



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 22 mars 2022*

”Begäran om förhandsavgörande – Konkurrens – Artikel 101 FEUF –
Konkurrensbegränsande samverkan för vilken två nationella konkurrensmyndigheter inlett
förfaranden – 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* – Villkor – Eftersträvande av ett mål av allmänt samhällsintresse –
Proportionalitet”

I mål C-151/20,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Oberster
Gerichtshof (Högsta domstolen, Österrike) genom beslut av den 12 mars 2020, som inkom till
domstolen den 27 mars 2020, i målet

Bundeswettbewerbsbehörde

mot

Nordzucker AG,

Südzucker AG,

Agrana Zucker GmbH,

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,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 22 mars 2021,

* Rättegångsspråk: tyska.

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Bundeswettbewerbsbehörde, genom N. Harsdorf Enderndorf, B. Krauskopf och A. Xeniadis, samtliga i egenskap av ombud,
- Südzucker AG, genom C. von Köckritz, W. Bosch och A. Fritzsche, Rechtsanwälte,
- Agrana Zucker GmbH, genom H. Wollmann, C. von Köckritz, W. Bosch och A. Fritzsche, Rechtsanwälte,
- Belgiens regering, genom J.-C. Halleux och L. Van den Broeck, båda 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,
- Greklands regering, genom L. Kotroni, i egenskap av ombud,
- Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av S. Fiorentino, avvocato dello Stato,
- Lettlands regering, genom K. Pommere, i egenskap av ombud,
- Polens regering, genom B. Majczyna och M. Wiącek, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom A. Keidel, G. Meessen, P. Rossi, H. van Vliet, 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 Bundeswettbewerbsbehörde (Federala konkurrensmyndigheten, Österrike) (nedan kallad den österrikiska myndigheten), å ena sidan, och Nordzucker AG, Südzucker AG och Agrana Zucker GmbH (nedan kallat Agrana), å andra sidan, angående Agranas deltagande i ett samordnat förfarande som strider mot artikel 101 FEUF och motsvarande bestämmelser i österrikisk konkurrensrätt.

Tillämpliga bestämmelser

3 I skälen 6 och 8 i rådets förordning (EG) nr 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpning av konkurrensreglerna i [artiklarna 101 FEUF] och [102 FEUF] (EGT L 1, 2003, s. 1) föreskrivs följande:

”(6) För att säkerställa en effektiv tillämpning av [unionens] konkurrensregler bör konkurrensmyndigheterna i medlemsstaterna göras mera delaktiga i tillämpningen av reglerna. De bör därför ha behörighet att tillämpa [unionsrätten].

...

(8) För att kunna garantera att [unionens] konkurrensregler tillämpas effektivt och att de samarbetsmekanismer som finns i denna förordning fungerar på ett riktigt sätt är det nödvändigt att ålägga medlemsstaternas konkurrensmyndigheter och domstolar att även tillämpa [artiklarna 101 FEUF] och [102 FEUF] när de tillämpar nationell konkurrensrätt i fråga om avtal och förfaranden som kan påverka handeln mellan medlemsstaterna. För att skapa likvärdiga marknadsvillkor när det gäller avtal, beslut av företagssammanslutningar och samordnade förfaranden inom den gemensamma marknaden är det också nödvändigt att enligt artikel [103.2 e FEUF] fastställa förhållandet mellan nationell lagstiftning och [unionens] konkurrensrätt. Därför är det nödvändigt att föreskriva att tillämpningen av nationella konkurrensregler på avtal, beslut eller samordnade förfaranden som faller under [artikel 101.1 FEUF] inte får leda till förbud mot sådana avtal, beslut och samordnade förfaranden om de inte också är förbjudna enligt [unionens] konkurrensrätt. Begreppen avtal, beslut och samordnade förfaranden är autonoma begrepp i [unionens] konkurrensrätt som täcker samordning av företags agerande på marknaden i enlighet med [unionsdomstolarnas] tolkning. ...”

4 Artikel 3.1 och 3.2 i denna förordning har följande lydelse:

”1. Om medlemsstaternas konkurrensmyndigheter eller de nationella domstolarna tillämpar den nationella konkurrensrätten på sådana avtal, beslut av en företagssammanslutning eller samordnade förfaranden som avses i [artikel 101.1 FEUF] och som kan påverka handeln mellan medlemsstater enligt den bestämmelsen skall de också tillämpa [artikel 101 FEUF] på sådana avtal, beslut eller samordnade förfaranden. Om medlemsstaternas konkurrensmyndigheter eller de nationella domstolarna tillämpar den nationella konkurrensrätten på ett sådant missbruk som är förbjudet enligt [artikel 102 FEUF], skall de även tillämpa [artikel 102 FEUF].

