

Asia C-117/20

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä**

Jättämispäivä:

3.3.2020

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Cour d'appel de Bruxelles (Bryssel, Belgia)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

19.2.2020

Valittaja:

bpost SA

Vastapuoli:

Autorité belge de la concurrence (Belgian kilpailuviranomainen)

Muut osapuolet:

- Publimail SA
- Euroopan komissio

1. Oikeusriidan kohde ja tosiseikat

- 1 Bpost on Belgian perinteinen postipalvelujen tarjoaja, joka vastaa pääasiassa postinjakelusta, joka käsittää muun muassa postilähetysten keräilyn, lajittelun, kuljetuksen ja toimituksen vastaanottajille.
- 2 Bpost ei tarjoa postin jakelupalveluja ainoastaan suurelle yleisölle vaan myös kahdelle erityiselle asiakasryhmälle, nimittäin joukkopostitusten lähettäjiille (jäljempänä lähettäjät) ja muille postin esikäsittelyä suorittaville toimijoille (nk. välittäjät tai postin kokoajat, jäljempänä välittäjinä toimivat postitusyrietykset).
- 3 Lähettäjät ovat postin jakelupalvelujen loppukuluttajia. Ne määrittelevät lähetettävän viestin ja pyytävät postilähetysten suorittamista. Välittäjinä toimivat postitusyrittäjät puolestaan tarjoavat lähettäjiille postin jakelupalvelua edeltäviä

postituspalveluja. Näihin palveluihin voi kuulua postin valmistelu ennen sen toimittamista postille (lajittelu, painatus, kirjekuoriin laittaminen, merkintöjen ja osoitteiden kiinnittäminen ja frankeeraus) ja lähetysten luovuttaminen jakelua varten (lähetysten kerääminen lähettäjiltä, lähetysten kokoaminen ja pakkaaminen postilaukkuihin, lähetysten kuljettaminen ja toimittaminen postin jakelusta vastaavan toimijan osoittamiin tiloihin.

- 4 Bpost soveltaa hinnoittelussaan erityyppisiä tariffeja, kuten sopimushintoja, jotka ovat suuren yleisön maksamiin perushintoihin nähden erityishintoja. Nämä erityishinnat perustuvat bpostin ja asianomaisten asiakkaiden välillä tehtyyn sopimukseen, jossa voidaan määrätä alennusten myöntämisestä tietyille asiakkaille, jotka tuottavat kyseiselle postin jakelusta vastaavalle toimijalle määrätyn liikevaihdon. Yleisimmät sopimusperusteiset alennukset ovat paljousalennuksia, jotka myönnetään viitekauden aikana toimitettujen postilähetysten määrän perusteella, sekä toiminnallisia alennuksia, jotka myönnetään korvaukseksi tietyistä postitustoiminnoista ja joita on pidettävä palkkiona kustannuksista, jotka bpost on näin välttänyt.
- 5 Vuoden 2010 osalta bpost ilmoitti Belgian posti- ja telepalvelualan valvontaviranomaiselle (Institut belge des services postaux et des télécommunications, jäljempänä IBPT) päätöksestään muuttaa sopimushinnoittelua, jota se sovelsi osoitteellisessa suoramainonnassa ja hallinnollisessa postituksessa. Näiden lähetysten osuus bpostin liikevaihdosta postialalla on noin 20 prosenttia.
- 6 Tämä uusi alennusjärjestelmä käsitti lähetettäväksi toimitettujen lähetysten määrän perusteella laskettavan paljousalennuksen, joka myönnettiin sekä lähettäjille että välittäjinä toimiville yrityksille. Viimeksi mainituille myönnettävää alennusta ei kuitenkaan enää laskettu kaikkien sellaisten lähettäjien tekemien lähetysten kokonaismäärän perusteella, joille nämä tarjosivat palvelujaan, vaan kunkin niiden asiakkaan erikseen tekemien lähetysten määrän perusteella (jäljempänä lähettäjäkohtainen paljousalennus).
- 7 IBPT toimii postipalvelusektorin sääntelyviranomaisena yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden kehittämistä ja palvelun laadun parantamista koskevista yhteisistä säännöistä 15.12.1997 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 97/67/EY (jäljempänä direktiivi 97/67) nojalla.
- 8 IBPT velvoitti 20.7.2011 tekemällään päätöksellä bpostin maksamaan 2,3 miljoonan euron suuruisen sakon kyseisen hinnoittelujärjestelmän ja erityisesti valikoivan alennusjärjestelmän soveltamiseen perustuvan lähettäjien ja välittäjinä toimivien postitusyritysten perusteettoman erilaisen kohtelun vuoksi.
- 9 Cour d'appel de Bruxellesin (Brysselin ylioikeus) markkinaoikeusjaoston käsiteltäväksi saatettiin vaatimus päätöksen kumoamiseksi, ja se esitti unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyyntönsä direktiivin 97/67 tulkinnasta.

