

PRESUDA SUDA

17. studenoga 1992.(*)

„Tržišno natjecanje na tržištima telekomunikacijskih usluga”

U spojenim predmetima

C-271/90,

Kraljevina Španjolska, koju je najprije zastupao Carlos Bastarreche Sagües, a zatim Alberto José Navarro González, glavni direktor za pravno i institucionalno usklađivanje unutar Zajednice, i Rosario Silva de Lapuerta, *Abogado del Estado*, voditelj službe za pravne sporove Zajednice, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourgu, u španjolskom veleposlanstvu, 4-6, boulevard Emmanuel Servais,

tužitelj,

koju podupire

Francuska Republika, koju zastupa Jean-Pierre Puissochet, direktor za pravne poslove u Ministarstvu vanjskih poslova, i Géraud de Bergues, glavni zamjenik tajnika u istom ministarstvu, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourgu, u francuskom veleposlanstvu, 9, boulevard Prince Henri,

intervenijent,

C-281/90,

Kraljevina Belgija, koju zastupa Eduard Marissens, član odvjetničke komore u Bruxellesu, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourgu, u uredu Lucy Dupong, 14a, rue des Bains,

tužitelj,

i C-289/90,

Talijanska Republika, koju zastupa profesor Luigi Ferrari Bravo, voditelj službe za pravne poslove u Ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenta, uz asistenciju Ive M. Braguglia, *Avvocato dello Stato*, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourgu, u talijanskom veleposlanstvu, 5, rue Marie-Adelaide,

tužitelj,

protiv

Komisije Europskih zajednica, koju u predmetima C-271/90 i C-281/90 zastupa Bernhard Jansen, pravni savjetnik, odnosno Blanca Rodríguez Galindo i Xavier Lewis, članovi pravne službe, u svojstvu agenata, a u predmetu C-289/90, Enrico Traversa, član pravne službe, u svojstvu agenta, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourggu, u uredu Roberta Haydera, predstavnika pravne službe, Centar Wagner, Kirchberg,

tuženik,

povodom zahtjeva za poništenje Direktive 90/388/EEZ od 28. lipnja 1990. o tržišnom natjecanju na tržištima telekomunikacijskih usluga (SL L 192, str. 10.),

SUD,

u sastavu: G. C. Rodríguez Iglesias, u svojstvu predsjednika, M. Zuleeg i J. L. Murray (predsjednici vijeća), G. F. Mancini, R. Joliet, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse i D. A. O. Edward, suci,

nezavisni odvjetnik: F. G. Jacobs,

tajnik: D. Triantafyllou, administrator,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,

saslušavši izlaganja stranaka na raspravi održanoj 31. ožujka 1992., na kojoj je u predmetu C-271/90 Kraljevinu Španjolsku zastupao Antonio Hierro Hernández-Mora, *Abogado del Estado*, a Komisiju Europskih zajednica Francisco Enrique González Díaz i Enrico Traversa, članovi pravne službe, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 20. svibnja 1992.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjevima podnesenima tajništvu Suda 7., 14. i 20. rujna 1990., Kraljevina Španjolska, Kraljevina Belgija i Talijanska Republika podnijele su, na temelju članka 173. Ugovora o EEZ-u, tužbe za poništenje Direktive Komisije 90/388/EEZ od 28. lipnja 1990. o tržišnom natjecanju na tržištima telekomunikacijskih usluga (SL L 192, str. 10.). Francuska Republika intervenirala je u predmetu C-271/90 u potporu Kraljevini Španjolskoj.
- 2 Direktiva 90/388 donesena je na temelju članka 90. stavka 3. Ugovora. Članak 1. navodi definicije raznih termina koji se koriste u direktivi, među ostalim „telekomunikacijska tijela”, „posebna ili isključiva prava”, „javna telekomunikacijska mreža”, „telekomunikacijske usluge”, „točka terminacije” i „temeljni zahtjevi”. Taj

članak također jasno navodi da se direktiva ne odnosi na usluge teleksa, mobilne radiotelefonije, radio-poruka i satelita.

