

Sprawa C-117/20**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym
złożonego zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem
Sprawiedliwości****Data wpływu:**

3 marca 2020 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Cour d'appel de Bruxelles (Belgia)

**Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie
orzeczenia w trybie prejudycjalnym:**

19 lutego 2020 r.

Strona skarżąca:

bpost SA

Strona przeciwna:

Belgijski urząd ochrony konkurencji

Przy udziale:

Publimail SA

Komisji Europejskiej

1. Przedmiot i okoliczności sporu

- 1 W Belgii bpost jest historycznym operatorem świadczącym usługi pocztowe zajmującym się głównie doręczaniem poczty, które obejmuje w szczególności przyjmowanie, sortowanie, przemieszczanie i doręczenia przesyłek pocztowych adresatom.
- 2 Operator bpost świadczy usługi doręczania poczty nie tylko dla ogółu ludności, ale także dla dwóch szczególnych kategorii klientów, a mianowicie podmiotów wysyłających przesyłki masowe (zwanymi dalej „nadawcami masowymi”) oraz firm zbierających pocztę od różnych użytkowników [zwanymi dalej „pośrednikami”].

- 3 Nadawcy masowi są odbiorcami końcowymi usług doręczania poczty. Określają oni treść przesyłek pocztowych i generują popyt na nie. Pośrednicy zaś świadczą nadawcom masowym usługi kierowania przesyłek, które poprzedzają ich doręczenia. Wspomniane usługi mogą obejmować przygotowanie poczty, zanim zostanie ona dostarczona do bpost (sortowanie, druk, kopertowanie, etykietowanie, adresowanie, opłata), jak również dostarczanie przesyłek (przyjmowanie od nadawców masowych, rozdzielanie i pakowanie przesyłek do worków pocztowych, przemieszczanie i dostarczenie do miejsc wyznaczonych przez operatora pocztowego).
- 4 Operator bpost stosuje różne rodzaje taryf, w tym taryfy umowne, które są taryfami specjalnymi w stosunku do taryfy standardowej stosowanej do ogółu ludności. Wspomniane taryfy specjalne są określone w umowie zawartej między bpost i danymi klientami, która może przewidywać obniżki dla niektórych klientów generujących dla operatora określony dochód. Obniżki umowne występują najczęściej w postaci rabatów ilościowych udzielanych stosownie do wolumenu przesyłek pocztowych wygenerowanego w danym okresie rozliczeniowym oraz rabatów funkcjonalnych, których celem jest wynagradzanie wykonania niektórych czynności w zakresie kierowania przesyłek i które stanowią odzwierciedlenie nieponiesionych przez bpost kosztów.
- 5 Operator bpost poinformował Institut belge des services postaux et des télécommunications (belgijski instytut usług pocztowych i telekomunikacyjnych, zwany dalej „IBPT”), że w roku 2010 zmianie ulega system obniżek taryf umownych z tytułu doręczania zaadresowanych przesyłek reklamowych oraz przesyłek o charakterze administracyjnym. Wspomniane przesyłki generują około 20% obrotu bpost w sektorze pocztowym.
- 6 Ten nowy system obniżek obejmował rabat ilościowy obliczany na podstawie wolumenu dostarczanych przesyłek, który był udzielany zarówno nadawcom masowym, jak i pośrednikom. Niemniej obniżka przyznana tym ostatnim podmiotom nie była już obliczana na podstawie całkowitego wolumenu przesyłek pochodzących od wszystkich nadawców masowych, którym świadczyli oni swoje usługi, ale na podstawie wolumenu przesyłek wygenerowanego indywidualnie przez każdego ich klienta z osobna (zwany dalej „rabatem ilościowym na jednego nadawcę”).
- 7 IBPT jest krajowym organem regulacyjnym sektora usług pocztowych na podstawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 97/67/WE z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług (zwanej dalej „dyrektywą 97/67”).
- 8 Decyzją z dnia 20 lipca 2011 r. IBPT nałożył na bpost grzywnę w wysokości 2,3 mln EUR za dyskryminację w stosowanym przez spółkę systemie taryf, a w szczególności za rabat selektywny oparty na nieuzasadnionym odmiennym traktowaniu nadawców masowych i pośredników.