- 10 Unionin tuomioistuin katsoi 11.2.2015 antamassaan tuomiossa bpost (C-340/13, EU:C:2015:77), etteivät lähettäjät ja [välittäjinä toimivat postitusyritykset] ole toisiinsa rinnastettavassa tilanteessa lähettäjakohtaisella paljousalennusjärjestelmällä tavoitellun päämäärän eli postipalvelualan kysynnän lisäämisen kannalta, koska ainoastaan lähettäjiä voidaan tämän järjestelmän vaikutuksesta kannustaa lisäämään niiden bpostin toimitettavaksi antamien lähetysten määrää ja siten kasvattamaan kyseisen toimijan liikevaihtoa. Täten näiden kahden asiakasryhmän erilaista kohtelua, joka johtuu lähettäjakohtaisen paljousalennusjärjestelmän soveltamisesta, ei voida pitää direktiivin 97/67 12 artiklassa kiellettynä syrjintänä.
- 11 Unionin tuomioistuin vastasi esitettyyn kysymykseen, että direktiivin 97/67 12 artiklassa säädettyä hintoja koskevaa syrjintäkiellon periaatetta on tulkittava siten, ettei se ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle lähettäjakohtaiselle paljousalennusjärjestelmälle.
- 12 Cour d'appel kumosi IBPT:n päätöksen 10.3.2016 antamallaan tuomiolla (ensimmäinen menettely).
- 13 Tällä välin Autorité belge de la concurrence (Belgian kilpailuviranomainen, aiemmin Conseil de la concurrence, kilpailuneuvosto) katsoi, ettei paljousalennusten eriytettyä kohtelua voitu pitää varsinaisena syrjintänä mutta että kyse oli markkina-aseman väärinkäytöstä, koska muut välittäjinä toimivat postitusyritykset joutuivat sen vuoksi epäsuotuisaan kilpailutilanteeseen bpostiin verrattuna siksi, että merkittävät asiakkaat päätyivät sovelletun järjestelmän vuoksi tekemään sopimuksen suoraan bpostin kanssa.
- 14 Belgian kilpailuviranomainen totesi bpostin käyttäneen väärin määräävää asemaansa ja syyllistyneen näin taloudellisen kilpailun suojelemisesta 15.9.2006 annetun lain (loi du 15 septembre 2006 sur la protection de la concurrence économique) 3 §:n ja SEUT 102 artiklan rikkomiseen tammikuusta 2010 heinäkuuhun 2011 soveltamallaan uudella hinnoittelujärjestelmällä ja velvoitti bpostin tällä perusteella maksamaan sakon, jonka määrä vahvistettiin IBPT:n jo määräämä sakko huomioon ottaen 37 399 786,00 euroksi.
- 15 bpost vaati 9.1.2013 nostamallaan kanteella cour d'appelia kumoamaan kilpailuviranomaisen päätöksen (toinen menettely).
- 16 Cour d'appel katsoi 10.11.2016 antamassaan tuomiossa, että bpost oli perustellusti vedonnut non bis in idem -periaatteeseen, koska 10.3.2016 oli annettu lopullinen asiaratkaisu IBPT:n bpostia vastaan vireille paneman menettelyn osalta teoista, jotka olivat oleellisesti samat kuin ne, joista oli kyse Belgian kilpailuviranomaisen sitä vastaan aloittamassa menettelyssä ja sen antamassa päätöksessä (sopimusperusteiseen lähettäjakohtaiseen hinnoitteluun perustuva malli, jota bposti oli soveltanut vuonna 2010). Belgian kilpailuviranomaisessa toimitetussa menettelyssä esitettyjä väitteitä ei näin enää voitu ottaa tutkittavaksi, ja cour d'appel kumosi riitautetun päätöksen.