- 3 Na temelju članka 2. direktive države članice trebaju ukinuti sva posebna ili isključiva prava za pružanje telekomunikacijskih usluga, osim glasovne telefonije, te poduzeti potrebne mjere kako bi osigurale da svaki operator bude ovlašten pružati takve telekomunikacijske usluge.
- 4 Članak 4. državama članicama nalaže da poduzmu potrebne mjere kako bi osigurale da uvjeti kojima se uređuje pristup mrežama budu objektivni i nediskriminirajući, zatim da te uvjete objave te da prilikom svakog povećanja tarifa za iznajmljene linije pruže Komisiji informacije o čimbenicima koji opravdavaju takva povećanja.
- 5 Članak 6. među ostalim predviđa da države članice ukinu sva postojeća ograničenja u obradi signala prije njihovog prijenosa javnom mrežom ili nakon njihovog primitka, kao i obvezu obavješćivanja Komisije o mjerama poduzetima u tu svrhu.
- 6 Članak 7. državama članicama nalaže da od 1. srpnja 1991. određene upravne, tehničke, kontrolne i nadzorne funkcije povjere tijelu koje je neovisno o telekomunikacijskim tijelima.
- 7 Članak 8. korisnicima koji su vezani ugovorom o pružanju telekomunikacijskih usluga, koji su na dan zaključenja bili predmet isključivih ili posebnih prava, priznaje pravo na raskid ugovora uz određeni otkazni rok.
- 8 Konačno, na temelju članka 9., države članice trebaju Komisiji priopćavati sve potrebne informacije kako bi joj omogućile da tijekom trogodišnjeg razdoblja, na kraju svake godine, sastavi cjelokupno izvješće o primjeni direktive.
- 9 Za potpuniji prikaz činjenica u glavnom postupku, tijeka postupka i pisanih očitovanja podnesenih Sudu upućuje se na izvještaj za raspravu. Ti dijelovi spisa u nastavku se spominju ili razmatraju samo u mjeri u kojoj je to potrebno za obrazloženje odluke Suda.
- 10 U potporu svojim tužbama, države članice ističu različite tužbene razloge, kojima u bitnome navode nenađežnost Komisije, nedostatak u obrazloženju te povredu načela proporcionalnosti.

Ovlašti Komisije

- 11 U svojim pisanim očitovanjima belgijska vlada tvrdi, prvo, kako članak 90. stavak 3. Ugovora Komisiji ne daje zakonodavnu ovlast, nego joj samo povjerava zadaću nadzora već postojećih pravila Zajednice. Njezino je mišljenje da Komisija nije bila ovlaštena donijeti nova pravila na temelju članka 90. stavka 3. Ugovora, kao što je učinila u člancima 1., 2., 4. i 6. sporne direktive.
- 12 Taj argument valja odbiti. Kao što je Sud zaključio u presudi od 19. ožujka 1991., Francuska/Komisija, točka 14. (C-202/88, Zb., str. I-1223.), članak 90. stavak 3. Ugovora ovlašćuje Komisiju, dopuštajući joj donošenje direktiva, da utvrdi opća

pravila kojima se određuju obveze koje države članice imaju na temelju Ugovora u pogledu poduzetnika iz prethodna dva stavka tog članka.

