsningar av nämnda rättigheter och friheter, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.
- 42 I förevarande fall ankommer det på den hänskjutande domstolen att kontrollera huruvida – såsom förefaller vara fallet enligt upplysningarna i de handlingar som domstolen förfogar över – de berörda nationella myndigheternas respektive ingripanden, beträffande vilka det har hävdats att de har lett till en kumulering av förfaranden och påföljder, föreskrevs i lag.
- 43 En sådan möjlighet att kumulera förfaranden och påföljder är förenlig med det väsentliga innehållet i artikel 50 i stadgan under förutsättning att en och samma nationella lagstiftning inte gör det möjligt att lagföra och bestraffa samma gärningar som samma brott eller för att uppnå samma mål, utan endast föreskriver en möjlighet att kumulera förfaranden och påföljder enligt olika lagstiftningar.
- 44 Vad gäller frågan huruvida den inskränkning av den i artikel 50 i stadgan garanterade grundläggande rättigheten som sker vid en kumulering av förfaranden och påföljder enligt sektorsspecifik lagstiftning och konkurrensrätten svarar mot ett mål av allmänintresse, konstaterar domstolen att de två lagstiftningar som är i fråga i det nationella målet eftersträvar skilda legitima mål.
- 45 Den sektorsspecifika lagstiftning som är aktuell i det nationella målet, och genom vilken direktiv 97/67 införlivades, har till syfte att liberalisera den inre marknaden för posttjänster.
- 46 När det gäller lagen om konkurrensskydd och artikel 102 FEUF, som ligger till grund för konkurrensmyndighetens beslut, erinrar domstolen om att den sistnämnda artikeln är en bestämmelse som utgör tvingande rätt och som förbjuder missbruk av dominerande ställning och som syftar till att säkerställa att konkurrensen på den inre marknaden inte snedvrids (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 juli 2006, Manfredi m.fl., C-295/04–C-298/04, EU:C:2006:461, punkt 31, och dom av den 17 februari 2011, TeliaSonera Sverige, C-52/09, EU:C:2011:83, punkterna 20–22).
- 47 Det är således legitimt att en medlemsstat, för att säkerställa den fortsatta liberaliseringen av den inre marknaden för posttjänster och samtidigt säkerställa att denna marknad fungerar väl, vidtar åtgärder mot överträdelser dels av sektorsspecifika bestämmelser, som har till syfte att liberalisera den berörda marknaden, dels av de konkurrensregler som är tillämpliga, såsom anges i skäl 41 i direktiv 97/67.