- 17 Cour de cassation (ylin tuomioistuin, Belgia) purki 22.11.2018 antamallaan tuomiolla cour d'appelin tuomion ja palautti sen cour d'appelin käsiteltäväksi toisessa kokoonpanossa. Cour de cassation katsoi, ettei perusoikeuskirjan 50 artikla ollut esteenä siinä tarkoitetulla tavalla samoihin tekoihin perustuvien menettelyjen kumulaatiolle, vaikka toinen näistä menettelyistä johtaisikin lopulliseen ratkaisuun, jolla toimista luovutaan, silloin kun tällaisilla toimilla pyritään toteuttamaan perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaisesti suhteellisuusperiaatetta noudattaen yleisen edun mukainen päämäärä, koska näihin liittyvien muiden päämäärien kohteena ovat muut kyseisen lainvastaiseen menettelyyn liittyvät näkökohdat.
- 18 Postalalla välittäjänä toimiva yhtiö Publimail haastettiin vastaamaan asiassa, jotta annettava ratkaisu saataisiin kohdistettua myös siihen.
- 19 Euroopan komissio osallistui asian käsittelyyn amicus curiae -asianosaisena.

2. Kyseessä olevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Euroopan unionin perusoikeuskirja

- 20 Perusoikeuskirjan 16 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Elinkeinovapaus

Elinkeinovapaus tunnustetaan unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti.”

- 21 Perusoikeuskirjan 50 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Kielto syyttää ja rangaista oikeudenkäynnissä kahdesti samasta rikoksesta

Ketään ei saa panna syytteeseen tai rangaista rikoksesta, josta hänet on jo unionissa lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi lain mukaisesti.”

- 22 Perusoikeuskirjan 52 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Oikeuksien ja periaatteiden ulottuvuus ja tulkinta

1. Tässä perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

--”

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta

23 SEUT 102 artiklassa määrätään seuraavaa:

Sisämarkkinoille soveltumatonta ja kiellettyä on yhden tai useamman yrityksen määräävän aseman väärinkäyttö sisämarkkinoilla tai niiden merkittävällä osalla, jos se on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Tällaista väärinkäyttöä voi olla erityisesti:

--

c) erilaisten ehtojen soveltaminen eri kauppakumppaneiden samankaltaisiin suorituksiin kauppakumppaneita epäedulliseen kilpailuasemaan asettavalla tavalla;

--.”

Yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden kehittämistä ja palvelun laadun parantamista koskevista yhteisistä säännöistä 15.12.1997 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 97/67/EY

24 Direktiivin 97/67[, sellaisena kuin se on direktiivillä 2002/39/EY muutettuna,] 12 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että kukin yleispalvelu hinnoitellaan seuraavien periaatteiden mukaisesti:

-- --

– hinnoittelun on oltava avointa ja syrjimätöntä,

– jos yleispalvelun tarjoajat soveltavat erityishintoja, esimerkiksi yrityksille, joukkolähetysten postittajille tai eri käyttäjiltä saadun postin kokoajille [(välittäjät)] tarjottavien palveluiden osalta, niiden on noudatettava avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteita sekä hintojen että niihin liittyvien ehtojen osalta. Hintoja ja niihin liittyviä ehtoja on sovellettava samalla tavalla sekä sellaisten kolmansien osapuolten välillä että kolmansien osapuolten ja yleispalvelun tarjoajien välillä, jotka tarjoavat vastaavia palveluja. Kaikkien tällaisten hintojen on oltava myös sellaisten käyttäjien, erityisesti yksityisten käyttäjien ja pienten ja keskisuurten yritysten, saatavilla, jotka lähettävät postilähetyksiä samoin ehdoin.”

Belgian oikeus

- 25 Direktiivin 97/67 12 artikla, sellaisena kuin se on direktiivillä 2002/39 muutettuna, saatettiin osaksi Belgian kansallista oikeutta tiettyihin julkisiin yrityksiin kohdistettavista uudistuksista 21.3.1991 annetun lain (loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques) 144 ter §:llä.
- 26 Taloudellisen kilpailun suojaamisesta 15.9.2006 annetun lain (loi sur la protection de la concurrence économique, coordonnée le 15 septembre 2006) 3 § on sisällöllisesti sama kuin SEUT 102 artikla.

3. Asianosaisten lausumat***Bpost***

- 27 Riitautetulla päätöksellä loukataan non bis in idem -kieltoa.
- 28 IBPT:ssä ja Belgian kilpailuviranomaisessa toimitetut menettelyt ovat kummatkin luonteeltaan repressiivisiä ja riitautettu päätös koskee samoja tosiseikkoja kuin ne, jotka olivat IBPT:n 20.7.2011 antaman päätöksen kohteena (pätös, joka on lopullisesti kumottu 10.3.2016 annetulla cour d'appelin tuomiolla).
- 29 Ne tiukat vaatimukset, joiden täyttymistä syytetoimien ja rikosseuraamusten kumulaation kiellosta poikkeamiselta edellytetään, eivät täyty käsiteltävässä tapauksessa. IBPT:n ja Belgian kilpailuviranomaisen toimittamien menettelyjen välillä ei näet ole riittävän läheistä aineellista ja ajallista yhteyttä.