2. Tillämpningen av den nationella konkurrensrätten får inte leda till förbud mot sådana avtal, beslut av en företagssammanslutning eller samordnade förfaranden som kan påverka handeln mellan medlemsstater men som inte begränsar konkurrensen enligt [artikel 101.1 FEUF], eller som uppfyller villkoren i [artikel 101.3 FEUF] eller som omfattas av en förordning om tillämpning av [artikel 101.3 FEUF]. Medlemsstaterna skall enligt denna förordning inte vara förhindrade från att på sitt territorium anta och tillämpa en strängare nationell lagstiftning genom vilken företags ensidiga uppträdande förbjuds eller bestraffas.”

5 I artikel 5 i nämnda förordning föreskrivs följande:

”Medlemsstaternas konkurrensmyndigheter skall vara behöriga att i enskilda ärenden tillämpa [artiklarna 101 och 102 FEUF]. De får för detta ändamål, på eget initiativ eller till följd av ett klagomål, fatta beslut om att

- kräva att en överträdelse skall upphöra,
- förordna om interimistiska åtgärder,
- godta åtaganden,
- ålägga böter, förelägga viten eller ålägga andra påföljder som föreskrivs i den nationella lagstiftningen.

Om de på grundval av de uppgifter som de förfogar över finner att villkoren för ett förbud inte är uppfyllda, får de även besluta om att det inte finns skäl för dem att ingripa.”

6 I artikel 12.1 i samma förordning föreskrivs följande:

”Vid tillämpningen av [artiklarna 101 och 102 FEUF] skall kommissionen och medlemsstaternas konkurrensmyndigheter vara behöriga att till varandra översända all information om faktiska eller rättsliga omständigheter, även konfidentiella uppgifter, och att använda dem som bevisning.”

7 I artikel 23.2 i förordning nr 1/2003 föreskrivs att kommissionen genom beslut får ålägga företag och företagssammanslutningar böter, om de uppsåtligen eller av oaktsamhet överträder artikel 101 FEUF eller artikel 102 FEUF.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

8 Nordzucker, Südzucker och dess dotterbolag Agrana är verksamma på marknaden för produktion och saluföring av socker avsett för industri och privatkonsumtion (nedan kallad sockermarknaden).

9 Nordzucker och Südzucker dominerar sockermarknaden i Tyskland tillsammans med en tredje stor producent. Nordzuckers fabriker ligger i norra delen av denna medlemsstat och Südzuckers i den södra delen. På grund av fabrikernas placering, sockeregenskaperna och transportkostnaderna var den tyska sockermarknaden traditionellt uppdelad i tre huvudsakliga geografiska områden, vilka var och en dominerades av en av dessa tre stora producenter. Denna geografiska uppdelning av marknaden omfattade inte utländska marknader, inklusive de marknader på vilka dotterbolagen till dessa tre tillverkare var verksamma, och den omfattade exempelvis inte den österrikiska marknaden.

10 Agrana är den största sockerproducenten i Österrike. Bolaget agerar i stor utsträckning självständigt på de marknader där det är verksamt.

11 Anslutningen av nya medlemsstater till unionen år 2004 ledde till oro hos de tyska sockerproducenterna på grund av det nya konkurrenstryck som företag etablerade i dessa medlemsstater utövade. Det var mot denna bakgrund som flera möten ägde rum senast med

början år 2004 mellan Nordzuckers och Südzuckers försäljningsdirektörer. Efter dessa möten kom de sistnämnda överens om att inte konkurrera med varandra genom intrång i respektive huvudsakliga traditionella försäljningsområden, för att mildra detta nya konkurrenstryck.