- 9 Rozpatrujący skargę o uchylenie tej decyzji cour d'appel de Bruxelles, [XXX] (sąd apelacyjny w Brukseli, zwany dalej „sądem apelacyjnym”) skierował w tym względzie do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie wykładni dyrektywy 97/67.
- 10 Wyrokiem z dnia 11 lutego 2015 r., bpost (C-340/13, EU:C:2015:77), Trybunał Sprawiedliwości uznał, że zawsze kiedy system rabatów ilościowych może skutkować stworzeniem jedynie dla nadawców masowych zachęty do zwiększania wolumenu ich przesyłek przekazywanych bpost i w konsekwencji obrotu tego operatora, nadawcy masowi i pośrednicy nie znajdują się w porównywalnej sytuacji w świetle celu przyświecającego systemowi rabatów ilościowych na jednego nadawcę, a mianowicie stymulowaniu popytu w obszarze usług pocztowych. W konsekwencji odmienne traktowanie tych dwóch kategorii klientów, które wynika ze stosowania systemu rabatów ilościowych na jednego nadawcę, nie stanowi dyskryminacji zakazanej przez art. 12 dyrektywy 97/67.
- 11 Trybunał Sprawiedliwości odpowiedział zatem na postawione pytanie prejudycjalne, że zasada niedyskryminacji taryfowej przewidziana w art. 12 dyrektywy 97/67 należy interpretować w ten sposób, iż nie sprzeciwia się ona systemowi rabatów ilościowych „na jednego nadawcę”, takiemu jak ten, który jest przedmiotem sporu w postępowaniu głównym.
- 12 Wyrokiem z dnia 10 marca 2016 r. sąd apelacyjny uchylił decyzję IBPT (pierwsze postępowanie).
- 13 W międzyczasie belgijski urząd ochrony konkurencji (dawniej „Conseil de la concurrence”) decyzją z dnia 10 grudnia 2012 r. (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją”) uznał, że zróżnicowane traktowanie w ramach rabatów ilościowych nie stanowi dyskryminacji w ścisłym tego słowa znaczeniu, lecz stanowi nadużycie ze względu na to, że stawia pośredników w niekorzystnej sytuacji konkurencyjnej w stosunku do bpost, ponieważ system ten zachęca dużych klientów do zawierania umów bezpośrednio z rzeczonym operatorem.
- 14 Belgijski urząd ochrony konkurencji stwierdził nadużycie pozycji dominującej przez bpost, a tym samym naruszenie art. 3 ustawy z dnia 15 września 2006 r. o ochronie konkurencji gospodarczej i art. 102 TFUE w następstwie przyjęcia i wdrożenia nowego systemu taryf obowiązującego w okresie od stycznia 2010 r. do lipca 2011 r. oraz nałożył z tego tytułu na bpost grzywnę w kwocie wysokości na 37 399 786,00 EUR, ustaloną z uwzględnieniem grzywny nałożonej już przez IBPT.
- 15 Pismem złożonym w dniu 9 stycznia 2013 r. bpost wniósł do sądu apelacyjnego skargę o uchylenie tej decyzji (drugie postępowanie).
- 16 Wyrokiem z dnia 10 listopada 2016 r. sąd apelacyjny uznał, że bpost ma prawo powołać się na zasadę ne bis in idem, ponieważ wyrok z dnia 10 marca 2016 r. stanowił ostateczne rozstrzygnięcie co do istoty w przedmiocie prowadzonego przez IBPT postępowania przeciwko bpost w odniesieniu do okoliczności

faktycznych w istotnym stopniu tożsamy z okolicznościami, których dotyczyły postępowanie i decyzja belgijskiego urzędu ochrony konkurencji (model taryf umownych „na jednego nadawcę”, stosowany przez bpost w 2010 r.). Ponieważ postępowanie przed belgijskim urzędem ochrony konkurencji stało się z tego powodu niedopuszczalne, sąd apelacyjny stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji.