Belgian kilpailuviranomainen

- 30 Riitautetulla päätöksellä ei ole loukattu non bis in idem -periaatetta.
- 31 Koska unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä kyseistä periaatetta on käsitelty eri tavalla sen mukaan, onko kyse kilpailuoikeudesta vai ei, on katsottava, että nyt tarkasteltavassa asiassa merkityksellisenä on pidettävä kilpailuoikeudellista oikeuskäytäntöä (erityisesti 14.2.2011 annettua tuomiota Toshiba Corporation ym. C-17/10, EU:C:2012:72), jossa on vahvistettu suojatun oikeudellisen intressin – kriteeri, jota on sovellettava arvioitaessa kyseessä olevien tekojen identtisyttä (idem factum legal).
- 32 Sitä, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö on eriytnyt sen mukaan, onko kyse kilpailuoikeuden piiriin kuuluvasta asiasta vai ei, voidaan pitää perusteltuna kilpailuoikeuden erityispiirteiden vuoksi.
- 33 IBPT:n ja Belgian kilpailuviranomaisen toimittamilla menettelyillä on pyritty yleisen edun mukaisen tavoitteen toteuttamiseksi muihin liitännäisiin päämääriin, joiden kohteena on tapauksen mukaan muita kyseessä olevaan lainvastaiseen

menettelyyn liittyviä näkökohtia (toisin sanoen muiden oikeudellisten intressien suojele).

- 34 Belgian kilpailuviranomainen yhtyy komission näkemykseen niistä kahdesta kysymyksestä, jotka tämä on ehdottanut esitettäväksi unionin tuomioistuimelle.

Euroopan komissio

- 35 Komissio on osallistunut asian käsittelyyn amicus curiae -osapuolena valvoakseen unionin yleisen edun toteutumista eli torjuakseen päätöksen, joka olisi ristiriidassa asiassa Toshiba omaksutun oikeuskäytännön ja sen kyseisessä tuomiossa muotoillun, kilpailuoikeudessa merkityksellisen, suojellun oikeudellisen intressin identtisyttä koskevan kriteerin kanssa.
- 36 Komissio on tuonut esiin epäilynsä siitä, onko sitä, että Cour de cassation on tukeutunut yksinomaan 20.3.2018 annettuihin tuomioihin Menci (C-524/15, EU:C:2018:197), Garlsson Real Estate ym. (C-537/16, EU:C:2018:193) sekä Di Puma ja Zecca (C-596/16 ja C-597/16, EU:C:2018:192) pidettävä mielekkäänä. Näissä tuomioissa ei ole kyse kilpailuoikeudesta, toisin kuin käsiteltävässä asiassa. Mainitut kolme tuomiota koskevat lisäksi hyvin erilaisia tilanteita kuin se, josta käsiteltävässä pääasiassa on kyse, koska niissä on tarkasteltu *samaan lainvastaiseen tekoon* kohdistuvien menettelyjen ja siitä määrättävien seuraamusten kumulaatiota, kun teko täyttää kansallisen oikeuden mukaan kaksi tunnusmerkistöä ja siitä on kansallisessa oikeudessa säädetty kaksi seuraamusta, ensimmäisen ollessa luonteeltaan hallinnollinen (ja kuitenkin repressiivinen) ja toisen ollessa luonteeltaan rikosoikeudellinen.
- 37 Käsiteltävässä asiassa bpost on kahden sellaisen toisistaan riippumattoman menettelyn kohteena, jotka perustuvat toisistaan erillisiin lain säännöksiin, joilla on toisistaan erilliset ja toisiaan täydentävät yleisen edun mukaiset päämäärät:
- yhtäältä IBPT:n vireille panema menettely sovellettavien alakohtaisten säännösten, tarkemmin sanottuna syrjivien käytäntöjen kiellon ja muun muassa 21.3.1991 annetun Belgian lain 144 ter §:ään otetun avoimuusvelvoitteen rikkomisen vuoksi (ensimmäinen menettely)
 - toisaalta Belgian kilpailuviranomaisen vireille panema menettely unionin ja kansallisen kilpailuoikeuden, tarkemmin sanottuna SEUT 102 artiklassa ja 15.9.2006 annetun Belgian lain 3 §:ssä tarkoitetun määräävän aseman väärinkäytön kiellon rikkomisen vuoksi (toinen menettely)
- 38 Komission mukaan sitä, onko käsiteltävässä tapauksessa mahdollisesti kyse non bis in idem -periaatteen loukkaamisesta, pitäisi arvioida niiden kriteerien kannalta, jotka unionin tuomioistuin on muotoillut kilpailuoikeuden piirissä. Huomioon olisi näin otettava se, että kyseessä olevat viranomaiset ovat kumpikin soveltaneet eri lainsäädäntöjä, joilla säännellään toisistaan erillisiä oikeudellisia intressejä ja toisistaan erillisiä lainvastaisia tekoja.