- 12 Omkring slutet av år 2005 uppmärksammade Agrana vissa sockerleveranser som ägde rum på den österrikiska marknaden, bland annat från ett slovakiskt dotterbolag till Nordzucker, till österrikiska kunder, för vilka Agrana tidigare hade varit exklusiv leverantör.
- 13 Den 22 februari 2006 informerade Agranas verkställande direktör under ett telefonsamtal Südzuckers försäljningschef om att dessa leveranser hade ägt rum och begärde att han skulle ange namnet på en kontaktperson hos Nordzucker.
- 14 Südzuckers försäljningschef ringde samma dag till Nordzuckers försäljningschef för att informera honom om dessa leveranser till Österrike och hänvisade till möjliga konsekvenser för den tyska sockermarknaden (nedan kallat det omtvistade telefonsamtalet). Det har inte visats att Agrana har informerats om telefonsamtalet.
- 15 Till följd av Nordzuckers ansökan om förmånlig behandling, bland annat vid Bundeskartellamt (federal konkurrensmyndighet, Tyskland) (nedan kallad den tyska myndigheten) och vid den österrikiska myndigheten, inledde dessa myndigheter samtidiga utredningar.
- 16 I september 2010 väckte den österrikiska myndigheten talan vid Oberlandesgericht Wien (Regionala överdomstolen i Wien, Österrike), som är den österrikiska domstol som är behörig i fråga om karteller, och yrkade att det skulle fastställas att Nordzucker hade åsidosatt artikel 101 FEUF och motsvarande bestämmelser i österrikisk rätt och att Südzucker skulle åläggas två bötesbelopp, varav ett solidariskt med Agrana. Bland de faktiska omständigheter som den österrikiska myndigheten åberopade för att styrka att dessa tre företag hade deltagit i en kartell på den österrikiska sockermarknaden fanns bland annat det omtvistade telefonsamtalet.
- 17 Genom ett lagakraftvunnet beslut av den 18 februari 2014 slog den tyska myndigheten fast att Nordzucker, Südzucker och den tredje tyska tillverkare som avses i punkt 9 i förevarande dom hade överträtt artikel 101 FEUF och motsvarande bestämmelser i tysk konkurrensrätt och ålade Südzucker böter på 195 500 000 euro (nedan kallat den tyska myndighetens slutgiltiga beslut). Enligt detta beslut hade dessa företag, på sockermarknaden, agerat i enlighet med ett avtal om ömsesidig respekt för varandras kärnförsäljningsområden, genom regelbundna möten mellan representanter för Nordzucker och Südzucker, vilka hölls under perioden 2004–2007, eller till och med fram till sommaren 2008. I nämnda beslut återgav den tyska myndigheten innehållet i det omtvistade telefonsamtalet, i vilket företrädarna för Nordzucker och Südzucker diskuterade den österrikiska marknaden. Bland alla de faktiska omständigheter som denna myndighet har konstaterat är detta samtal den enda omständighet som avser den sistnämnda marknaden.
- 18 Genom beslut av den 15 maj 2019 ogillade Oberlandesgericht Wien (Regionala överdomstolen i Wien) den österrikiska myndighetens talan, bland annat med motiveringen att det avtal som hade ingåtts vid det omtvistade telefonsamtalet redan hade varit föremål för en sanktion som ålagts av en annan nationell konkurrensmyndighet, varför en ny sanktion skulle strida mot principen *ne bis in idem*.

- 19 Den österrikiska myndigheten överklagade detta beslut till Oberster Gerichtshof (Högsta domstolen, Österrike), som är den hänskjutande domstolen. Den österrikiska myndigheten har yrkat dels att det ska fastställas att Nordzucker på grund av detta avtal har överträtt artikel 101 FEUF och motsvarande bestämmelser i österrikisk konkurrensrätt, dels att Südzucker ska åläggas böter till ett lämpligt belopp för samma överträdelse.
- 20 För det första vill den hänskjutande domstolen, mot bakgrund av principen *ne bis in idem* i artikel 50 i stadgan, få klarhet i huruvida det är möjligt att beakta det omtvistade telefonsamtalet, trots att samtalet uttryckligen nämndes i den tyska myndighetens slutgiltiga beslut.
- 21 Den hänskjutande domstolen påpekar, för det första, att principen *ne bis in idem* har gett upphov till olika tolkningar vad avser *idem*-delen. På det konkurrensrättsliga området följer det bland annat av dom av den 14 februari 2012, Toshiba Corporation m.fl. (C-17/10, EU:C:2012:72, punkt 97), att denna princip endast kan tillämpas om tre kumulativa kriterier 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. På andra områden inom unionsrätten har domstolen, särskilt i dom av den 9 mars 2006, Van Esbroeck (C-436/04, EU:C:2006:165, punkt 36), och dom av den 20 mars 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, punkt 35), underlåtit att tillämpa kriteriet om att det ska vara samma rättsliga intresse som skyddas.
- 22 För det andra vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida det vid bedömningen av *idem*-delen ska tas hänsyn till de territoriella effekter kartellerna har på olika medlemsstaters territorier, i analogi med den lösning som valdes i dom av den 18 maj 2006, Archer Daniels Midland och Archer Daniels Midland Ingredients/kommissionen (C-397/03 P, EU:C:2006:328), dom av den 29 juni 2006, Showa Denko/kommissionen (C-289/04 P, EU:C:2006:431), och dom av den 14 februari 2012, Toshiba Corporation m.fl. (C-17/10, EU:C:2012:72, punkterna 99–103).
- 23 Vad gäller det nationella målet har den hänskjutande domstolen påpekat att den österrikiska myndigheten anser att kartellens verkningar i Österrike inte beaktades när den tyska myndigheten fastställde bötesbeloppet i sitt slutgiltiga beslut. Enligt ett utlåtande från den tyska myndighetens vice ordförande av den 28 juni 2019 beivrar denna myndighets beslut i princip endast de konkurrensbegränsande verkningarna i Tyskland. Oberlandesgericht Wien (Regionala överdomstolen i Wien) kom emellertid fram till motsatt ståndpunkt, på grund av den särskilda betydelse som det omtvistade telefonsamtalet hade tillmätts i den tyska myndighetens slutgiltiga beslut.
- 24 Vad för det andra gäller yrkandet om att det ska fastställas att Nordzucker gjort sig skyldigt till en överträdelse, har den hänskjutande domstolen påpekat att den österrikiska myndigheten valt att ge detta företag en förmånlig behandling enligt nationell rätt. Med hänvisning till att en nationell konkurrensmyndighet enligt domen av den 18 juni 2013, Schenker & Co. m.fl. (C-681/11, EU:C:2013:404), undantagsvis kan begränsa sig till att konstatera en överträdelse utan att ålägga böter, undrar den om principen *ne bis in idem* ska tillämpas på ett sådant förfarande där en överträdelse konstateras. Domstolen har nämligen, bland annat i punkt 94 i dom av den 14 februari 2012, Toshiba Corporation m.fl. (C-17/10, EU:C:2012:72), slagit fast att denna princip endast ska iakttas i förfaranden för åläggande av böter.