- 17 Wyrokiem z dnia 22 listopada 2018 r. Cour de cassation (sąd kasacyjny) uchylił wyrok sądu apelacyjnego i zwrócił sprawę temu sądowi apelacyjnemu orzekającemu w innym składzie. Sąd kasacyjny stwierdził, że art. 50 karty nie stoi na przeszkodzie zbiegowi postępowań karnych w rozumieniu tego postanowienia w odniesieniu do tych samych okoliczności faktycznych, nawet jeśli jedno z nich zakończyło się wydaniem prawomocnego wyroku uniewinniającego, jeżeli na podstawie art. 52 ust. 1 karty postępowania takie, z poszanowaniem zasady proporcjonalności, służą – dla realizacji celu interesu ogólnego – celom uzupełniającym, których przedmiotem są różne aspekty tego samego bezprawnego zachowania.
- 18 Spółka Publimail, będąca pośrednikiem, została przypozwana aby zapewnić wobec niej skuteczność wyroku, który ma zostać wydany.
- 19 Komisja Europejska występowała w sprawie w charakterze interwenienta jako amicus curiae.

2. Rozpatrywane przepisy

Prawo Unii

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej

- 20 Artykuł 16 stanowi:

„Wolność prowadzenia działalności gospodarczej

Uznaje się wolność prowadzenia działalności gospodarczej zgodnie z prawem Unii oraz ustawodawstwami i praktykami krajowymi”.

- 21 Artykuł 50 ma następujące brzmienie:

„Zakaz ponownego sądenia lub karania w postępowaniu karnym za ten sam czyn zabroniony pod groźbą kary

Nikt nie może być ponownie sądzony lub ukarany w postępowaniu karnym za ten sam czyn zabroniony pod groźbą kary, w odniesieniu do którego zgodnie z ustawą został już uprzednio uniewinniony lub za który został już uprzednio skazany prawomocnym wyrokiem na terytorium Unii”.

22 Artykuł 52 ma następujące brzmienie:

„Zakres i wykładnia praw i zasad

1. Wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w niniejszej karcie muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności. Z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób.

[...]”.

TFUE

23 Artykuł 102 stanowi:

„Niezgodne z rynkiem wewnętrznym i zakazane jest nadużywanie przez jedno lub większą liczbę przedsiębiorstw pozycji dominującej na rynku wewnętrznym lub na znacznej jego części, w zakresie, w jakim może wpływać na handel między państwami członkowskimi.

Nadużywanie takie może polegać w szczególności na:

[...]

c) stosowaniu wobec partnerów handlowych nierównych warunków do świadczeń równoważnych i stwarzaniu im przez to niekorzystnych warunków konkurencji,

(...)”.

Dyrektywa 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług

24 Artykuł 12 stanowi:

„Państwa Członkowskie podejmą działania w celu zapewnienia, by taryfy dla każdej z usług należących do usług powszechnych były zgodne z następującymi zasadami:

[...]

- taryfy są przejrzyste i niedyskryminujące,
- w każdym przypadku, gdy operatorzy świadczący usługę powszechną stosują taryfy specjalne, na przykład na usługi dla podmiotów gospodarczych, podmiotów wysyłających przesyłki masowe lub firm zbierających pocztę od

różnych użytkowników, będą stosować zasady przejrzystości i niedyskryminacji zarówno w odniesieniu do taryf, jak i do związanych z nimi warunków. Taryfy, wraz ze związanymi z nimi warunkami, stosuje się jednakowo zarówno między różnymi stronami trzecimi, jak i między nimi a operatorami świadczącymi usługę powszechną dostarczającymi równoważne usługi. Wszelkie takie taryfy zostaną także udostępnione użytkownikom, w szczególności osobom fizycznym oraz małym i średnim przedsiębiorstwom, które korzystają z usług pocztowych na podobnych warunkach”.

Prawo belgijskie

- 25 Artykuł 12 dyrektywy 97/67, zmienionej dyrektywą 2002/39, został transponowany do belgijskiego porządku prawnego w drodze art. 144b loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques (ustawy z dnia 21 marca 1991 r. w sprawie reformy niektórych przedsiębiorstw publicznych).
- 26 La loi sur la protection de la concurrence économique (ustawa o ochronie konkurencji gospodarczej), której tekst jednolity opublikowano w dniu 15 września 2006 r., zawiera w art. 3 przepisy analogiczne do art. 102 TFUE.