- 39 Lopuksi komissio haluaa korostaa, että nyt ei ole kyse periaatteesta poikkeamisesta (perusoikeuskirjan 52 artikla) vaan periaatteesta itsestään (perusoikeuskirjan 50 artikla), sillä kyseessä ei ole 14.2.2012 annetussa tuomiossa Toshiba Corporation ym. (C-17/10, EU:C:2012:72) tarkoitettu idem factum legal.
- 40 Komissio painottaa sitä, että ellei huomioon oteta kyseessä olevilla kullakin eri oikeudenalalla suojeltuja oikeudellisia intressejä, saatetaan näin päätyä rajoittamaan huomattavalla tavalla kilpailuoikeuden soveltamisalaa, jopa tekemään se täysin tehottomaksi, koska kilpailuoikeudella on horisontaalinen ulottuvuus suhteessa alakohtaisiin säännöksiin. Jos alakohtaisia säännöksiä sovelletaan päällekkäin kilpailuoikeuden säännösten kanssa tai niitä ennen, kilpailuoikeus saattaa menettää tehokkaan vaikutuksensa.
- 41 Voisi käydä niin, että tietty yritys soveltaa toiminnassaan käytäntöä, jolla rikotaan sekä kilpailuoikeudellista että alakohtaista lainsäädäntöä. Siltä osin kuin kyse on sellaisen kahden sellaisen eri lainsäädännön rikkomisesta, joita eri viranomaiset suojelevat erilaisten menettelyjen avulla, edellyttää näiden lainsäädäntöjen tehokas soveltaminen välttämättä niiden oikeudellisten eri intressien huomioon ottamista, joita näillä lainsäädännöillä suojataan. Kyse on non bis in idem -periaatteen soveltamisen välttämättömästä edellytyksestä, sellaisena kuin se on muotoiltu 14.2.2012 annetussa tuomiossa Toshiba Corporation ym. (C-17/10, EU:C:2012:72).
- 42 Tämä on olennaisen tärkeää sen estämiseksi, että yritys, johon on kohdistettu syytetoimia sellaisen alakohtaisen lainsäädännön nojalla, jolla pyritään tiettyyn erityiseen päämäärään, voisi vedota non bis in idem -periaatteeseen välttääkseen kilpailuoikeuden sääntöjen soveltamisen, vaikka on niin, että sillä pyritään eri päämäärään kuin ensin mainitulla lainsäädännöllä. Tämä johtaisi siihen, että vapaata kilpailua rajoittavat teot jäisivät selvittämättä ja sanktioimatta.
- 43 Komissio esittää kahden kysymyksen esittämistä unionin tuomioistuimelle.

4. Cour d'appelin arvio asiasta:

- 44 Cour d'appel on ensin tarkastellut kyseessä olevien kahden menettelyn alaa.
- 45 Ensimmäinen menettely perustui tiettyihin julkisiin yrityksiin kohdistettavista uudistuksista 21.3.1991 annetun lain 144 ter §:ään, jolla postin yleispalvelun tarjoajille asetetaan tiettyjä avoimuutta ja syrjinnän kieltoa koskevia velvoitteita, joita niiden on noudatettava muotoillessaan ja soveltaessaan hinnoittelujärjestelmiään ja joilla on haluttu taata postialan vapauttaminen kilpailulle.
- 46 IBPT on tunnustanut, että kilpailuoikeuden sääntöjä sovelletaan postialaan, viittaamalla laajalti komission kantaan tämän osalta mutta todennut nimenomaisesti, ettei se arvioi sitä, onko bpostin menettely kansallisten tai unionin kilpailuoikeuden sääntöjen mukaista, luopuen näin toimivallastaan

soveltaa näitä sääntöjä muun muassa siksi, että niillä on eri tavoitteet. IBPT katsoo, että menettely, josta se vastaa, toimitetaan ”sen vaikuttamatta kilpailusääntöjen soveltamiseen toimivaltaisten viranomaisten toimesta”.