25 Mot denna bakgrund beslutade Oberster Gerichtshof (Högsta domstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Är det tredje villkoret för tillämpning av principen *ne bis in idem* enligt EU-domstolens konkurrensrättsliga praxis, nämligen att agerandet måste avse samma skyddade rättsliga intresse, tillämpligt även när konkurrensmyndigheterna i två medlemsstater har att – utöver bestämmelser i sin nationella lagstiftning – tillämpa samma bestämmelser i unionslagstiftningen (här artikel 101 FEUF) på samma faktiska omständigheter och med avseende på samma personer?

Om denna fråga besvaras jakande:

- 2) Föreligger samma skyddade rättsliga intresse vid en sådan parallell tillämpning av unionens konkurrensrätt och nationell konkurrensrätt?
- 3) Har det vidare betydelse för tillämpningen av principen *ne bis in idem* huruvida konkurrensmyndigheten i en medlemsstat genom det första beslutet att ålägga böter beaktade verkningarna, som en faktisk omständighet, av överträdelsen av konkurrensrätten i den andra medlemsstat vars konkurrensmyndighet först senare fattade beslut i det konkurrensrättsliga förfarande som den handlade?
- 4) Ska ett förfarande där det, på grund av att en part deltar i det nationella programmet för förmånlig behandling, enbart är möjligt att fastställa att konkurrensrätten har överträtts också anses utgöra ett förfarande som omfattas av principen *ne bis in idem*, eller får en sådan ren fastställelse av överträdelsen ske oberoende av utgången i ett tidigare förfarande avseende åläggande av böter (i en annan medlemsstat)?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första och den tredje frågan

- 26 Den hänskjutande domstolen har ställt den första och den tredje frågan, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 50 i stadgan ska tolkas så, att den utgör hinder för att konkurrensmyndigheten i en medlemsstat inleder ett förfarande mot ett företag och, i förekommande fall, påför detta företag böter för en överträdelse av artikel 101 FEUF och motsvarande bestämmelser i nationell konkurrensrätt, på grund av ett beteende som har haft ett konkurrensbegränsande syfte eller resultat i denna medlemsstat, trots att en konkurrensmyndighet i en annan medlemsstat redan har omnämnt detta beteende i ett slutgiltigt beslut som denna har antagit gentemot detta företag efter ett förfarande avseende överträdelse av artikel 101 FEUF och motsvarande bestämmelser i denna andra medlemsstats konkurrensrätt.
- 27 I detta sammanhang vill den hänskjutande domstolen särskilt få klarhet i vilka kriterier som är relevanta för bedömningen av huruvida de två nationella konkurrensmyndigheterna har tagit ställning till samma faktiska omständigheter.