3. Stanowiska stron

Bpost

- 27 Zaskarżona decyzja narusza zasadę ne bis in idem.
- 28 W niniejszej sprawie zarówno postępowanie toczące się przed IBPT, jak i postępowanie przed belgijskim urzędem ochrony konkurencji mają charakter karny, a decyzja dotyczy okoliczności faktycznych tożsamyh z tymi, które są przedmiotem decyzji IBPT z dnia 20 lipca 2011 r. (której nieważność została stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu apelacyjnego z dnia 10 marca 2016 r.).
- 29 Ponadto rygorystyczne warunki zastosowania wyjątku od zakazu zbiegu postępowań i kar nie są spełnione. Nie istnieje bowiem „wystarczająco ścisły związek materialny i czasowy” między postępowaniami prowadzonymi przez IBPT i przez belgijski urząd ochrony konkurencji.

Belgijski urząd ochrony konkurencji

- 30 Zaskarżona decyzja nie narusza zasady ne bis in idem.
- 31 Ponieważ orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości różni się w zależności od tego, czy dotyczy prawa konkurencji, czy innej dziedziny, w niniejszej sprawie znaczenie ma orzecznictwo w dziedzinie prawa konkurencji (w szczególności

wyrok z dnia 14 lutego 2012 r., Toshiba Corporation i in., C-17/10, EU:C:2012:72); obejmuje ono przy określaniu idem factum kryterium „chronionego interesu prawnego” (prawne idem factum).

- 32 Istnienie zróżnicowania w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości w zależności od tego, czy problematyka sprawy dotyczy prawa konkurencji, może być, o ile jest to istotne dla niniejszej sprawy, uzasadnione specyfiką prawa konkurencji.
- 33 Postępowania prowadzone przez IBPT z jednej strony i przez belgijski urząd ochrony konkurencji z drugiej strony służą – dla realizacji celu interesu ogólnego – celom uzupełniającym, których przedmiotem są różne aspekty tego samego bezprawnego zachowania (lub - innymi słowy - chronią różne interesy prawne).
- 34 Na zakończenie belgijski urząd ochrony konkurencji przyłącza się do stanowiska Komisji w odniesieniu do dwóch pytań, które instytucja ta proponuje skierować do Trybunału Sprawiedliwości.

Komisja Europejska

- 35 Komisja interweniowała jako *amicus curiae* w celu zapewnienia ochrony wspólnotowego interesu publicznego, polegającego w niniejszej sprawie na uniknięciu wydania rozstrzygnięcia sprzecznego z orzecznictwem Toshiba i postulowanego w nim kryterium tożsamości chronionego interesu prawnego, które pozostaje istotne w dziedzinie konkurencji.
- 36 Komisja ma wątpliwości co do istotnego znaczenia odesłania dokonanego przez Cour de cassation wyłącznie do wyroków z dnia 20 marca 2018 r., Menci (C-524/15, EU:C:2018:197), Garlsson Real Estate i in. (C-537/16, EU:C:2018:193) oraz Di Puma i Zecca (C-596/16 i C-597/16, EU:C:2018:192). Te trzy wyroki nie mają związku z prawem konkurencji, podczas gdy niniejsza sprawa należy do tej dziedziny. Ponadto owe trzy wyroki dotyczą sytuacji znacznie odmiennych od niniejszej sprawy, ponieważ odnoszą się do zbiegu postępowań i kar z powodu *tego samego czynu* będącego przedmiotem podwójnej kwalifikacji i podwójnego karania w prawie krajowym, z których jedno ma charakter administracyjny (lecz o charakterze karnym), a drugie ma charakter karny.
- 37 W niniejszej sprawie bpost był przedmiotem dwóch odrębnych postępowań prowadzonych w związku z dwoma odrębnymi czynami, których podstawą były różne przepisy prawne, realizujące odrębne i uzupełniające się cele interesu ogólnego, a mianowicie:
 - postępowania wszczętego przez IBPT w związku z naruszeniem mających zastosowanie przepisów sektorowych, a konkretnie zakazu praktyk dyskryminujących i obowiązku przejrzystości, wskazanych w szczególności w art. 144b belgijskiej ustawy z dnia 21 marca 1991 r. (pierwsze postępowanie);
 - postępowania wszczętego przez belgijski urząd ochrony konkurencji w związku z naruszeniem europejskich i krajowych przepisów w dziedzinie

konkurencji, a konkretnie zakazu nadużywania pozycji dominującej usankcjonowanego w art. 102 TFUE i art. 3 belgijskiej ustawy z dnia 15 września 2006 r. o ochronie konkurencji gospodarczej (drugie postępowanie).

