

PRESUDA SUDA

11. studenoga 1981.(*)

„Tržišno natjecanje – Poništenje odluke o pokretanju postupka i obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku”

U predmetu 60/81,

INTERNATIONAL BUSINESS MACHINES CORPORATION (u dalnjem tekstu: IBM), Armonk, New York 10504, Sjedinjene Američke Države, koji zastupaju Jeremy Lever, *Queen's Counsel*, član odvjetničke komore Engleske i Walesa, David Edward, *Queen's Counsel*, član škotske odvjetničke komore, John Swift, *Queen's Counsel*, član odvjetničke komore Engleske i Walesa, Christopher Bellamy i Nicholas Forwood, *barristers* odvjetničke komore Engleske i Walesa, kao i Andrew Soundy iz Ashurst, Morris, Crisp and Co., *Solicitor* na Supreme Court Engleske i Walesa, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourgu, u uredu International Business Machines of Belgium SA, 8, boulevard Royal,

tužitelj,

protiv

Komisije Europskih zajednica, koju zastupaju njezin pravni savjetnik John Temple Lang i Götz zur Hausen, član pravne službe, u svojstvu agenta, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourgu, u uredu Oresta Montalta, člana pravne službe Komisije, zgrada Jean Monnet, Kirchberg,

tuženik,

i

MEMOREX SA, chaussee de la Hulpe 178, 1170 Bruxelles, koji zastupaju Ivo Van Bael i Jean-Francois Bellis, odvjetnici, članovi odvjetničke komore u Bruxellesu, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourgu, u uredu Elvinger i Hoss, 15, Côte d'Eich,

intervenijent,

povodom zahtjeva za poništenje odluke o pokretanju postupka u području tržišnog natjecanja, kao i obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama u tom postupku,

SUD,

u sastavu: J. Mertens de Wilmars, predsjednik, G. Bosco i A. Touffait, predsjednici vijeća, Mackenzie Stuart, T. Koopmans, U. Everling i F. Grévisse, suci,

nezavisni odvjetnik: Sir Gordon Slynn,

tajnik: A. Van Houtte,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjevom podnesenim tajništvu Suda 18. ožujka 1981., International Business Machines Corporation (u dalnjem tekstu: IBM), sa sjedištem u Armonku, New York, Sjedinjene Američke Države, podnio je, na temelju članka 173. stavka 2. Ugovora o EEZ-u, tužbu za poništenje akta odnosno akata koje je Komisija dostavila IBM-u dopisom od 19. prosinca 1980., a kojima je pokrenula postupak protiv IBM-a na temelju članka 3. Uredbe Vijeća br. 17 od 6. veljače 1962., Prve uredbe o provedbi članaka 85. i 86. Ugovora (SL 13, str. 204.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavljje 8., svezak 3., str. 3.), te mu dostavila obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama, odnosno za poništenje same obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama.
- 2 Dopis, koji je potpisao Komisijin glavni direktor za tržišno natjecanje, upućen je IBM-u nakon istrage koju su službenici Komisije vodili nekoliko godina u vezi s određenim tržišnim postupanjima IBM-a i njegovih podružnica, kako bi utvrdili čine li ta postupanja zloporabu vladajućeg položaja na predmetnom tržištu, u smislu članka 86. Ugovora o EEZ-u. Dopisom je IBM obaviješten da je Komisija protiv njega pokrenula postupak na temelju članka 3. Uredbe Vijeća br. 17, te da namjerava donijeti odluku o povredama članka 86. IBM je, zajedno s dopisom, primio i obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku na temelju članka 2. Uredbe Komisije br. 99/63/EEZ od 25. srpnja 1963. o raspravama predviđenima u članku 19. stavcima 1. i 2. Uredbe Vijeća br. 17 (SL str. 2269.). Glavni direktor za tržišno natjecanje zatražio je od poduzetnika pisani odgovor unutar određenog roka, te je naveo da će naknadno imati priliku usmeno objasniti svoje stajalište tijekom rasprave.
- 3 Procijenivši da akti koji su mu dostavljeni dopisom od 19. prosinca 1980. sadržavaju niz nedostataka, IBM je od Komisije zatražio da povuče obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku i prekine postupak. Budući da je Komisija to odbila učiniti, IBM je podnio tužbu kojom je zatražio poništenje predmetnih akata.
- 4 U prilog svojoj tužbi, IBM tvrdi da pobijani akti ne ispunjavaju minimalne zahtjeve propisane za takve akte, te da su mu nedostaci u sadržaju obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama, neprikladni vremenski rokovi kao i Komisijino zadržavanje prava da naknadno iznese daljnje prigovore onemogućili da iznese svoju obranu. IBM također smatra da pobijani akti predstavljaju nezakonito izvršavanje ovlasti Komisije jer o njima se nisu izjasnili svi članovi Komisije djelujući zajedno, a nije bilo ni odgovarajućeg delegiranja ovlasti, niti ga je pravno moglo biti, u svakom slučaju ne bez uredne prijave ili obavijesti. Konačno, IBM tvrdi da se predmetnim aktima čini povreda međunarodnih pravnih načela „kurtoazije” (comity) i nemiješanja u unutarnje poslove – načela koja je Komisija trebala uzeti u obzir prije donošenja predmetnih akata, jer se postupanje IBM-a, koje je predmet tužbe, uglavnom odvijalo izvan Zajednice, posebno

