

PRESUDA SUDA

16. lipnja 1981.

„Tržišno natjecanje: distributeri novina”

U predmetu 126/80,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u, koji je uputio Tribunale Civile, Ragusa (Građanski sud u Ragusi, Italija), u postupku između

Marie Salonije, Ragusa,

i

Giorgija Poidomanija, Ragusa,

Franche Baglieri, rođene Giglio, Ragusa,

o tumačenju članaka 85. i 86. Ugovora o EEZ-u,

SUD,

u sastavu: J. Mertens de Wilmars, predsjednik, P. Pescatore i Mackenzie Stuart, predsjednici vijeća, A. O'Keeffe, G. Bosco, A. Touffait, O. Due, U. Everling i A. Chloros, suci,

nezavisni odvjetnik: G. Reischl,

tajnik: A. Van Houtte,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Rješenjem od 12. svibnja 1980., koje je Sud zaprimio 27. svibnja 1980., Tribunale Civile, Ragusa (Građanski sud u Ragusi) uputio je Sudu, na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u, nekoliko pitanja u vezi s tumačenjem odredaba Ugovora u vezi s tržišnim natjecanjem, a posebno članka 85., kako bi mogao ocijeniti jesu li s uvjetima iz Ugovora usklađene određene odredbe sadržane u nacionalnom sporazumu kojim se uređuje preprodaja dnevnih novina i periodičnih tiskovina (u dalnjem tekstu: nacionalni sporazum), a koji su 23. listopada 1974. sklopili „Federazione italiana editori giornali” i „Federazione sindacale unitaria giornalai.”

- 2 Ta su pitanja postavljena u okviru spora između imatelja dozvole, koju su izdala upravna tijela, za maloprodaju novina i općenito periodičnih tiskovina i vlasnikâ skladišta za distribuciju novina i periodičnih tiskovina u Ragusi, a u vezi s odbijanjem potonjih, 1978. godine, da dostavljaju novine i periodične tiskovine navedenom imatelju dozvole.
- 3 U prilog svojem odbijanju, vlasnici skladišta tvrdili su da nemaju obvezu dostavljati novine i periodične tiskovine imateljima dozvole za maloprodaju, koju su izdala upravna tijela, budući da takva dozvola imateljima daje samo mogućnost dostave. Tvrđili su da je u to vrijeme sustav distribucije novina i periodičnih tiskovina u Italiji bio uređen gore navedenim nacionalnim sporazumom, te da tužitelj u glavnom postupku nije ispunio uvjete iz članka 2. tog sporazuma. U vezi s time naglasili su da prema toj odredbi u općinama s više od 2500 stanovnika nakladnici smiju isporučiti svoje publikacije za prodaju samo imateljima strukovne iskaznice koju je izdao međuregionalni zajednički odbor, a koja ih ovlašćuje da od distributera primaju publikacije namijenjene prodaji.
- 4 Odlučujući o predmetu u prvom stupnju, Tribunale Civile, Ragusa (Građanski sud u Ragusi) zauzeo je na temelju presude br. 2387 od 4. rujna 1962., koju je donio Corte di cassazione (Kasacijski sud), stajalište da navedena pravila nisu u suprotnosti s talijanskim pravom, a posebno da nisu u suprotnosti s člankom 2598. građanskog zakonika. Međutim, on nije isključio mogućnost da bi se odredbe nacionalnog sporazuma, kojima se nakladnicima novina i periodičnih tiskovina zabranjuje da te proizvode dostavljaju prodavateljima koji nisu ishodili dozvolu, mogle pokazati protivnim pravilima o tržišnom natjecanju koja su sadržana u Ugovoru o EEZ-u, te je, kako bi to razjasnio, Sudu postavio sljedeća pitanja:
- ,,1. Je li sporazum od 23. listopada 1974., kojim se uređuje preprodaja dnevnih novina i periodičnih tiskovina, nacionalni sporazum kojim se štiti tržište distribucije i prodaje svih vrsta tiskovina, nacionalnih i stranih, krši li se njime zabrana sporazuma utvrđena u članku 85. Ugovora te, uzimajući u obzir posebne odredbe kojima se uređuje pristup sustavu trgovine novinama, minimalne uvjete, obveze i mjere sankcioniranja preprodavača, dovodi li taj sporazum do narušavanja uvjeta tržišnog natjecanja?
2. Nije li navedeni sporazum nespojiv s člankom 85. stavkom 1. Ugovora te nije li stoga obuhvaćen zabranom iz te odredbe, utoliko što unatoč urednoj dozvoli za prodaju novina koju su im izdala nadležna upravna tijela diskriminira preprodavače samo zbog toga što ne pristaju na pribavljanje dozvole za preprodaju, a čije je izdavanje, na temelju odredaba spomenutog sporazuma, prepusteno diskrečijskoj ovlasti međuregionalnih zajedničkih odbora (a sada nacionalnom odboru za distribuciju dnevnih novina i periodičnih tiskovina)?
3. Ne utječe li navedeni sporazum na slobodu tržišnog natjecanja, gdje izbor koji su iskazali potrošači određuje broj prodajnih mesta za tiskovine, na isti način kao i uređenje tržišta koje provodi nizozemsko udruženje distributera bicikala i povezanih proizvoda, a koje sadržava načela i ograničenja slična onima iz sporazuma o dnevnim novinama koje je Komisija zabranila (odлуka od 2. prosinca 1977., SL L 20, od 25. siječnja 1978.)?