- 48 Vad avser proportionalitetsprincipen ska det påpekas att denna princip fordrar att en kumulering av förfaranden och påföljder som föreskrivs i nationella bestämmelser inte går utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med lagstiftningen i fråga. När det finns flera ändamålsenliga åtgärder att välja mellan, ska den åtgärd väljas som är minst ingripande, och de vållade olägenheterna får inte vara orimliga i förhållande till de eftersträvide målen (dom av den 20 mars 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, punkt 46 och där angiven rättspraxis).
- 49 Det ska i detta hänseende understrykas att de offentliga myndigheterna har rätt att välja kompletterande rättsliga reaktioner på vissa beteenden som är skadliga för samhället genom olika förfaranden som bildar en sammanhängande helhet på så sätt att det aktuella sociala problemet kan behandlas i sina olika hänseenden, förutsatt att dessa sammantagna rättsliga reaktioner inte utgör en orimlig börda för den berörda personen (se, för ett liknande resonemang, Europadomstolens dom av den 15 november 2016, A och B mot Norge, CE:ECHR:2016:1115JUD002413011, §§ 121 och 132). Den omständigheten att två förfaranden eftersträvar olika mål av allmänintresse, vilka det är legitimt att skydda på ett kumulerat sätt, kan beaktas vid proportionalitetsbedömningen av en kumulering av förfaranden och påföljder, såsom en omständighet som motiverar denna kumulering, under förutsättning att dessa förfaranden kompletterar varandra och att den ytterligare börda som denna kumulering medför kan motiveras av de två eftersträvide målen.
- 50 Nationella bestämmelser i vilka det föreskrivs en möjlighet att kumulera förfaranden och påföljder enligt en sektorsspecifik lagstiftning och enligt konkurrensrätten kan förverkliga ett mål av allmänintresse, nämligen att säkerställa en effektiv tillämpning av var och en av de två aktuella bestämmelserna, om de skilda legitima mål som avses i punkterna 45 och 46 i förevarande dom eftersträvas med dessa bestämmelser. I detta sammanhang ankommer det på den hänskjutande domstolen att, mot bakgrund av de nationella bestämmelser som har gett upphov till de förfaranden som inlets av tillsynsmyndigheten respektive konkurrensmyndigheten, bedöma huruvida denna kumulering av påföljder av straffrättslig karaktär kan motiveras, i det nationella målet, av den omständigheten att de rättsliga åtgärder som vidtas av dessa myndigheter har flera kompletterande mål som avser andra aspekter av samma överträdelse (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 mars 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, punkt 44).
- 51 När det gäller frågan huruvida en sådan kumulering av förfaranden och påföljder är absolut nödvändig, ska det bedömas om det finns klara och exakta bestämmelser som gör att det går att förutse vilka handlingar och underlåtenheter som kan bli föremål för en kumulering av förfaranden och påföljder och även möjliggör en samordning mellan de olika myndigheterna, om de båda förfarandena har genomförts på ett sätt som är tillräckligt samordnat, samtidigt som förfaranden ligger nära varandra i tiden, och huruvida den sanktionsåtgärd som vidtas i samband med det första förfarandet i kronologisk ordning har beaktats vid bedömningen av den andra sanktionen, på ett sådant sätt att de besvär som de berörda personerna orsakas genom en sådan kumulering är begränsade till vad som är absolut nödvändigt och huruvida de samlade påföljderna står i proportion till överträdelsernas allvar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 mars 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, punkterna 49, 52, 53, 55 och 58, och Europadomstolens dom av den 15 november 2016, A och B mot Norge, CE:ECHR:2016:1115JUD002413011, §§ 130–132).