u Sjedinjenim Američkim Državama, gdje je taj poduzetnik također predmet sudskih postupaka.

- 5 Komisija, koju podupire intervenijent Memorex SA, istaknula je prigovor nedopuštenosti na temelju članka 91. stavka 1. Poslovnika. Sud je zaključio da će odlučivati o prigovoru nedopuštenosti bez ulaženja u meritum predmeta.
- 6 U prilog prigovoru, Komisija i intervenijent Memorex tvrde da su pobijani akti postupovni koraci kojima Komisija izražava mišljenje koje kasnije može promijeniti, da su priprema za konačnu odluku koju Komisija donosi po završetku postupka, te da ne predstavljaju odluke koje se mogu pobijati na temelju članka 173. Ugovora o EEZ-u.
- 7 IBM tvrdi da pokretanje postupka i obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama jesu odluke u smislu članka 173. Ugovora o EEZ-u zbog svoje pravne prirode i posljedica koje proizvode, te da stoga mogu biti predmet tužbe.
- 8 U skladu s člankom 173. Ugovora moguće je podnijeti tužbu za poništenje akata Vijeća i Komisije, osim preporuka i mišljenja. Tom se tužbom nastoji osigurati, kako nalaže članak 164., poštovanje prava prilikom tumačenja i primjene Ugovora, te bi bilo suprotno tom cilju usko tumačiti uvjete dopuštenosti tužbe ograničavajući njezin opseg samo na kategorije akata navedene u članku 189.
- 9 Kako bi se utvrdilo jesu li pobijane mjere akti u smislu članka 173., potrebno je razmotriti njihovu suštinu. U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, akti ili odluke koji mogu biti predmet tužbe za poništenje u smislu članka 173. predstavljaju mjere čiji su pravni učinci obvezujući na način da utječu na interesu tužitelja, mijenjajući u bitnome njegov pravni položaj. Međutim, oblik u kojem su takvi akti ili odluke doneseni, u načelu je irelevantan s obzirom na mogućnost njihovog pobijanja tužbom za poništenje.
- 10 U slučaju akata ili odluka koji se donose u više faza, posebno na kraju internog postupka, iz sudske je prakse razvidno da se akt u načelu može preispitivati samo ako se radi o mjeri koja definitivno utvrđuje stajalište Komisije ili Vijeća na kraju tog postupka, a ne o privremenoj mjeri čiji je cilj pripremanje konačne odluke.
- 11 Bilo bi drukčije samo ako bi akti ili odluke, doneseni tijekom pripremnog postupka, imali ne samo sva gore navedena pravna obilježja, nego bi uz to i sami predstavljali konačan ishod posebnog postupka koji se razlikuje od onog koji bi Komisiji ili Vijeću trebao omogućiti odlučivanje o meritumu.
- 12 Nadalje valja primijetiti da iako se mjere čisto pripremne prirode ne mogu kao takve pobijati tužbom za poništenje, na njihove moguće nedostatke može se pozivati u prilog tužbi protiv konačnog akta, za koji su one pripremni korak.
- 13 Učinci i pravna priroda odluke o pokretanju administrativnog postupka na temelju odredaba Uredbe br. 17, kao i obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama prema članku 2. Uredbe br. 99/63, trebaju se utvrditi s obzirom na svrhu takvih akata u kontekstu administrativnog postupka Komisije u području tržišnog natjecanja, čija su detaljna pravila utvrđena u gore spomenutim uredbama.