Inledande synpunkter

- 28 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 stadfästs i artikel 50 i stadgan.
- 29 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 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).
- 30 När det gäller bedömningen av huruvida de aktuella förfarandena och påföljderna är av straffrättslig karaktär, vilken ankommer på den hänskjutande domstolen, 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).
- 31 Det ska i detta hänseende understrykas att tillämpningen av artikel 50 i stadgan inte är begränsad till sådana förfaranden och påföljder som betraktas som straffrättsliga enligt nationell rätt, utan den omfattar – oavsett kvalificeringen i intern rätt – även 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).
- 32 EU-domstolen har dessutom redan slagit fast att principen *ne bis in idem* ska respekteras i bötesförfaranden som omfattas av konkurrensrätten. Nämda princip innebär på konkurrensrättens område ett förbud mot att ett företag på nytt hålls ansvarigt eller att ett förfarande på nytt inleds mot företaget avseende ett konkurrensbegränsande beteende som företaget redan har ålagts böter för eller som företaget har förklarats inte vara ansvarigt för genom ett tidigare beslut som inte längre kan överklagas (dom av den 14 februari 2012, Toshiba Corporation m.fl., C-17/10, EU:C:2012:72, punkt 94 och där angiven rättspraxis, och dom av den 3 april 2019, Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie (C-617/17, EU:C:2019:283, punkt 28)
- 33 Härav följer att två villkor måste vara uppfyllda för att principen *ne bis in idem* ska kunna tillämpas i samband med förfaranden som omfattas av konkurrensrätten, nämligen dels att det finns ett tidigare slutgiltigt beslut (*bis*-villkoret), dels att det tidigare beslutet och åtgärder eller senare beslut avser samma beteende (*idem*-villkoret).

Bis-villkoret

- 34 När det gäller *bis*-villkoret krävs det, för att ett beslut ska kunna anses ha slutgiltigt fastställt 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).

35 I förevarande fall framgår det av den hänskjutande domstolens konstateranden att den tyska myndighetens slutgiltiga beslut utgör ett tidigare lagakraftvunnet beslut, i den mening som avses i den rättspraxis som det erinrats om i föregående punkt.

Idem-villkoret

36 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.

37 Såsom den hänskjutande domstolen har angett i sin begäran om förhandsavgörande avser de olika förfaranden och påföljder som är aktuella i det nationella målet samma juridiska personer, nämligen Nordzucker och Südzucker.

38 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 ouplösligt förbundna med varandra och som har 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).

39 Det framgår dessutom av domstolens praxis att frågan hur de faktiska omständigheterna och det skyddade rättsliga intresset ska kvalificeras enligt nationell rätt inte är relevant för huruvida det är fråga om en och samma överträdelse, 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).

40 Detsamma gäller för tillämpningen av principen *ne bis in idem*, som är stadfäst i artikel 50 i stadgan, på unionens konkurrensrättsliga område, eftersom räckvidden av det skydd som denna bestämmelse ger inte kan variera från ett unionsområde till ett annat, om inte så föreskrivs i unionsrätten (dom meddelad i dag, Bpost, C-117/20, punkt 35).

41 Vad avser kriteriet att de faktiska omständigheterna ska vara identiska, ska det påpekas att bedömningen av huruvida syftet eller resultatet av företagets beteende var att hindra, begränsa eller snedvräda konkurrensen inte kan göras abstrakt, utan ska göras med avseende på ett geografiskt område och en produktmarknad på vilka det aktuella beteendet har haft ett sådant syfte eller ett sådant resultat, och med avseende på en period under vilken det aktuella beteendet har haft ett sådant syfte eller ett sådant resultat (se, analogt, dom av den 14 februari 2012, Toshiba Corporation m.fl., C-17/10, EU:C:2012:72, punkt 99, och dom av den 25 februari 2021, Slovak Telekom, C-857/19, EU:C:2021:139, punkt 45).

42 Det ankommer på den hänskjutande domstolen, som ensam är behörig att pröva de faktiska omständigheterna, att fastställa huruvida den tvist som anhängiggjorts vid den avser samma faktiska omständigheter som de som ledde till den tyska myndighetens slutgiltiga beslut, med hänsyn till det geografiska område, den produktmarknad och den period som berörs av beslutet. Det ankommer således på den hänskjutande domstolen att försäkra sig om att nämnda beslut har denna räckvidd. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 68 i sitt förslag till avgörande är det enligt artikel 12.1 i förordning nr 1/2003 möjligt för en nationell domstol att, med bistånd av den

nationella konkurrensmyndigheten, begära att en konkurrensmyndighet i en annan medlemsstat ska få tillgång såväl till ett beslut som denna myndighet har fattat som till information om innehållet i beslutet. EU-domstolen kan emellertid tillhandahålla den hänskjutande domstolen uppgifter om unionsrättens tolkning vid bedömningen av denna räckvidd.