4. Može li se za odredbe o zabrani dostave za prodaju, sadržane u članku 2. predmetnog sporazuma i članku 1. pravilnika kojim se uređuje djelovanje zajedničkih odbora, smatrati da ispunjavaju objektivne kriterije koji isključuju bilo kakve zloporabe, te mogu li one biti izuzete na temelju članka 85. stavka 3. čak i ako su utvrđene kako bi doprinijele unapređenju distribucije?
5. Onemogućuje li isključivanje iz opskrbe preprodavača koji, kao M. Salonia, nisu ishodili dozvolu koju nalaže spomenuti sporazum i oduzimanje toj kategoriji osoba mogućnosti nabave proizvoda za prodaju na neki drugi način, izuzeće predviđeno uredbama 19 i 67 te, ako je to izuzeće odobreno, ne predstavlja li to prepostavku ukidanja povlastice?
6. Nije li postupanje, koje je utvrđeno i uređeno predmetnim sporazumom, zloporaba vladajućeg položaja?"

Nadležnost Suda

- 5 Tuženici u glavnom postupku tvrde da na temelju članka 177. Ugovora Sud u ovom predmetu nije nadležan odlučivati o prethodnom pitanju. Tvrde, prvo, da pitanja upućena Sudu nisu ni u kakvoj vezi s pravim predmetom spora, jer se ni tužitelj ni tuženici u prilog svojoj argumentaciji nisu pozivali ni na kakvo pravilo iz prava Zajednice. Nadalje tvrde da se postavljena pitanja odnose na sporazum koji nijedna od stranaka u postupku nije potpisala. Konačno, ističu da je zatraženo tumačenje Ugovora beskorisno jer nacionalni sporazum od 23. listopada 1974. više nije bio na snazi u trenutku nastanka činjenica u sporu te stoga u to vrijeme nije mogao predstavljati pravni temelj za odbijanje distributera novina da opskrbljuju tužitelja.
- 6 Kao što je Sud naveo u svojoj presudi od 19. prosinca 1968. (Salgoil, 13/68, Zb., str. 661.), članak 177. Ugovora, koji se temelji na jasnom razdvajanju funkcija nacionalnih sudova i funkcija Suda, ne dopušta Sudu preispitivanje razloga za upućivanje zahtjeva za prethodnu odluku. Slijedom toga, Sud može odbiti zahtjev nacionalnog suda samo ako je prilično razvidno da tumačenje prava Zajednice ili ispitivanje valjanosti pravila prava Zajednice koje traži taj sud nije ni u kakvoj vezi sa stvarnom prirodom predmeta odnosno s predmetom glavnog postupka.
- 7 Međutim, to nije slučaj u ovom predmetu. Prvo, činjenica da stranke u glavnom postupku nisu pred nacionalnim sudom istaknule pitanje prava Zajednice ne sprječava taj sud da se obrati Sudu. Predviđajući da zahtjev za prethodnu odluku može biti podnesen Sudu ako se „pitanje pojavi pred bilo kojim sudom države članice”, namjena članka 177. stavaka 2. i 3. Ugovora nije ograničavanje tog postupka isključivo na predmete gdje je jedna ili druga stranka u glavnom postupku inicirala postavljanje pitanja o tumačenju ili valjanosti prava Zajednice, nego se odnosi i na predmete u kojima takvo pitanje postavlja sam nacionalni sud koji smatra da mu je odluka Suda o tom pitanju „potrebna za donošenje presude”.
- 8 Jednako tako, činjenica da ni tužitelj ni tuženici u glavnom postupku nisu stranke nacionalnog sporazuma na koji se odnose pitanja tumačenja Ugovora koja je nacionalni sud uputio Sudu ne umanjuje nadležnost Suda, jer primjena članka 177. Ugovora podliježe isključivo uvjetu da nacionalnim sudovima treba pružiti sve korisne elemente prava Zajednice koji su im potrebni za donošenje presude.