- 13 Drugo, belgijska vlada tvrdi da je Komisija, zahtijevajući ukidanje posebnih i isključivih prava, povrijedila ovlasti dodijeljene Vijeću na temelju članaka 87. i 100.A Ugovora.
- 14 U tom smislu dovoljno je podsjetiti da je cilj ovlasti dodijeljenih Komisiji člankom 90. stavkom 3. drukčiji i određeniji od cilja ovlasti dodijeljenih Vijeću člankom 100.A, s jedne strane, i člankom 87., s druge strane, te kako mogućnost da Vijeće doneše pravila na temelju ovlasti koja mu je dodijeljena drugim člancima Ugovora, koji sadržavaju odredbe koje se bave pitanjima specifičnima za članak 90., ne sprečava izvršavanje ovlasti koju potonji članak dodjeljuje Komisiji (gore navedena presuda od 19. ožujka 1991., Francuska/Komisija, t. 25. i 26.).
- 15 Belgijska vlada je na raspravi iznijela i sljedeće argumente.
- 16 S jedne strane tvrdila je da iako je Komisija u Direktivi 88/301/EEZ od 16. svibnja 1988. o tržišnom natjecanju na tržištima telekomunikacijske terminalne opreme (SL L 131, str. 73.) – direktivi o „terminalnoj opremi” – imala pravo definirati obveze koje proizlaze iz članka 30. Ugovora, jer taj je članak unaprijed bio dostatno pojašnjen pravilima sekundarnog prava, ona nije imala pravo definirati obveze koje proizlaze iz članka 59. Ugovora, čija primjena stvara ozbiljne probleme u telekomunikacijskom sektoru, bez prethodnog donošenja direktive Vijeća koja točno određuje područje primjene toga članka.
- 17 S druge je strane tvrdila da, u mjeri u kojoj je moguće predvidjeti nekoliko načina na koje države članice mogu ispuniti obveze koje imaju na temelju članka 86. Ugovora u sektoru telekomunikacijskih usluga, Komisija nije imala pravo nametnuti im jedno određeno sredstvo za postizanje rezultata.
- 18 Valja podsjetiti da je u točki 21. gore navedene presude od 19. ožujka 1991., Francuska/Komisija Sud smatrao kako nadzorna ovlast koja je povjerena Komisiji uključuje mogućnost da ona, na temelju članka 90. stavka 2., odredi obveze koje proizlaze iz Ugovora te kako opseg te ovlasti stoga ovisi o opsegu pravila čije poštovanje valja osigurati.
- 19 Na temelju članka 59. Ugovora ograničenja slobode pružanja usluga unutar Zajednice trebalo je ukinuti do kraja prijelaznog razdoblja za državljane država članica s poslovnim nastanom u državi Zajednice koja nije država osobe kojoj su usluge namijenjene. Te odredbe posebno uključuju uklanjanje svake diskriminacije pružatelja usluga s nastanom u državi članici koja nije ona u kojoj se usluga pruža.
- 20 Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda (vidjeti osobito presudu od 17. prosinca 1981., Webb, t. 13., 279/80, Zb., str. 3305.) članak 59. propisuje obvezu točno određenog rezultata čije bi izvršenje trebalo olakšati, ali ne i uvjetovati, provedbom programa progresivnih mjera. Stoga su odredbe članka 59. Ugovora postale bezuvjetne nakon isteka prijelaznog razdoblja (presuda od 3. prosinca 1974., Van Binsbergen, t. 24., 33/74, Zb., str. 1299.).