- 14 Taj je postupak osmišljen kako bi predmetnim poduzetnicima omogućio da iznesu svoja stajališta i da se Komisiji pruže što potpunije informacije prije nego što doneše odluku koja utječe na interes poduzetnika. Njegova je svrha uspostaviti postupovna jamstva u korist poduzetnika te im osigurati pravo da budu saslušani pred Komisijom, kao što je razvidno iz jedanaeste uvodne izjave Uredbe br. 17.
- 15 Zbog tog je razloga, u skladu s člankom 19. stavkom 1. Uredbe br. 17, a kako bi se zajamčilo poštovanje prava obrane, potrebno predmetnom poduzetniku osigurati pravo da podnese primjedbe na zaključak istrage, i to na sve prgovore koje Komisija namjerava iznijeti protiv njega u svojoj odluci, te ga slijedom toga obavijestiti o tim prgovorima u dokumentu predviđenom u članku 2. Uredbe br. 99/63. Također iz tog razloga, kako bi se uklonila svaka sumnja u postupovni položaj predmetnog poduzetnika, pokretanje postupka u skladu s navedenim odredbama jasno je obilježeno aktom kojim se izražava namjera donošenja odluke.
- 16 Kako bi opravdao dopuštenost svoje tužbe, IBM se poziva na niz učinaka koji proizlaze iz pokretanja postupka te iz dostavljanja obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku.
- 17 Neki od tih učinaka nisu ništa drugo nego učinci specifični za postupovni akt i, osim toga postupovnog aspekta, ne utječu na pravni položaj predmetnog poduzetnika. To je osobito slučaj s prekidom roka zastare do kojeg dolazi kako zbog pokretanja postupka, tako i zbog dostave obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama na temelju Uredbe Vijeća (EEZ) br. 2988/74 od 26. studenoga 1974. o rokovima zastare u postupcima i izvršavanju kazni prema pravilima Europske ekonomске zajednice o prometu i tržišnom natjecanju (SL L 319, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 22., str. 3. – 5.). Isto vrijedi i za činjenicu da su ti akti nužni koraci koje Komisija treba poduzeti na temelju odredbi Uredbe br. 17 prije nego što predmetnom poduzetniku može izreći novčanu kaznu ili plaćanje periodične kazne, kao i za činjenicu da ti akti obvezuju predmetnog poduzetnika da se brani u okviru administrativnog postupka.
- 18 Drugi učinci na koje se IBM poziva ne utječu negativno na interes predmetnog poduzetnika. Jedan takav je činjenica da se pokretanjem postupka na temelju članka 9. stavka 3. Uredbe br. 17 ukida nadležnost tijela u državama članicama, do čega zapravo nije došlo u ovom slučaju jer nije bilo nacionalnih postupaka koji u biti dovode do zaštite predmetnog poduzetnika od paralelnih postupaka tijela država članica. Drugi takav učinak je činjenica da je dostava obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama prepoznata kao razjašnjavanje stajališta Komisije, što u biti znači da je Komisija, na temelju članka 4. Uredbe br. 99/63, spriječena da – u nedostatku nove obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama – u svojoj odluci uzme u obzir bilo kakve druge prgovore osim onih o kojima je poduzetnik imao priliku očitovati se, iako to ne prijeći Komisiju da povuče svoje prgovore i tako promijeni svoj stav u korist poduzetnika.
- 19 Obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama ne obvezuje predmetnog poduzetnika da izmjeni ili preispita svoju poslovnu praksu, niti ima učinak lišavanja zaštite od moguće novčane kazne koju je prije imao, kao što je to slučaj kad Komisija, na temelju članka 15. stavka 6. Uredbe br. 17, obavještava poduzetnika o rezultatu prethodnog ispitivanja sporazuma koji je taj poduzetnik prijavio. Iako obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama može predmetnom poduzetniku ukazivati na stvarni rizik da ga

Komisija novčano kazni, to je samo činjenična posljedica, a ne pravni učinak koji ta obavijest namjerava proizvesti.