- 43 Det framgår av handlingarna i målet att den hänskjutande domstolens frågor mer specifikt rör den omständigheten att det förfarande som genomförts i Österrike grundar sig på en viss faktisk omständighet, nämligen det telefonsamtal under vilket den österrikiska sockermarknaden togs upp, vilket redan hade nämnts i den tyska myndighetens slutgiltiga beslut. Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida villkoret att de faktiska omständigheterna ska vara identiska är uppfyllt med hänsyn till att detta telefonsamtal omnämns i detta beslut.
- 44 Mot bakgrund av den rättspraxis som det redogjorts för i punkt 41 ovan ska det preciseras att enbart den omständigheten att en myndighet i en medlemsstat, i ett beslut i vilket det konstateras att unionens konkurrensrätt och motsvarande bestämmelser i denna medlemsstats rätt har åsidosatts, nämner en faktisk omständighet som hänför sig till en annan medlemsstats territorium, inte är tillräcklig för att anse att denna faktiska omständighet ligger till grund för förfarandet eller att denna omständighet ingått bland de omständigheter som denna myndighet ansett vara avgörande för sitt beslut att fastställa överträdelsen. Det ska vidare prövas huruvida nämnda myndighet faktiskt har uttalat sig om nämnda faktiska omständighet för att fastställa överträdelsen, fastställa ansvaret för den person mot vilken det inletts ett förfarande avseende denna överträdelse och, i förekommande fall, ålägga vederbörande en påföljd, med följden att nämnda överträdelse även ska anses ha begåtts på denna andra medlemsstats territorium (se, analogt, dom av den 14 februari 2012, Toshiba Corporation m.fl., C-17/10, EU:C:2012:72, punkterna 101 och 102).
- 45 Det ankommer således på den hänskjutande domstolen att, på grundval av en bedömning av samtliga relevanta omständigheter, pröva huruvida den tyska myndighetens slutgiltiga beslut hade till syfte att fastställa och beivra kartellen, i den del den, genom sitt konkurrensbegränsande syfte eller resultat under den aktuella perioden, inte bara avsåg den tyska marknaden, utan även den österrikiska marknaden.
- 46 Inom ramen för denna bedömning ska det bland annat undersökas huruvida de rättsliga bedömningar som den tyska myndigheten har gjort på grundval av de faktiska omständigheter som konstaterats i dess slutgiltiga beslut uteslutande avsåg den tyska marknaden eller om de även avsåg den österrikiska sockermarknaden. Det är även relevant huruvida den tyska myndigheten endast utgick från omsättningen i Tyskland vid beräkningen av böterna på grundval av omsättningen på den marknad som berördes av överträdelsen (se, analogt, dom av den 14 februari 2012, Toshiba Corporation m.fl., C-17/10, EU:C:2012:72, punkt 101).
- 47 För det fall att den hänskjutande domstolen, efter att ha gjort en bedömning av samtliga relevanta omständigheter, skulle finna att den tyska myndigheten i sitt slutgiltiga beslut inte har fastställt och beivrat den kartell som är i fråga i det nationella målet på grund av dess konkurrensbegränsande syfte eller resultat i Österrike, så bör den hänskjutande domstolen konstatera att det mål som anhängiggjorts vid den inte avser samma gärningar som de som låg till grund för den tyska myndighetens slutgiltiga beslut, vilket innebär att principen *ne bis in idem*, i förekommande fall, inte utgör hinder för ny lagföring, i den mening som avses i artikel 50 i stadgan (se, analogt, dom av den 14 februari 2012, Toshiba Corporation m.fl., C-17/10, EU:C:2012:72, punkt 103).

48 För det motsatta fallet att den hänskjutande domstolen skulle anse att den tyska myndigheten i sitt slutgiltiga beslut även har fastställt och beivrat kartellen på grund av dess konkurrensbegränsande syfte eller resultat på österrikiskt territorium, så ska den hänskjutande domstolen konstatera att det mål som anhängiggjorts vid den avser samma faktiska omständigheter som de som låg till grund för den tyska myndighetens slutgiltiga beslut. En sådan kumulering av förfaranden och, i förekommande fall, påföljder, utgör en begränsning av den grundläggande rättighet som garanteras i artikel 50 i stadgan.

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

49 För att ge den hänskjutande domstolen ett fullständigt svar ska det tilläggas att en sådan begränsning av den grundläggande rättighet som garanteras i artikel 50 i stadgan som den som föreligger i det fall som avses i punkt 48 i förevarande dom kan vara motiverad 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).

50 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.

51 När det gäller de villkor som anges i artikel 52.1 andra meningen i stadgan, och närmare bestämt frågan huruvida den begränsning av den grundläggande rättighet som garanteras i artikel 50 i stadgan som uppstår när förfaranden och, i förekommande fall, påföljder kumuleras av två nationella konkurrensmyndigheter svarar mot ett mål av allmänintresse, ska det understrykas att artikel 101 FEUF är en bestämmelse som utgör tvingande rätt och som syftar till att säkerställa att konkurrensen inte snedvrids på den inre marknaden, så att denna marknad kan fungera väl (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 juni 1999, Eco Swiss, C-126/97, EU:C:1999:269, punkt 36, och dom av den 13 juli 2006, Manfredi m.fl., C-295/04–C-298/04, EU:C:2006:461, punkt 31).