- 21 Budući da je stoga članak 59., kao i članak 30., izravno primjenjiva odredba, Komisija je mogla, s ciljem promicanja djelotvornog ostvarenja prava na slobodu pružanja usluga, odrediti obveze koje proizlaze iz toga članka bez potrebe za prethodnim zakonodavnim postupkom Vijeća. U tim bi okolnostima ograničenje ovlasti Komisije, kako ga predviđa belgijska vlada, lišilo članak 90. stavak 3. njegovog korisnog učinka. Prvi argument belgijske vlade stoga treba odbiti.
- 22 Što se tiče članka 86. Ugovora, dovoljno je primijetiti da suprotno stajalištu belgijske vlade Direktiva 90/388 ne utvrđuje sva sredstva koja su državama članicama na raspolaganju u svrhu ispunjenja obveza koje imaju na temelju te odredbe. Prema tome, članak 7. Direktive 90/388, koji je belgijska vlada na raspravi navela kao primjer ograničenja nametnutih državama članicama, samo propisuje – u skladu sa zahtjevima sustava nenarušenog tržišnog natjecanja predviđenog u članku 3. točki (f) Ugovora (vidjeti osobito gore navedenu presudu Francuska/Komisija, t. 51. i 52.) – da tijelo kojemu je povjerena ovlast odobravanja, kontrole i nadzora telekomunikacijskih usluga treba biti neovisno o telekomunikacijskim organizacijama. Ta odredba utvrđuje pravno pravilo i nacionalnim tijelima ostavlja široki izbor sredstava za njezinu provedbu. Stoga argument da je Komisija prekoračila ovlasti koje ima na temelju članka 90. stavka 3. odredivši prestrogi okvir za uklanjanje povreda članka 86. također valja odbiti.
- 23 Španjolska i talijanska vlada, pak, navode kako članak 90. stavak 3. Ugovora ne ovlašćuje Komisiju da od država članica zahtijeva da propišu izmjene ugovora koji su slobodno sklopljeni između operatorâ i korisnikâ telekomunikacijskih usluga, kao što je učinila u članku 8. direktive.
- 24 U točki 55. gore navedene presude Francuska/Komisija Sud je istaknuo kako članak 90. Ugovora Komisiji daje ovlasti samo u odnosu na državne mjere te da protutržišno postupanje u koje se upuste poduzetnici djelujući na vlastitu inicijativu može biti dovedeno u pitanje samo pojedinačnim odlukama donesenima na temelju članaka 85. i 86. Ugovora.
- 25 Baš kao i direktiva o „terminalnoj opremi”, direktiva koja je predmet ovog postupka ne daje nikakvu naznaku da su imatelji posebnih ili isključivih prava bili prisiljeni ili potaknuti državnim mjerama na sklapanje dugoročnih ugovora.
- 26 Članak 90. stoga se ne može smatrati odgovarajućom osnovom za uklanjanje prepreka tržišnom natjecanju, koje su proizašle iz dugoročnih ugovora obuhvaćenih direktivom.
- 27 Slijedi da članak 8. direktive treba poništiti.

Nedostatak obrazloženja

- 28 Španjolska vlada smatra kako sporna direktiva u pogledu posebnih prava nije dostatno obrazložena.
- 29 U točki 45. gore navedene presude Francuska/Komisija Sud je u pogledu direktive o „terminalnoj opremi” presudio da se nedostatno obrazloženom ocjenjuje direktiva koja, iako ima za cilj ukidanje posebnih prava u određenom sektoru, u svojim odredbama ili u svojoj uvodnoj izjavi ne navodi niti o kojoj se vrsti posebnih prava

radi niti na koji način je postojanje takvih prava suprotno različitim odredbama Ugovora.

- 30 Sporna direktiva ne sadržava takva pojašnjenja.
- 31 Konkretno, definicija u njezinom članku 1., prema kojoj „posebna i isključiva prava” znači „prava koja je država članica ili javno tijelo dodijelilo javnom ili privatnom tijelu, ili više njih, i to bilo kojim zakonodavnim, regulatornim ili upravnim instrumentom koji im daje pravo pružanja usluge ili obavljanja djelatnosti”, ne omogućuje da se utvrdi niti o kojoj se vrsti posebnih prava u spornoj direktivi radi niti na koji način je postojanje takvih prava suprotno različitim odredbama Ugovora.
- 32 Stoga odredbe direktive valja poništiti u dijelu u kojem se njome uređuju posebna prava.