- 52 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 109 i sitt förslag till avgörande kan visserligen bedömningen av det behov som beskrivs i föregående punkt, och följaktligen helhetsbedömningen av huruvida kumulering av två förfaranden kan motiveras med stöd av artikel 52.1 i stadgan, till fullo utföras först i efterhand, med hänsyn till arten av vissa av de faktorer som ska beaktas.
- 53 Det skydd som följer av det dubbla villkor som måste vara uppfyllt för att principen *ne bis in idem* ska kunna tillämpas, enligt vad som anges i punkt 28 i förevarande dom, med förbehåll för att det i det konkreta fallet eventuellt är motiverat, enligt artikel 52.1 i stadgan, att begränsa de rättigheter som följer av denna princip, står emellertid i överensstämmelse med det väsentliga innehållet i artikel 50 i stadgan. Såsom framgår av punkt 51 i förevarande dom krävs det, för att en sådan motivering ska kunna åberopas, att det visas att kumuleringen av de aktuella förfarandena var absolut nödvändig, med beaktande av att det i detta sammanhang förelåg ett tillräckligt nära materiellt och tidsmässigt samband mellan de båda aktuella förfarandena (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 mars 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, punkt 61, och, analogt, Europadomstolens dom av den 15 november 2016, A och B mot Norge, CE:ECHR:2016:1115JUD002413011, § 130). Möjligheten att kumulera påföljder är således begränsad av villkor som, när de är uppfyllda, bland annat syftar till att begränsa, utan att för den skull ifrågasätta förekomsten av en ”bis” i sig, de aktuella förfarandenas särdrag i funktionellt hänseende, och således den konkreta inverkan som det har för de berörda personerna att förfarandena gentemot dem kumuleras.
- 54 Det ankommer på den hänskjutande domstolen att, mot bakgrund av samtliga omständigheter i det nationella målet, pröva huruvida de villkor som avses i punkt 51 i förevarande dom är uppfyllda i det mål den har att avgöra. För att ge den hänskjutande domstolen ett användbart svar är det emellertid nödvändigt att göra följande förtydliganden.
- 55 För det första ska det påpekas att förekomsten av en nationell bestämmelse i vilken det, i likhet med artikel 14 i loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges (lagen av den 17 januari 2003 om ställningen som regleringsmyndighet för belgisk post och telekommunikation) (*Moniteur belge* av den 24 januari 2003, s. 2591) föreskrivs, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera, att ett samarbete och informationsutbyte mellan de berörda myndigheterna utgör en relevant ram för att säkerställa den samordning som avses i punkt 51 i förevarande dom. Det ankommer även på den hänskjutande domstolen att kontrollera huruvida en sådan samordning verkligen har ägt rum i förevarande fall.
- 56 För det andra ska det, med förbehåll för den hänskjutande domstolens bedömning, påpekas att de handlingar som domstolen har tillgång till innehåller uppgifter om ett tillräckligt nära tidsmässigt samband mellan de båda förfaranden som genomförts och de beslut som fattats med stöd av sektorsspecifik lagstiftning respektive konkurrensrätten. Således tycks tillsynsmyndigheten och konkurrensmyndigheten ha genomfört sina förfaranden parallellt, åtminstone delvis. De två myndigheternas beslut ligger nära varandra i tiden, besluten fattades nämligen den 20 juli 2011 respektive den 10 december 2012, vilket, med hänsyn till den komplexitet som präglar utredningar på konkurrensområdet, vittnar om ett tillräckligt nära tidsmässigt samband.
- 57 Slutligen kan den omständigheten att de böter som ålagts i det andra förfarandet är högre än de böter som ålades i det första förfarandet, genom ett slutligt beslut, inte i sig leda till slutsatsen att kumuleringen av förfaranden och påföljder för den berörda juridiska personen är

oproportionerlig, bland annat med hänsyn till att dessa två förfaranden kan utgöra kompletterande rättsliga reaktioner som har ett samband med varandra men som ändå är åtskilda i förhållande till samma beteende.

- 58 Mot bakgrund av vad som anförts ovan ska tolkningsfrågorna besvaras enligt följande. Artikel 50 i stadgan, jämförd med artikel 52.1 i samma stadga, ska tolkas så, att den inte utgör hinder för att en juridisk person åläggs böter för en överträdelse av unionens konkurrensrätt när denna person, för samma gärning, redan har varit föremål för ett slutligt beslut efter ett förfarande för överträdelse av sektorsspecifika bestämmelser som syftar till att liberalisera den berörda marknaden, förutsatt att det finns klara och exakta bestämmelser som gör att det går att förutse vilka handlingar och underlåtenheter som kan bli föremål för en kumulering av förfaranden och påföljder och även möjliggör en samordning mellan de båda behöriga myndigheterna, att båda förfarandena har genomförts på ett tillräckligt samordnat sätt och nära varandra i tiden och att de samlade påföljderna står i proportion till överträdelsernas allvar.

### **Rättegångskostnader**

- 59 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

**Artikel 50 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, jämförd med artikel 52.1 i samma stadga, ska tolkas så, att den inte utgör hinder för att en juridisk person åläggs böter för en överträdelse av unionens konkurrensrätt när denna person, för samma gärning, redan har varit föremål för ett slutligt beslut efter ett förfarande för överträdelse av sektorsspecifika bestämmelser som syftar till att liberalisera den berörda marknaden, förutsatt att det finns klara och exakta bestämmelser som gör att det går att förutse vilka handlingar och underlåtenheter som kan bli föremål för en kumulering av förfaranden och påföljder och även möjliggör en samordning mellan de båda behöriga myndigheterna, att båda förfarandena har genomförts på ett tillräckligt samordnat sätt och nära varandra i tiden och att de samlade påföljderna står i proportion till överträdelsernas allvar.**

Underskrifter