- 38 Zdaniem Komisji, istnienie ewentualnego naruszenia zasady *ne bis in idem* należy zbadać w świetle kryteriów wypracowanych przez Trybunał Sprawiedliwości w dziedzinie konkurencji. Należy zatem uwzględnić okoliczność, że każdy z tych dwóch organów zastosował inne ustawodawstwa, dotyczące odrębnych interesów prawnych i odrębnych czynów.
- 39 Wreszcie Komisja pragnie uściślić, że nie chodzi tu o wyjątek od zasady (art. 52 karty), lecz o treść samej zasady (art. 50 karty), ponieważ nie istnieje prawne *idem factum* w rozumieniu wyroku z dnia 14 lutego 2012 r., *Toshiba Corporation i in.* (C-17/10, EU:C:2012:72).
- 40 Komisja podkreśla, że jeśli nie weźmie się pod uwagę interesu prawnego chronionego w ramach każdej z poszczególnych rozpatrywanych dziedzin prawnych, istnieje ryzyko znacznego ograniczenia - nawet całkowitego - zakresu stosowania prawa konkurencji, ponieważ w odróżnieniu od uregulowań sektorowych ma ono wymiar horyzontalny. W przypadku nakładania się tych zakresów i wcześniejszego zastosowania przepisów sektorowych prawo konkurencji mogłoby zostać pozbawione skuteczności (*effet utile*).
- 41 Mogłoby się zdarzyć, że to samo przedsiębiorstwo stosuje praktykę stanowiącą zarazem naruszenie prawa konkurencji i przepisów sektorowych. Ponieważ chodzi o czyny stanowiące naruszenia odrębnych ustawodawstw, chronionych przez odrębne organy w drodze odrębnych postępowań, skuteczne stosowanie tych przepisów wymaga siłą rzeczy wzięcia pod uwagę różnych chronionych przez nie interesów prawnych. Jest to warunek konieczny stosowania zasady *ne bis in idem*, wprowadzony w wyroku z dnia 14 lutego 2012 r., *Toshiba Corporation i in.* (C-17/10, EU:C:2012:72).
- 42 Ma on pierwszorzędne znaczenie dla uniknięcia sytuacji, w której przedsiębiorstwo, wobec którego toczy się postępowanie na podstawie przepisów sektorowych realizujących szczególny cel, mogłoby powołać się na zasadę *ne bis in idem*, aby uniemożliwić zastosowanie prawa konkurencji, mimo że prawo to realizuje szczególny cel odrębny od celu tych pierwszych przepisów. Sytuacja taka skutkowałaby pozostawieniem istniejących przeszkód dla wolnej konkurencji w stanie nienaruszonym, i to bez ich ukarania.
- 43 Komisja postuluje, aby skierować do Trybunału Sprawiedliwości dwa pytania.

4. Ocena sądu apelacyjnego:

- 44 Sąd apelacyjny przede wszystkim rozgranicza oba rozpatrywane postępowania.