- 47 Belgian kilpailuviranomainen ei ole toimittamassaan toisessa menettelyssä sanktioinut bpostia avoimuuden puutteesta tai syrjivistä käytännöistä. Se on soveltanut Belgian ja unionin lainsäädäntöä määrätäksään seuraamukset bpostin kilpailunvastaisista menettelyistä, jotka voivat yhtäältä johtaa välittäjinä toimivien postitusyriyten ja bpostin mahdollisten kilpailijoiden ”häviämiseen” alalta ja toisaalta edistää bpostin suurimpien asiakkaiden asiakasuskollisuutta niin, että tämä vaikeuttaa jakelualalle pääsyä.
- 48 Cour d’appel tarkastelee tämän jälkeen näiden kahden sovelletun lainsäädännön tavoitteita ja katsoo, että bpostin väitteistä poiketen niillä ei tähdätä täysin samaan päämäärään eli vapaaseen ja reiluun kilpailuun postimarkkinoilla. Näiden lainsäädäntöjen välinen yhteys, jota bpost on painottanut, ei riitä sen toteamiseen, että niillä tavoitellaan puhtaasti samaa päämäärää.
- 49 Asiassa ei ole kiistetty sitä, että ([unionin]) kilpailuoikeudella on horisontaalinen ulottuvuus siltä osin kuin sillä pyritään välttämään kilpailun vääristyminen kaikilla sisämarkkinoiden osilla. Sisämarkkinat muodostuvat useista eri osista, joilla sovelletaan kilpailuoikeuden lisäksi myös erityislainsäädäntöjä, joiden päämäärät eivät liity, ainakaan yksinomaisesti, vapaan ja vääristymättömän kilpailun ylläpitämiseen.
- 50 Belgiassa 21.3.1991 annetulla lailla, jota IBPT on soveltanut ensimmäisessä menettelyssä, osaksi kansallista oikeutta saatetun direktiivin 97/67 päämäärinä ei ole pelkästään postimarkkinoiden vapaan ja vääristymättömän kilpailun ylläpitäminen.
- 51 Cour d’appel tarkastelee tämän jälkeen non bis in idem -kiellon soveltamisen edellytyksiä. Sen selvittämiseksi, onko pääasiassa kyse tämän kiellon rikkomisesta, pitäisi lähtökohtaisesti ottaa huomioon se, että ensimmäinen ja toinen menettely perustuvat eri lainsäädäntöihin, joiden kohteena on erilaisten oikeudellisten intressien suojeleminen, toisen kohteena on postialan vapauttaminen kilpailulle avoimuutta ja syrjinnän kiellon koskevien velvoitteiden avulla (ensimmäinen menettely) ja toisen kohteena vapaan kilpailun turvaaminen sisämarkkinoilla määräävän aseman väärinkäytön kiellolla (toinen menettely).
- 52 Tämä suojeleminen oikeudellisen intressin identtisyttä koskeva edellytys on muotoiltu asiassa Aalborg Portland annetussa unionin tuomioistuimen tuomiossa ja se on nimenomaisesti vahvistettu 14.2.2012 annetussa tuomiossa Toshiba Corporation ym. (C-17/10, EU:C:2012:72) sekä 26.10.2017 annetussa unionin yleisen tuomioistuimen tuomiossa Marine Harvest v. komissio (T-704/14, EU:T:2017:753).
- 53 Suojellun oikeudellisen intressin identtisyttä koskevan vaatimuksen merkitys tulee ilmi erityisesti asioissa, joissa on kyse tietyn jäsenvaltion kansallisten

kilpailuviranomaisten ja komission määräämien seuraamusten kumuloitumisesta. Unionin tuomioistuin on vahvistanut tämän vaatimuksen ja soveltanut sitä kilpailuasioissa muttei muilla oikeudenaloilla.