- 9 Konačno, iako je točno da se jedna od stranaka od 31. ožujka 1977. povukla iz predmetnog sporazuma tako da više nije bio na snazi u trenutku nastanka činjenica u ovom predmetu odnosno u trenutku pokretanja glavnog postupka 21. i 22. rujna 1978., ipak sami tuženici u glavnom postupku nisu u svojem usmenom izlaganju isključili mogućnost da su se određene odredbe sporazuma mogle nastaviti primjenjivati u praksi i nakon 31. ožujka 1977. Iz zahtjeva za prethodnu odluku razvidno je da su se u glavnom postupku tuženici pozivali na odredbe gore navedenog nacionalnog sporazuma, a posebno na odredbe članka 2., kako bi ishodili odbijanje zahtjeva.
- 10 Zbog navedenih razloga, prigovor koji su istaknuli tuženici u glavnom postupku valja odbiti.

Meritum

- 11 Iz prvog i trećeg pitanja proizlazi da nacionalni sud želi, kao prvo, utvrditi čine li uvjeti sporazuma, čije je područje primjene nacionalno te koji ograničava dostavu novina i periodičnih tiskovina samo na prodavatelje koje je ovlastilo strukovno tijelo sastavljeno od predstavnika nacionalnih udruženja nakladnika i prodavatelja novina, povredu pravila o tržišnom natjecanju na temelju članka 85. Ugovora o EEZ-u.
- 12 U skladu s tim člankom, sporazum koji može „utjecati na trgovinu među državama članicama” i koji ima za „cilj ili posljedicu” narušavanje „tržišnog natjecanja na zajedničkom tržištu” [neslužbeni prijevod], zabranjen je jer je nespojiv sa zajedničkim tržištem. Ovo vrijedi za sporazum koji, kako je Sud naveo u svojoj presudi od 6. svibnja 1971. (Cadillon, 1/71, Zb., str. 351.), omogućuje da se na temelju svih objektivnih pravnih ili činjeničnih čimbenika, uz dostatan stupanj vjerojatnosti, može predvidjeti njegov izravan ili neizravan, odnosno stvaran ili mogući učinak na trgovinske tokove između država članica, i to na način da bi mogao spriječiti ostvarenje ciljeva jedinstvenog tržišta između država članica, te koji za cilj ili posljedicu ima ograničavanje ili narušavanje tržišnog natjecanja unutar zajedničkog tržišta.
- 13 U ovom predmetu, sporazum koji je pred nacionalnim sudom predviđa distribuciju talijanskih novina i periodičnih tiskovina isključivo u Italiji te među ostalim uključuje primjenu odredbe o selektivnoj distribuciji, sadržane u članku 2., prema kojoj samo ovlašteni prodavatelji imaju pristup dostavi novina i periodičnih tiskovina.
- 14 Takav sporazum, koji se proteže na cijelo područje države članice, može zbog same svoje naravi imati učinak jačanja podjele tržišta na nacionalnoj osnovi, sprečavajući tako gospodarsko prožimanje, koje se nastoji ostvariti uz pomoć Ugovora, te štiteći nacionalnu proizvodnju.
- 15 Iako je točno da je u ovom slučaju jedini predmet sporazuma o kojem je riječ distribucija nacionalnih novina i periodičnih tiskovina, te da se sporazum ne odnosi na distribuciju novina i periodičnih tiskovina iz drugih država članica, ostaje isto tako točno da zatvoreni sustav distribucije koji se primjenjuje na većinu prodajnih mjesta novina i periodičnih tiskovina na nacionalnom području može također utjecati na distribuciju novina i periodičnih tiskovina iz drugih država članica.
- 16 Prema tome, uzimajući u obzir te čimbenike, nemoguće je u načelu isključiti da sporazum poput onoga koji je pred nacionalnim sudom može, u dijelu koji se tiče