- 45 Podstawą pierwszego postępowania był, w szczególności, art. 144b ustawy z dnia 21 marca 1991 r. w sprawie reformy niektórych przedsiębiorstw publicznych, przewidujący nałożenie na operatorów świadczących powszechne usługi pocztowe określonych obowiązków przejrzystości i niedyskryminacji przy przyjmowaniu i stosowaniu przez nich swojego systemu taryf, przy czym celem tych obowiązków było zapewnienie liberalizacji sektora pocztowego.
- 46 IBPT, przy pełnym uznaniu możliwości stosowania prawa konkurencji do sektora pocztowego i przy odwoływaniu się w tym względzie w znacznej mierze do stanowiska Komisji, wyraźnie oświadczył, że nie dokonuje oceny zgodności zachowania bpost z krajowymi ani europejskimi regułami konkurencji, stwierdzając brak swojej właściwości do stosowania tychże reguł konkurencji, między innymi dlatego, że realizują one odmienne cele. IBPT oświadczył, że jego postępowanie było prowadzone „bez uszczerbku dla stosowania reguł konkurencji przez właściwe organy”.
- 47 W ramach drugiego postępowania belgijski urząd ochrony konkurencji nie ukarał bpost za brak przejrzystości ani za praktyki dyskryminacyjne. Zastosował belgijskie i europejskie prawo konkurencji w celu ukarania bpost za praktyki antykonkurencyjne, a mianowicie praktyki mogące, po pierwsze, „prowadzić do skutku wykluczającego” pośredników i potencjalnych konkurentów bpost, a po drugie, do „skutku lojalnościowego w odniesieniu do największych klientów bpost”, a przez to do „zwiększenia barier wejścia na rynek w sektorze dystrybucji przesyłek”.
- 48 Sąd apelacyjny bada następnie cele obu stosowanych ustawodawstw i stwierdza, że wbrew twierdzeniom bpost, przepisy te nie dotyczą „dokładnie tego samego celu, a mianowicie ochrony wolnej i uczciwej konkurencji na rynku pocztowym”. Wskazane przez bpost związki pomiędzy tymi dwoma ustawodawstwami nie wystarczają, aby uznać, że służą one po prostu temu samemu celowi.
- 49 Bezsporne jest, że (europejskie) prawo konkurencji ma wymiar horyzontalny, ponieważ zmierza do tego, aby konkurencja była niezakłócona na całym rynku wewnętrznym. Ów rynek wewnętrzny dzieli się na różne podryniki, które podlegają prawu konkurencji, ale także uregulowaniom szczególnym, których celem nie jest lub nie jest jedynie utrzymanie wolnej i niezakłóconej konkurencji.
- 50 Cele dyrektywy 97/67, transponowanej belgijską ustawą z dnia 21 marca 1991 r., stosowaną przez IBPT w pierwszym postępowaniu, nie sprowadzają się do utrzymania wolnej i niezakłóconej konkurencji na rynku pocztowym.
- 51 Sąd apelacyjny bada następnie warunki zastosowania zasady ne bis in idem. W celu ustalenia, czy doszło w niniejszym przypadku do naruszenia zasady ne bis in idem, należy zatem co do zasady uwzględnić okoliczność, że postępowania pierwsze i drugie toczyły się na podstawie odrębnych ustawodawstw służących ochronie odrębnych interesów prawnych, a mianowicie, z jednej strony, zapewnienia liberalizacji sektora pocztowego poprzez obowiązki przejrzystości i

niedyskryminacji (pierwsze postępowanie), a z drugiej strony zapewnienia wolnej konkurencji na rynku wewnętrznym poprzez zakaz nadużywania pozycji dominującej (drugie postępowanie).

- 52 Ten warunek tożsamości chronionego interesu prawnego został sformułowany w wyroku Aalborg Portland i wyraźnie potwierdzony przez Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z dnia 14 lutego 2012 r., Toshiba Corporation i in. (C-17/10, EU:C:2012:72) oraz przez Sąd Pierwszej Instancji w wyroku z dnia 26 października 2017 r., Marine Harvest/Komisja (T-704/14, EU:T:2017:753).
- 53 Znaczenie warunku tożsamości chronionego interesu prawnego wynika w szczególności ze spraw dotyczących zbiegu kar nałożonych przez krajowe organy ochrony konkurencji państwa członkowskiego i przez Komisję. Trybunał Sprawiedliwości ustanowił i stosował ów warunek jedynie w sprawach w dziedzinie konkurencji.
- 54 W wyroku z dnia 14 lutego 2012 r., Toshiba Corporation i in. (C-17/10, EU:C:2012:72), Trybunał Sprawiedliwości nie przychylił się do opinii rzecznik generalnej J. Kokott, która wyraźnie wezwała do odstąpienia od stosowania tego warunku w prawie konkurencji.
- 55 W swojej opinii rzecznik generalna wyraźnie jednak przyznała, że „[d]otyychczas sądy unijne uznawały w postępowaniach z zakresu prawa konkurencji, że zastosowanie zasady ne bis in idem jest zależne od potrójnego warunku tożsamości stanu faktycznego, podmiotu dopuszczającego się naruszenia i chronionego dobra prawnego”, a „[z]asada ne bis in idem zabrania karania tej samej osoby w celu ochrony tego samego dobra prawnego więcej niż jeden raz za to samo niezgodne z prawem zachowanie”, przy czym „na podstawie tego ostatniego kryterium Trybunał odrzucił w przypadkach karteli zakaz podwójnego karania w stosunku pomiędzy Unią i państwami trzecimi” (opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Toshiba Corporation i in., C-17/10, EU:C:2011:552).
- 56 Uznała jednak, że Trybunał powinien ujednoclić swoje orzecznictwo i odstąpić od warunku tożsamości chronionego interesu prawnego, stosowanego wyłącznie w prawie konkurencji.
- 57 Trybunał Sprawiedliwości nie podzielił w tym względzie stanowiska rzecznik generalnej. Wskazał w sposób bardzo wyraźny, iż „Trybunał uznał w sprawach wchodzących w zakres prawa konkurencji, że stosowanie zasady ne bis in idem jest obwarowane trzema warunkami, to jest tożsamością zdarzeń, podmiotu popełniającego naruszenie i chronionego interesu prawnego”. Trybunał Sprawiedliwości, wezwany przez rzecznik generalną do odejścia od swojego orzecznictwa w dziedzinie zasady ne bis in idem, które różni się w zależności od dziedziny prawa, wyraźnie odmówił i potwierdził, że w prawie konkurencji zasada ta wymaga zawsze tożsamości chronionego interesu prawnego.