- 54 Edellä mainitussa 14.2.2012 annetussa tuomiossa Toshiba Corporation ym. (C-17/10, EU:C:2012:72) unionin tuomioistuin ei noudattanut julkisasiamies Kokottin esittämää ratkaisuehdotusta, jossa unionin tuomioistuinta kehoitettiin nimenomaisesti luopumaan tämän vaatimuksen soveltamisesta kilpailuoikeuden piiriin kuuluvissa asioissa.
- 55 Julkisasiamies tunnusti ratkaisuehdotuksessaan kuitenkin nimenomaisesti, että ”unionin tuomioistuimet ovat kilpailuoikeudellisissa asioissa tähän saakka katsooneet, että ne bis in idem -periaatteen soveltaminen edellyttää kolmen edellytyksen täyttymistä eli tosiseikkojen, tekijän ja suojellun oikeudellisen intressin identtisyttä” ja että ”ne bis in idem -periaatteen mukaan on siten kiellettyä, että samalle henkilölle määrätään samasta lainvastaisesta käyttäytymisestä seuraamuksia useamman kuin yhden kerran saman oikeudellisen intressin suojelemiseksi” ja että ”unionin tuomioistuin on viimeksi mainitun arviointiperusteen perusteella katsonut kartellisasioissa, ettei ne bis in idem -periaatetta sovelleta unionin ja kolmannen valtion välisessä suhteessa” (julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus asiassa Toshiba Corporation ym., C-17/10, EU:C:2011:552, 114 ja 115 kohta).
- 56 Ratkaisuehdotuksessaan hän esitti kuitenkin, että unionin tuomioistuimen pitäisi yhdenmukaistaa oikeuskäytäntöään ja luopua tästä suojellun oikeudellisen intressin identtisyttä koskevasta vaatimuksesta, jota sovelletaan yksinomaan kilpailuoikeudessa.
- 57 Unionin tuomioistuin ei seurannut julkisasiamiehen kantaa tämän osalta. Hän toi selvästi esiin, sen, että ”unionin tuomioistuin on kilpailuoikeudellisissa asioissa katsonut, että ne bis in idem -periaatteen soveltaminen edellyttää kolmen edellytyksen täyttymistä eli tosiseikkojen, tekijän ja suojellun oikeudellisen intressin identtisyttä. Unionin tuomioistuin kieltäytyi kuitenkin nimenomaisesti noudattamasta julkisasiamiehen kehotusta luopua non bis in idem -periaatetta koskevasta oikeuskäytännöstään, joka vaihtelee kulloinkin kyseessä olevan oikeudenalan mukaan, toteamalla, että kilpailuoikeudessa non bis in idem -periaatteen soveltaminen edellyttää aina, että suojeltu oikeudellinen intressi on sama.
- 58 Julkisasiamies Wahl on asiassa Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie antamassaan ratkaisuehdotuksessa, että on vaikea löytää ”hyviä syitä sille, miksi kolmiosaisen kriteerin soveltamista kilpailuoikeuden alalla olisi jatkettava” (julkisasiamies Wahlin raktiasuehdotus asiassa Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie (C-617/17, EU:C:2018:976, 45 kohta).
- 59 Käsiteltävässä asiassa cour d’appel on prima facia -tarkastelun perusteella katsonut, että seuraamuksella, jonka sääntelyviranomaisena toimiva IBPT on

määrännyt syrjintäkiellon periaatteen loukkaamisesta, ei sanktioida samoja tekoja kuin seuraamuksella, jonka Belgian kilpailuviranomainen on määrännyt määrävän markkina-aseman väärinkäytöstä.

- 60 Prima facie -tarkastelun perusteella asiassa on perusteita sille, ettei non bis in idem -periaatetta pitäisi soveltaa, kun eri viranomaisten määräämillä erilaisilla seuraamuksilla ei pyritä sanktioimaan samoja tekoja tai seurauksia, ja kun – kuten komissio on esittänyt – on olemassa vaara siitä, että näin rajoitettaisiin huomattavasti kilpailuoikeuden soveltamisalaa, koska sillä on horisontaalinen ulottuvuus suhteessa alakohtaisiin lainsäädäntöihin, ja kun siinä tapauksessa, että alakohtaista lainsäädäntöä sovellettaisiin ennen kilpailuoikeutta ja päällekkäin sen kanssa, kilpailuoikeus saattaisi täysin tai ainakin olennaisella tavalla menettää tehokkaan vaikutuksensa.
- 61 Suorittamansa prima facie -arvioinnin perusteella cour d'appel katsoo, että huomioon on otettava kullakin kyseessä olevalla eri oikeudenalalla suojattu oikeudellinen intressi (idem factum legal), niin kuin 14.12.2012 annetussa tuomiossa Toshiba Corporation ym. (C-17/10, EU:C:2012:72) korostetaan.
- 62 Cour d'appel yhtyy julkisasiamies Tanchevin ratkaisuehdotuksessaan asiassa Marine Harvest esiin tuomiin pohdintoihin:
- 63 ”Täydellisyyden vuoksi on syytä täsmentää, että edellä 95 kohdassa mainitun kolmannen edellytyksen eli suojellun oikeudellisen intressin samuuden merkityksellisyys on kyseenalaistettu. Oikeuskäytännön mukaan unionin kilpailusäännöillä ja kansallisilla kilpailusäännöillä pyritään ”erilaisiin päämääriin” (ks. tuomio 13.2.1969, Wilhelm ym., 14/68, EU:C:1969:4, 11 kohta), ja niillä suojellaan siten erilaisia oikeudellisia intressejä. Tästä seuraa, ettei ne bis in idem -periaate estä erillisten sakkojen määräämistä samalla yritykselle yhtäältä unionin kilpailusääntöjen ja toisaalta kansallisten kilpailusääntöjen rikkomisesta. Edellytyksen, jonka mukaan suojellun oikeudellisen intressin on oltava sama, merkityksellisyys on kuitenkin riitautettu, koska tätä edellytystä ei ensinnäkään sovelleta muilla unionin oikeuden aloilla kuin kilpailuoikeudessa (ks. julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus Toshiba Corporation ym., C-17/10, EU:C:2011:552, 116 kohta ja julkisasiamies Campos Sánchez-Bordonan ratkaisuehdotus Menci, C-524/15, EU:C:2017:667, 27 kohta) ja koska toiseksi se on ristiriidassa unionin ja kansallisten kilpailusääntöjen yhä enenevän lähentymisen ja sen unionin kilpailusääntöjen soveltamisen hajauttamisen kanssa, joka on saatu aikaan [SEUT 101 ja SEUT 102 artiklassa] vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta 16.12.2002 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1/2003 (EYVL 2003, L 1, s. 1) (julkisasiamies Tanchevin ratkaisuehdotus asiassa Marin Harvest (C-10/18 P, EU:C:2019:795, 95 kohta, alaviite 34).
- 64 Edellä todetun perusteella cour d'appel katsoo, että asiassa on syytä pyytää unionin tuomioistuimen ratkaisu non bis in idem -periaatteen tulkinnasta kilpailuoikeuden alalla. Kyse on sellaista tulkintakysymyksestä, joka liittyy