52 Med hänsyn till den betydelse som denna målsättning av allmänintresse tillmäts i domstolens praxis, kan det anses motiverat att förfaranden och påföljder av straffrättslig karaktär kumuleras när dessa förfaranden och påföljder, för att uppnå ett sådant mål, avser kompletterande mål som, i förekommande fall, 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).

53 Vad beträffar den roll som medlemsstaternas myndigheter har med avseende på efterlevnaden av unionens konkurrensrätt råder det, enligt artikel 3.1 första meningen i förordning nr 1/2003, ett nära samband mellan det förbud mot karteller som föreskrivs i artikel 101 FEUF och motsvarande bestämmelser i nationell konkurrensrätt. När den nationella konkurrensmyndigheten tillämpar nationella bestämmelser som förbjuder karteller på ett avtal mellan företag som kan påverka handeln mellan medlemsstater, i den mening som avses i artikel 101 FEUF, ålägger nämnda artikel 3.1 första meningen myndigheten en skyldighet att parallellt tillämpa artikel 101 FEUF (dom av den 14 februari 2012, Toshiba Corporation m.fl., C-17/10, EU:C:2012:72, punkt 77, och dom av den 13 december 2012, Expedia, C-226/11, EU:C:2012:795, punkt 18).

- 54 Enligt artikel 3.2 första meningen i förordning nr 1/2003 får tillämpningen av nationell konkurrensrätt inte leda till förbud mot karteller som kan påverka handeln mellan medlemsstater om de inte begränsar konkurrensen, i den mening som avses i artikel 101.1 FEUF (dom av den 13 december 2012, Expedia, C-226/11, EU:C:2012:795, punkt 19).
- 55 Det följer av dessa bestämmelser, lästa mot bakgrund av skäl 8 i förordning nr 1/2003, att tillämpningen av bestämmelser i nationell konkurrensrätt inte får leda till förbud mot avtal, beslut eller samordnade förfaranden, i den mening som avses i artikel 101.1 FEUF, om de inte också är förbjudna enligt denna bestämmelse. Denna tillämpning får med andra ord inte leda till ett annat resultat än det som skulle följa av tillämpningen av sistnämnda bestämmelse.
- 56 För det fall att två nationella konkurrensmyndigheter inleder förfaranden och ålägger påföljder för samma faktiska omständigheter för att säkerställa efterlevnaden av förbudet mot karteller med tillämpning av artikel 101 FEUF och motsvarande bestämmelser i deras respektive nationella rätt, eftersträvar de båda myndigheterna samma mål av allmänintresse, nämligen att säkerställa att konkurrensen inom den inre marknaden inte snedvrids genom avtal, beslut av företagssammanslutningar eller samordnade förfaranden.
- 57 Under dessa omständigheter kan en kumulering av förfaranden och påföljder, när de inte avser kompletterande syften eller målsättningar som avser andra aspekter av samma överträdelse, i den mening som avses i den rättspraxis som det erinrats om i punkt 52 i förevarande dom, under inga omständigheter vara motiverade enligt artikel 52.1 i stadgan.
- 58 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den första och den tredje frågan besvaras enligt följande. Artikel 50 i stadgan ska tolkas så, att den inte utgör hinder för att konkurrensmyndigheten i en medlemsstat inleder ett förfarande mot ett företag och, i förekommande fall, påför detta företag böter för en överträdelse av artikel 101 FEUF och motsvarande bestämmelser i nationell konkurrensrätt, på grund av ett beteende som har haft ett konkurrensbegränsande syfte eller resultat i denna medlemsstat, trots att en konkurrensmyndighet i en annan medlemsstat redan har omnämnt detta beteende i ett slutgiltigt beslut som denna antagit gentemot detta företag efter ett förfarande avseende överträdelse av artikel 101 FEUF och motsvarande bestämmelser i denna andra medlemsstats konkurrensrätt, om detta beslut inte grundas på ett konstaterande om ett konkurrensbegränsande syfte eller resultat på den förstnämnda medlemsstatens territorium.

Den andra frågan

- 59 Med hänsyn till svaret på den första och den tredje frågan saknas anledning att besvara den andra frågan.

Den fjärde frågan

- 60 Den hänskjutande domstolen har ställt den fjärde frågan för att få klarhet i huruvida artikel 50 i stadgan ska tolkas så, att ett förfarande för tillämpning av konkurrensrätten, i vilket, på grund av att en berörd part deltar i det nationella programmet för förmånlig behandling, det enbart är möjligt att fastställa att konkurrensrätten har överträtts, kan omfattas av principen *ne bis in idem*.
- 61 Det ska för det första erinras om att principen *ne bis in idem*, såsom framgår av den rättspraxis som det hänvisas till i punkt 32 i förevarande dom, på konkurrensrättens område innebär ett förbud mot att ett företag på nytt hålls ansvarigt eller att ett förfarande på nytt inleds mot

företaget avseende ett konkurrensbegränsande beteende som företaget redan har ålagts böter för eller som företaget har förklarats inte vara ansvarigt för genom ett tidigare beslut som inte längre kan överklagas.