distribucije novina i periodičnih tiskovina te s obzirom na svoj sadržaj i područje primjene, utjecati na trgovinu između država članica u smislu članka 85. stavka 1. Ugovora.

- 17 Međutim, treba podsjetiti da se na takav sporazum ne primjenjuje zabrana iz članka 85. ako on nema osjetan učinak na trgovinu između država članica. Iako je u sektoru tiska procjena jačine učinaka koje sporazum o distribuciji može imati na tržište rigoroznija nego u slučaju drugih proizvoda, ipak treba prvo uzeti u obzir činjenicu, kako bi se utvrdilo može li neki sporazum znatno utjecati na tržište novina i periodičnih tiskovina iz drugih država članica, da to tržište za prodaju novina na predmetnom području može koristiti kanale distribucije koji nisu uređeni sporazumom i, drugo, činjenicu da je potražnja za navedenim proizvodima nefleksibilna u smislu da ne trpi bitne promjene zbog stupanja na snagu i okončanja predmetnog sporazuma.
- 18 S tim u vezi, jedan od čimbenika koje valja ocijeniti jest činjenica da statistika koju je Komisija dostavila tijekom pisanog postupka, a koja je nadopunjena tijekom usmene rasprave, otkriva da potražnja za novinama i periodičnim tiskovinama iz drugih država članica nije bilježila znatne promjene između 1972. i 1979.
- 19 Na nacionalnom je sudu da na temelju svih relevantnih informacija kojima raspolaže utvrdi ispunjava li zapravo sporazum gore navedene uvjete pa je stoga obuhvaćen zabranom iz članka 85. stavka 1.
- 20 Uzimajući u obzir te činjenice, na prvo i treće pitanje valja odgovoriti da je sporazum o isključivoj distribuciji novina i periodičnih tiskovina, poput onoga koji je pred nacionalnim sudom, obuhvaćen zabranom iz članka 85. stavka 1. Ugovora samo ako se pokaže da može imati osjetan učinak na trgovinu između država članica.

Drugo i šesto pitanje

- 21 Svojim drugim pitanjem nacionalni sud pita dovodi li odredba pobijanog sporazuma, prema kojoj samo preprodavači sa strukovnom iskaznicom koju izdaju međuregionalni zajednički odbori smiju prodavati talijanske novine i periodične tiskovine, do diskriminacije koja je protivna Ugovoru.
- 22 Svojim šestim pitanjem pita može li takvo pravilo predstavljati zloporabu vladajućeg položaja koja je zabranjena člankom 86. stavkom 1. Ugovora.
- 23 Ova dva pitanja imaju ustvari za cilj utvrditi je li sporazum koji je pred nacionalnim sudom u skladu s odredbama Ugovora u vezi s tržišnim natjecanjem, s obzirom na činjenicu da članak 2. sporazuma sadržava odredbu koja predviđa primjenu kriterija selektivne distribucije.
- 24 Kako proizlazi konkretno iz presude Suda od 25. listopada 1977. (Metro, 25/76, Zb., str. 1875.), sustavi selektivne distribucije jedan su vid tržišnog natjecanja koji je u skladu s člankom 85. stavkom 1., uz uvjet da se preprodavatelji biraju na temelju objektivnih kriterija koji su kvalitativne prirode i koji se odnose na sposobnost preprodavača i njegovog osoblja te na prikladnost njegovog prodajnog prostora u odnosu na uvjete distribucije proizvoda, te uz uvjet da su navedeni kriteriji utvrđeni

jednoobrazno za sve potencijalne preprodavače i da se ne primjenjuju na diskriminirajući način.