Opravdanost opće zabrane posebnih prava

- 33 Talijanska vlada smatra da, u mjeri u kojoj dodjela posebnih ili isključivih prava kao takva nije suprotna Ugovoru, Komisija nije smjela nametnuti opću obvezu ukidanja takvih prava u predmetnom sektoru, a da prvo nije pomno ispitala razne načine na koje su ta prava bila ostvarivana. Prema mišljenju talijanske vlade opća zabrana mogla bi biti opravdana samo da je ispitivanje pokazalo da dodjela posebnih ili isključivih prava isključuje svaku mogućnost tržišnog natjecanja u predmetnom sektoru. Ona, međutim, smatra da bi ispitivanje bilo pokazalo samo izdvojene slučajevi ograničenja pristupa tržištu zbog, primjerice, prekomjernih finansijskih opterećenja. U tim je okolnostima Komisija bila ovlaštena poduzeti mjere namijenjene isključivo uklanjanju posebnih slučajeva zlouporabe, u skladu s načelom proporcionalnosti.
- 34 Prije svega valja razjasniti da se ovaj tužbeni zahtjev ispituje samo u odnosu na isključiva prava te da se direktiva mora poništiti u dijelu u kojem se njome uređuju posebna prava (vidjeti točku 32. ove presude).
- 35 Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda sama činjenica stvaranja vladajućeg položaja dodjelom isključivih prava u smislu članka 90. stavka 1. Ugovora nije, kao takva, nespojiva s člankom 86. (vidjeti osobito presudu od 10. prosinca 1991., Merci Convenzionali Porto di Genova, t. 16., C-179/90, Zb., str. I-5889.).
- 36 Međutim, Sud je također smatrao da je širenje na tržište telefonske opreme monopol na uspostavu telefonske mreže i upravljanje njome bez ikakvog objektivnog opravdanja kao takvo zabranjeno člankom 86., odnosno člankom 90. stavkom 1., u vezi s člankom 86., ako takvo širenje proizlazi iz državne mjere, dovodeći tako do uklanjanja tržišnog natjecanja (presuda od 13. prosinca 1991., GB-Inno-BM, t. 24., C-18/88, Zb., str. I-5941.). Isti zaključak nužno proizlazi ako se monopol na uspostavu i upravljanje širi na tržište telekomunikacijskih usluga.
- 37 U tom smislu, iz uvodne izjave 16. pobijane direktive, čije uvjete talijanska vlada nije ni na koji način pobijala, proizlazi da je dodjela isključivih prava telekomunikacijskim tijelima ta tijela navela na isključivanje konkurenata s tržišta telekomunikacijskih usluga, odnosno barem na ograničavanje njihovog pristupa tržištu. U skladu s tom

uvodnom izjavom, sve predmetne usluge u načelu bi mogli osigurati pružatelji usluga s nastanom u drugim državama članicama.

38 Komisija je stoga opravdano zahtjevala ukidanje takvih isključivih prava u odnosu na pružanje određenih telekomunikacijskih usluga. Tužbeni zahtjev vezan uz to pitanje stoga valja odbiti.

Troškovi

39 U skladu sa člankom 69. stavkom 2. Poslovnika, stranci koja ne uspije u postupku nalaže se snošenje troškova. Međutim, članak 69. stavak 3. prvi podstavak predviđa da Sud može naložiti podjelu troškova ili da svaka stranka snosi svoje troškove ako stranke djelomično uspiju u svojim zahtjevima. Budući da su tužitelji samo djelomično uspjeli u svojim zahtjevima, svakoj stranci, uključujući intervenijenta, nalaže se snošenje vlastitih troškova.

Slijedom navedenog, Sud proglašava i presuđuje:

- 1. Direktiva Komisije 90/388/EEZ od 28. lipnja 1990. o tržišnom natjecanju na tržištima telekomunikacijskih usluga poništava se u dijelu u kojem ima za cilj uređivanje posebnih prava.**
- 2. Članak 8. direktive poništava se.**
- 3. U preostalom dijelu tužba se odbija.**
- 4. Strankama se nalaže snošenje vlastitih troškova.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 17. studenoga 1992.

[Potpisi]

*Jezici postupka: španjolski (u predmetu C-271/90); francuski (u predmetu C-281/90) i talijanski (u predmetu C-289/90)