- 58 W opinii przedstawionej w sprawie Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie rzecznik generalny N. Wahl uznał, że „trudno jest [...] znaleźć zasadne powody, dla których to trojake kryterium powinno być nadal stosowane w kontekście prawa konkurencji” (opinia rzecznika generalnego N. Wahla w sprawie Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie, C-617/17, EU:C:2018:976, pkt 45).
- 59 W niniejszej sprawie sąd apelacyjny stwierdza, że *prima facie* sankcja nałożona przez regulatora IBPT za naruszenie obowiązku niedyskryminacji nie jest karą za te same czyny, co kara nałożona przez belgijski urząd ochrony konkurencji za nadużywanie pozycji dominującej.
- 60 Istnieją *prima facie* podstawy, aby orzec, że zasada *ne bis in idem* powinna mieć zastosowanie tylko wtedy, gdy poszczególne kary nakładane przez różne organy nie miały na celu ukarania tych samych czynów lub skutków oraz że – jak wskazała Komisja – istnieje ryzyko znacznego ograniczenia zakresu stosowania prawa konkurencji, ponieważ w odróżnieniu od przepisów sektorowych ma ono „wymiar horyzontalny”, a w przypadku nakładania się tych zakresów i wcześniejszego zastosowania przepisów sektorowych prawo konkurencji mogłoby zostać pozbawione - zupełnie lub przynajmniej w znacznym stopniu - skuteczności (*effet utile*).
- 61 Sąd apelacyjny uważa, *prima facie*, że należy wziąć pod uwagę interes prawny chroniony w każdej z rozpatrywanych dziedzin prawa (*idem factum prawne*), zgodnie z wyrokiem z dnia 14 lutego 2012 r., *Toshiba Corporation i in.* (C-17/10, EU:C:2012:72).
- 62 Sąd apelacyjny podziela jednak wątpliwości wyrażone przez rzecznika generalnego E. Tancheva w opinii przedstawionej w sprawie *Marine Harvest*:
- 63 „Dla zachowania zupełności wyводу pragnę uściślić, że zakwestionowano istotne znaczenie trzeciego warunku wymienionego w pkt 95 powyżej, a mianowicie tożsamości chronionego interesu prawnego. Zgodnie z orzecznictwem reguły konkurencji Unii i krajowe reguły konkurencji służą »różnym celom« (zob. wyrok z dnia 13 lutego 1969 r., *Wilhelm i in.*, 14/68, EU:C:1969:4, pkt 11), w związku z czym służą ochronie odmiennych interesów prawnych. Wynika z tego, że zasada *ne bis in idem* nie stoi na przeszkodzie nałożeniu na to samo przedsiębiorstwo odrębnych grzywien za naruszenie, z jednej strony, reguł konkurencji Unii, a z drugiej strony, krajowych reguł konkurencji. Niemniej znaczenie warunku tożsamości chronionego interesu prawnego jest kwestionowane, ponieważ, po pierwsze, warunku tego nie stosuje się w obszarach prawa Unii innych niż prawo konkurencji (zob. opinie: rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie *Toshiba Corporation i in.*, C-17/10, EU:C:2011:552, pkt 116; a także rzecznika generalnego M. Camposa Sáncheza-Bordony w sprawie *Menci*, C-524/15, EU:C:2017:667, pkt 27), a po drugie, jest on sprzeczny z rosnącą konwergencją unijnych i krajowych reguł konkurencji oraz decentralizacją stosowania reguł konkurencji Unii przewidzianą w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji

ustanowionych w [art. 101 i 102 TFUE]” (opinia rzecznika generalnego E. Tancheva w sprawie Marine Harvest, C-10/18 P, EU:C:2019:795, pkt 95, przypisy 34).

- 64 Biorąc powyższe pod uwagę, sąd apelacyjny uważa za konieczne zwrócenie się do Trybunału Sprawiedliwości o wykładnię zasady *ne bis in idem* w dziedzinie konkurencji. Chodzi o kwestię wykładni, która leży w ogólnym interesie związanym z jednolitym stosowaniem prawa Unii, ponieważ zagadnienie ewentualnego utrzymania trzeciego warunku z wyroku z dnia 14 lutego 2012 r., *Toshiba Corporation i in.* (C-17/10, EU:C:2012:72) (tożsamość chronionego interesu prawnego) w dziedzinie konkurencji może zaistnieć w podobny sposób przed innymi sądami państw członkowskich Unii.

5. Pytania prejudycjalne

- 65 Sąd apelacyjny postanowił zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniami prejudycjalnymi zaproponowanymi przez Komisję Europejską i belgijski urząd ochrony konkurencji:

Pytanie pierwsze:

Czy zasadę *ne bis in idem*, taką jak zagwarantowana w art. 50 karty, należy interpretować w ten sposób, że nie stoi ona na przeszkodzie nałożeniu przez właściwy organ administracji państwa członkowskiego grzywny za naruszenie europejskiego prawa konkurencji w sytuacji takiej jak rozpatrywana w niniejszej sprawie, w której ta sama osoba prawna została już prawomocnie uniewinniona w sprawie, w której krajowy pocztowy organ regulacyjny nałożył na nią karę administracyjną za zarzucane naruszenie prawa pocztowego związane z tymi samymi lub podobnymi okolicznościami faktycznymi, ze względu na to, że nie zostało spełnione kryterium tożsamości chronionego interesu prawnego, ponieważ niniejsza sprawa dotyczy dwóch odrębnych czynów stanowiących naruszenie dwóch odrębnych ustawodawstw należących do dwóch odrębnych dziedzin prawa?

Pytanie drugie:

Czy zasadę *ne bis in idem*, taką jak zagwarantowana w art. 50 karty, należy interpretować w ten sposób, że nie stoi ona na przeszkodzie nałożeniu przez właściwy organ administracji państwa członkowskiego grzywny za naruszenie europejskiego prawa konkurencji w sytuacji takiej jak rozpatrywana w niniejszej sprawie, w której ta sama osoba prawna została już prawomocnie uniewinniona w sprawie, w której krajowy pocztowy organ regulacyjny nałożył na nią karę administracyjną za zarzucane naruszenie prawa pocztowego związane z tymi samymi albo podobnymi okolicznościami faktycznymi z uwagi na to, że ograniczenie zasady *ne bis in idem* uzasadnia fakt, iż ustawodawstwo w dziedzinie konkurencji służy uzupełniającemu celowi interesu ogólnego, a mianowicie ochronie i utrzymaniu systemu wolnego od zakłóceń konkurencji na

rynku wewnętrznym, i nie wykracza poza to, co jest odpowiednie i koniecznego do osiągnięcia celu realizowanego w sposób uzasadniony przez to ustawodawstwo; lub celu w postaci ochrony prawa i wolności prowadzenia działalności gospodarczej przez pozostałych przedsiębiorców zgodnie z art. 16 karty?

DOKUMENT ROBOCZY