- 20 Tužba za poništenje podnesena protiv pokretanja postupka i protiv obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama mogla bi obvezati Sud da odlučuje o pitanjima o kojima Komisija još nije imala priliku izjasniti se, te bi posljedično dovela do anticipiranja argumentacije o meritumu i konfuzije oko različitih faza administrativnih i sudske postupaka. Stoga to ne bi bilo spojivo sa sustavima podjele ovlasti između Komisije i Suda, te pravnih lijekova predviđenih Ugovorom, niti bi bilo u skladu s uvjetima dobrog sudovanja i urednog odvijanja administrativnog postupka Komisije.
- 21 Iz navedenoga slijedi da se ni pokretanje postupka ni obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama ne mogu, na osnovi svoje prirode i pravnih učinaka koje proizvode, smatrati odlukama u smislu članka 173. Ugovora o EEZ-u, koje mogu biti pobijane tužbom za poništenje. U kontekstu administrativnog postupka, kako je propisano uredbama br. 17 i br. 99/63, oni predstavljaju postupovne akte koji se donose kao priprema za odluku koja predstavlja njegov konačni ishod.
- 22 Kako bi opravdao dopuštenost svoje tužbe, IBM se nadalje poziva na specifične okolnosti predmeta, te na prirodu i implikacije tužbenih razloga koje je istaknuo u vezi s meritumom, tvrdeći da bi u ovom slučaju sudska zaštita trebala biti na raspolaganju u ranoj fazi postupka, kako u skladu s načelima međunarodnog prava u takvim pitanjima, tako i u skladu s općim načelima koja proizlaze iz zakona država članica. Cilj je ove tužbe utvrditi da je administrativni postupak od početka u potpunosti bio nezakonit prema pravilima prava Zajednice i međunarodnog prava, a osobito prema pravilima koja se odnose na ovlast pokretanja takvih postupaka. Svaki nastavak tog administrativnog postupka bio bi nezakonit, a činjenica da IBM može naknadno ishoditi poništenje konačne odluke nije dostatna da mu pruži djelotvornu pravnu zaštitu.
- 23 Za potrebe ovog predmeta nije potrebno odlučivati može li se u iznimnim okolnostima – kad predmetne mjere nemaju ni privid zakonitosti – smatrati da je sudska zaštita u ranoj fazi, kako je shvaća IBM, u skladu sa sustavom pravnih lijekova predviđenih Ugovorom, jer okolnosti na koje se tužitelj u ovom predmetu poziva ni u kojem slučaju ne mogu opravdati dopuštenost tužbe.
- 24 Nadalje, ako na kraju administrativnog postupka i nakon ispitivanja primjedbi koje je podnio IBM u kontekstu tog postupka Komisija doneće odluku koja bi mogla utjecati na interes IBM-a, ta odluka može, u skladu s člankom 173. Ugovora o EEZ-u, podlijegati sudsakom preispitivanju, tijekom kojega će IBM-u biti dopušteno iznijeti sve odgovarajuće argumente. Tada će Sud utvrditi jesu li se tijekom administrativnog postupka dogodile nepravilnosti te mogu li one utjecati na zakonitost odluke koju je Komisija donijela na kraju administrativnog postupka.
- 25 Tužbu stoga valja odbiti kao nedopuštenu.

Troškovi

- 26 U skladu s člankom 69. stavkom 2. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da IBM nije uspio u postupku, valja mu naložiti snošenje troškova, uključujući troškove intervenijenta, poduzetnika

Memorex SA. Nalog za plaćanje troškova treba, uz troškove glavnog postupka, uključivati troškove proizašle iz IBM-ovog zahtjeva za donošenje privremenih mjera a koji su predmet rješenja predsjednika Suda od 7. srpnja 1981., kao i troškove nastale u vezi s IBM-ovim zahtjevom da mu se dostave pojašnjenja i dokumenti povezani s pokretanjem postupka od strane Komisije, budući da je taj zahtjev postao bespredmetan s obzirom na odbacivanje glavne tužbe.

Slijedom navedenoga,

SUD

odlučuje:

- Tužba se odbija kao neosnovana.**
- Tužitelju se nalaže plaćanje troškova uključujući troškove intervenijenta, poduzetnika Memorex SA, kao i troškove proizašle iz IBM-ovog zahtjeva za donošenje privremenih mjera i zahtjeva da mu se dostave pojašnjenja i dokumenti povezani s Komisijinim pokretanjem postupka.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 11. studenoga 1981.

[Potpisi]

* Jezik postupka: nizozemski