- 25 U slučaju sporazuma poput onoga koji je pred nacionalnim sudom, nužno je uzeti u obzir one njegove odredbe koje definiraju kriterije kojima se uređuje izbor ovlaštenih prodavatelja, kao što je članak 3. stavak 10. i članak 4. pobijanog nacionalnog sporazuma, iz kojih proizlazi da se dozvola u pravilu dodjeljuje osobama „koje su stručno sposobljene za obavljanje djelatnosti prodavatelja novina”.
- 26 U ovom je predmetu na nacionalnom суду da, s obzirom na sve ove čimbenike, odredi postoje li stvarni uvjeti kojima se, u okviru sporazuma koji je pred njime, može opravdati primjena pobijanog kriterija selektivne distribucije.
- 27 Na drugo i šesto pitanje stoga valja odgovoriti da odredba o selektivnoj distribuciji, kao što je ona sadržana u nacionalnom sporazumu koji je pred nacionalnim sudom, kojom se dostava proizvoda obuhvaćenih sporazumom ograničava isključivo na ovlaštene prodavatelje koji imaju strukovnu iskaznicu, ne čini povredu članka 85. stavka 1., ni članka 86. stavka 1. Ugovora, ako je razvidno da su ovlašteni prodavatelji na malo izabrani na temelju objektivnih kriterija koji se odnose na sposobnost preprodavača i njegovog osoblja i na prikladnost njegovog prodajnog prostora u odnosu na uvjete distribucije proizvoda, te da su takvi kriteriji utvrđeni jednoobrazno za sve potencijalne preprodavače i da se ne primjenjuju na diskriminirajući način.

Četvrto pitanje

- 28 Svojim četvrtim pitanjem nacionalni sud pita mogu li odredbe pobijanog nacionalnog sporazuma, a posebno one sadržane u pravilniku o djelovanju međuregionalnih zajedničkih odbora, ispuniti uvjete za izuzeće na temelju članka 85. stavka 3. Ugovora ako se utvrdi da je njihova svrha doprinijeti unapređenju distribucije.
- 29 Članak 4. stavak 1. Uredbe Vijeća br. 17 od 6. veljače 1962., (SL 13) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavljje 8., svežak 3., str. 3.) predviđa da „sporazumi, odluke i usklađena djelovanja, poput onih opisanih u članku 85. stavku 1. Ugovora, koji nastanu nakon stupanja na snagu ove uredbe, a u odnosu na koje stranke traže primjenu članka 85. stavka 3., trebaju biti prijavljeni Komisiji. Dok ne budu prijavljeni, ne može se donijeti odluka primjenom članka 85. stavka 3.”
- 30 Nesporno je da pobijani sporazum, koji je zaključen nakon stupanja na snagu navedene uredbe, do sada nije prijavljen Komisiji. U tim okolnostima nije bilo moguće na temelju članka 85. stavka 3. donijeti bilo kakvu odluku u vezi s tim sporazumom.
- 31 Stoga valja zaključiti da sporazum koji je pred nacionalnim sudom nije mogao, zbog izostanka prijave Komisiji u skladu s člankom 4. stavkom 1. Uredbe Vijeća br. 17 od 6. veljače 1962., biti predmet utvrđenja neprimjenjivosti na temelju članka 85. stavka 3. Ugovora.