unionin oikeuden yhtenäistä soveltamista koskeva yleisen edun mukaiseen intressiin, koska kysymys 14.2.2012 annetussa tuomiossa Toshiba Corporation ym. (C-17/10, EU:C:2012:72) vahvistetun kolmannen edellytyksen säilyttämisestä (suojatun oikeudellisen intressin identtisyys) kilpailuasioissa saattaa tulla esiin samalla tavalla muissa unionin jäsenvaltioiden tuomioistuimissa.

5. Ennakkoratkaisukysymykset

65 Cour d'appel on päättänyt pyytää unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua Euroopan komission ja Belgian kilpailuviranomaisen muotoilemiin kysymyksiin:

Ensimmäinen kysymys:

Onko non bis in idem -periaatetta, sellaisena kuin siitä määrätään perusoikeuskirjan 50 artiklassa, tulkittava siten, että se ei estä jäsenvaltion toimivaltaista hallintoviranomaista määräämästä sakkoa unionin kilpailuoikeuden rikkomisesta pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa, jossa sama oikeushenkilö on jo lopullisella lainkäyttöratkaisulla vapautettu postialan sääntelyviranomaisen sille postialan lainsäädännön väitetyn rikkomisen vuoksi samojen tai samankaltaisten tekojen perusteella määräämästä hallinnollisesta sakkoseuraamuksesta, siltä osin kuin suojatun oikeudellisen intressin identtisyyttä koskeva vaatimus ei täyty siitä syystä, että käsiteltävässä asiassa on kyse kahdelle eri oikeudenalalle kuuluvan kahden eri lainsäädännön kahdesta erilaisesta rikkomisesta?

Toinen kysymys:

Onko non bis in idem -periaatetta, sellaisena kuin siitä määrätään perusoikeuskirjan 50 artiklassa, tulkittava siten, että se ei estä jäsenvaltion toimivaltaista hallintoviranomaista määräämästä sakkoa unionin kilpailuoikeuden rikkomisesta pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa, jossa sama oikeushenkilö on jo lopullisella lainkäyttöratkaisulla vapautettu postialan sääntelyviranomaisen sille postialan lainsäädännön väitetyn rikkomisen vuoksi samojen tai samankaltaisten tekojen perusteella määräämästä hallinnollisesta sakkoseuraamuksesta, siitä syystä, että non bis in idem -periaatteen soveltamisen rajoittaminen voitaisiin oikeuttaa sillä, että kilpailulainsäädännöllä pyritään muuhun täydentävään yleisen edun mukaiseen päämäärään eli turvaamaan ja ylläpitämään sisämarkkinoilla järjestelmä, jossa kilpailu ei ole vääristynyt, eikä sillä ylitetä sitä, mikä on asianmukaista ja tarpeen tällä lainsäädännöllä perustellusti tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi; ja/tai muiden toimijoiden elinkeinonvapauden turvaamiseksi perusoikeuskirjan 16 artiklan mukaisesti?