- 62 Syftet med principen *ne bis in idem* är således att förhindra att ett företag ”på nytt hålls ansvarigt eller att ett förfarande på nytt inleds”, vilket förutsätter att företaget dömts eller frikänts genom ett tidigare beslut som inte längre kan överklagas. Denna princip har ett nära samband med principen om *res judicata*, och dess syfte är att säkerställa rättssäkerhet och rättvisa och att säkerställa att när ett förfarande har inletts mot den berörda personen och denne, i förekommande fall, ålagts en påföljd, så kan den personen vara säker på att denne inte kommer att bli föremål för ett nytt förfarande för samma lagöverträdelse (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 april 2019, Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie, C-617/17, EU:C:2019:283, punkterna 29 och 33).
- 63 Härav följer att lagföring av straffrättslig karaktär i sig kan omfattas av tillämpningsområdet för principen *ne bis in idem*, oberoende av huruvida lagföringen faktiskt leder till att en påföljd åläggs.
- 64 För det andra följer det av domstolens praxis att artikel 101 FEUF och artiklarna 5 och 23.2 i förordning nr 1/2003 ska tolkas så, att de nationella konkurrensmyndigheterna, när en överträdelse av artikel 101 FEUF har fastställts, undantagsvis kan begränsa sig till att konstatera överträdelsen utan att ålägga böter när det berörda företaget deltagit i ett nationellt program för förmånlig behandling (dom av den 18 juni 2013, Schenker & Co. m.fl., C-681/11, EU:C:2013:404, punkt 50). För att säkerställa att ett beslut att inte ålägga böter enligt ett nationellt program för förmånlig behandling inte strider mot kravet på en effektiv och enhetlig tillämpning av artikel 101 FEUF, kan en sådan behandling enbart godtas i strikta undantagsfall, som till exempel när ett företag på ett avgörande sätt har bidragit till att kartellen har upptäckts och effektivt bekämpats (dom av den 18 juni 2013, Schenker & Co. m.fl., C-681/11, EU:C:2013:404, punkterna 47 och 49).
- 65 Härav följer, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 92 i sitt förslag till avgörande, att ett företag som ansöker om förmånlig behandling inte i något fall automatiskt garanteras immunitet eller nedsättning av böter.
- 66 Under dessa omständigheter finner domstolen, utan att det påverkar svaret på den hänskjutande domstolens första och tredje fråga, att principen *ne bis in idem* kan tillämpas på ett förfarande för tillämpning av konkurrensrätten, trots att detta nya förfarande, på grund av deltagandet i det aktuella företagens nationella program för förmånlig behandling, vilket redan har fullföljts i ett annat förfarande som lett fram till ett slutgiltigt beslut, endast kan leda till att en överträdelse av unionsrätten konstateras.
- 67 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den fjärde frågan besvaras enligt följande. Artikel 50 i stadgan ska tolkas så, att ett förfarande för tillämpning av konkurrensrätten, i vilket, på grund av att en berörd part deltar i det nationella programmet för förmånlig behandling, det enbart är möjligt att fastställa att konkurrensrätten har överträtts, kan omfattas av principen *ne bis in idem*.

Rättegångskostnader

68 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:

- 1) Artikel 50 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ska tolkas så, att den inte utgör hinder för att konkurrensmyndigheten i en medlemsstat inleder ett förfarande mot ett företag och, i förekommande fall, påför detta företag böter för en överträdelse av artikel 101 FEUF och motsvarande bestämmelser i nationell konkurrensrätt, på grund av ett beteende som har haft ett konkurrensbegränsande syfte eller resultat i denna medlemsstat, trots att en konkurrensmyndighet i en annan medlemsstat redan har omnämnt detta beteende i ett slutgiltigt beslut som denna antagit gentemot detta företag efter ett förfarande avseende överträdelse av artikel 101 FEUF och motsvarande bestämmelser i denna andra medlemsstats konkurrensrätt, om detta beslut inte grundas på ett konstaterande om ett konkurrensbegränsande syfte eller resultat på den förstnämnda medlemsstatens territorium.
- 2) Artikel 50 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ska tolkas så, att ett förfarande för tillämpning av konkurrensrätten, i vilket, på grund av att en berörd part deltar i det nationella programmet för förmånlig behandling, det enbart är möjligt att fastställa att konkurrensrätten har överträtts, kan omfattas av principen *ne bis in idem*.

Underskrifter