Peto pitanje

- 32 Svojim petim pitanjem nacionalni sud pita može li pobijani sporazum ispuniti uvjete za skupno izuzeće na temelju Uredbe Vijeća br. 19/65 od 2. ožujka 1965. i na temelju Uredbe Komisije br. 67/67 od 22. ožujka 1967.
- 33 Članak 1. stavak 1. Uredbe Vijeća br. 19/65 (SL L 36) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 1., str. 3.–5.) predviđa da se, u skladu s člankom 85. stavkom 3. Ugovora, članak 85. stavak 1. ne primjenjuje na kategorije sporazuma „u kojima su stranke samo dva poduzetnika” i koji imaju određena obilježja.
- 34 Ista je odredba sadržana u članku 1. stavku 1. Uredbe Komisije br. 67/67 (SL L 57). Prema tome, iz tih odredaba slijedi da sporazum može ispuniti uvjete za izuzeće prema kategorijama iz gore navedenih uredbi br. 19/65 i 67/67 samo uz uvjet da je to sporazum „u kojem su stranke samo dva poduzetnika”.
- 35 Nesporno je da je nacionalni sporazum, koji je pred nacionalnim sudom, zaključen između talijanskog udruženja nakladnika i talijanskog udruženja preprodavača novina. Budući da su stranke sporazuma sindikalna udruženja, oba s brojnim članstvom, ne mogu se smatrati „dvama poduzetnicima” u smislu gore navedenih uredbi br. 19/65 i 67/67, tako da uvjet iz članka 1. stavka 1. tih uredbi nije ispunjen u ovom predmetu.
- 36 Na peto pitanje stoga valja odgovoriti da sporazum koji je pred nacionalnim sudom, budući da nije sporazum „u kojem su stranke samo dva poduzetnika” u smislu članka 1. stavka 1. Uredbe Vijeća br. 19/65 od 2. ožujka 1965. i Uredbe Komisije br. 67/67 od 22. ožujka 1967., ne ulazi u kategorije sporazuma koji, na temelju navedenih uredbi, mogu biti izuzeti od primjene članka 85. stavka 1. Ugovora.

Troškovi

- 37 Troškovi Komisije Europskih zajednica koja je podnijela očitovanja Sudu, ne nadoknađuju se. Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka.

Slijedom navedenog,

SUD,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku koji je uputio Tribunale Civile, Ragusa (Građanski sud u Ragusi, Italija), rješenjem od 27. svibnja 1980., odlučuje:

1. **Sporazum o isključivoj distribuciji novina i periodičnih tiskovina, poput onoga koji je pred nacionalnim sudom, obuhvaćen je zabranom iz članka 85. stavka 1. Ugovora samo ako se pokaže da može imati osjetan učinak na trgovinu između država članica.**
2. **Odredba o selektivnoj distribuciji, kao što je ona sadržana u nacionalnom sporazumu koji je pred nacionalnim sudom, kojom se dostava proizvoda obuhvaćenih sporazumom ograničava isključivo na ovlaštene prodavatelje koji imaju strukovnu iskaznicu, ne čini povredu članka 85. stavka 1., ni članka 86. stavka 1. Ugovora, ako je razvidno da su ovlašteni prodavatelji**

na malo izabrani na temelju objektivnih kriterija koji se odnose na sposobnost preprodavača i njegovog osoblja i na prikladnost njegovog prodajnog prostora u odnosu na uvjete distribucije proizvoda, te da su takvi kriteriji utvrđeni jednoobrazno za sve potencijalne preprodavače i da se ne primjenjuju na diskriminirajući način.

3. Zbog izostanka prijave Komisiji u skladu s člankom 4. stavkom 1. Uredbe Vijeća br. 17 od 6. veljače 1962., sporazum koji je pred nacionalnim sudom nije mogao biti predmet utvrđenja neprimjenjivosti na temelju članka 85. stavka 3. Ugovora.
4. Sporazum koji je pred nacionalnim sudom, budući da nije sporazum „u kojem su stranke samo dva poduzetnika” u smislu članka 1. stavka 1. Uredbe Vijeća br. 19/65 od 2. ožujka 1965. i Uredbe Komisije br. 67/67 od 22. ožujka 1967., ne ulazi u kategorije sporazuma koji, na temelju navedenih uredbi, mogu biti izuzeti od primjene članka 85. stavka 1. Ugovora.

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 16. lipnja 1981.

[Potpisi]