

PRESUDA SUDA

9. kolovoza 1994.(*)

„Sporazum između Komisije i Sjedinjenih Američkih Država o primjeni njihovih propisa o tržišnom natjecanju - Nadležnost - Obrazloženje - Pravna sigurnost - Kršenje pravila tržišnog natjecanja”

U predmetu C-327/91,

Francuska Republika, koju zastupaju Jean-Pierre Puissochet, direktor službe za pravne poslove Ministarstva vanjskih poslova, i Géraud de Bergues, glavni zamjenik tajnika za vanjske poslove u istom ministarstvu, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourggu pri francuskom veleposlanstvu, 9 Boulevard du Prince Henri,

tužitelj,

koju podupiru

Kraljevina Španjolska, koju zastupaju Alberto José Navarro González, generalni direktor za pravno i institucionalno usklađivanje unutar Zajednice, i Gloria Calvo Diaz, *abogado del Estado*, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourggu pri španjolskom veleposlanstvu, 4-6 Boulevard Emmanuel Servais,

i

Kraljevina Nizozemska, koju zastupaju A. Bos, pravni savjetnik u Ministarstvu vanjskih poslova, i J. W. de Zwaan, pomoćnik pravnog savjetnika u istom ministarstvu, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourggu pri nizozemskom veleposlanstvu, 5 Rue C. M. Spoo,

intervenijenti,

protiv

Komisije Europskih zajednica, koju zastupaju Marie-José Jonczy, pravna savjetnica, te Pieter-Jan Kuyper i Julian Currall, članovi pravne službe, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourggu pri uredu Georgiosa Kremlisa, člana pravne službe, Wagner Centre, Kirchberg,

tuženik,

povodom zahtjeva za poništenje Sporazuma između Komisije Europskih zajednica i Vlade Sjedinjenih Američkih Država o primjeni njihovih propisa o tržišnom natjecanju, koji je potpisana i stupio na snagu 23. rujna 1991.,

SUD,

u sastavu: O. Due, predsjednik, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, M. Diez de Velasco i D. A. O. Edward (izvjestitelj), (predsjednici vijeća), C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn i J. L. Murray, suci,

nezavisni odvjetnik: G. Tesauro,

tajnik: J.-G. Giraud,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,

saslušavši usmeno očitovanje stranaka na raspravi održanoj 6. srpnja 1993.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 16. prosinca 1993.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjevom podnesenim tajništvu Suda 16. prosinca 1991., Francuska Republika je na temelju prvog stavka članka 173. Ugovora o EEZ-u i članka 33. Ugovora o EZUČ-u podnijela tužbu za poništenje Sporazuma koji su 23. rujna 1991. potpisale Komisija Europskih zajednica i Vlada Sjedinjenih Američkih Država o primjeni njihovih propisa o tržišnom natjecanju (dalje u tekstu: Sporazum).

2 Sporazum su u Washingtonu potpisali Attorney General, W. P. Barr, i predsjednica Federal Trade Commission, L. Steiger, u ime vlade Sjedinjenih Američkih Država, s jedne strane, i potpredsjednik Komisije, Sir Leon Brittan, u ime Komisije Europskih zajednica, s druge strane.

3 U članku I. stavku 2. Sporazuma, „propis(i) o tržišnom natjecanju“ određuju se kako slijedi:

„[...]“

(i) za Europske zajednice, članci 85., 86., 89. i 90. Ugovora o osnivanju Europske ekonomske zajednice, Uredba (EEZ) br. 4064/89 o nadzoru koncentracija između poduzetnika, članci 65. i 66. Ugovora o osnivanju Europske zajednice za ugljen i čelik (EZUČ) te njihovih provedbenih uredbi uključujući Odluku Visokog tijela br. 24-54, i

(ii) za Sjedinjene Američke Države, Shermanov zakon (15. U.S.C. §§ 1.-7.), Claytonov zakon (15. U.S.C. §§ 12.-27.), Wilsonov carinski zakon (15. U.S.C. §§ 8.-11.) i Zakon o Federal Trade Commission (15. U.S.C. §§ 41.-58., osim u dijelovima u kojima se ti odjeljci odnose na zaštitu potrošača),

[...]“. [neslužbeni prijevod]

4 Slično tome, Sporazumom se određuje da su „tijela nadležna za tržišno natjecanje“:

„[...]“

(i) za Europske zajednice, Komisija Europskih zajednica, s obzirom na njezine odgovornosti u skladu s pravilima tržišnog natjecanja, i

(ii) za Sjedinjene Američke Države, Antitrust Division of the United States Department of Justice i Federal Trade Commission;

[...]. [neslužbeni prijevod]

- 5 Cilj Sporazuma je poticanje suradnje i koordinacije te smanjivanje mogućnosti sporova između stranaka u primjeni njihovih propisa o tržišnom natjecanju ili za ublažavanje njihovih učinaka (članak I. stavak 1.).
- 6 U tu svrhu njime se predviđa međusobno obavlješćivanje stranaka o mjerama primjene njihovih propisa o tržišnom natjecanju koje mogu utjecati na važne interese druge stranke (članak II.), razmjena informacija o raznim pitanjima od zajedničkog interesa u vezi s primjenom propisa o tržišnom natjecanju (članak III.), koordinacija mjera primjene (članak IV.) i postupci uzajamnog savjetovanja (članak VII.).
- 7 Osim toga, člankom V. Sporazuma predviđa se suradnja u vezi s protutružišnim ponašanjem na državnom području jedne stranke koje negativno utječe na važne interese druge stranke („pozitivna uljudnost“). U takvim okolnostima stranka na čije se važne interese utječe može o tome obavijestiti drugu stranku i zatražiti da nadležna tijela te stranke poduzmu mjere protiv protutružišnog ponašanja koje se izvodi na njezinom državnom području. Radi izbjegavanja sukoba člankom IV. predviđa se da svaka stranka pri odlučivanju o mjerama primjene nastoji uvažiti važne interese druge stranke („tradicionalna uljudnost“).
- 8 Povjerljivost informacija osigurava se člankom VIII., kojim se strankama omogućava suzdržavanje od međusobnog pružanja informacija, ukoliko je njihovo otkrivanje zabranjeno zakonom ili nije u skladu s važnim interesima stranke koja posjeduje takve informacije.
- 9 U skladu s člankom IX. „ništa u ovom Sporazumu ne tumači se na način koji nije u skladu s primjenjivim pravom Sjedinjenih Američkih Država ili Europskih zajednica ili njihovih država odnosno država članica, ili tako da zahtijeva bilo kakvu promjenu tog prava“. [neslužbeni prijevod]
- 10 Člankom X. utvrđuje se oblik obavijesti i priopćenja, koji može biti usmena, telefonska ili pisana komunikacija ili komunikacija putem telefaksa.
- 11 Konačno, na temelju članka XI. stavka 1. Sporazum stupa na snagu njegovim potpisivanjem, a u skladu s člankom XI. stavkom 2. ostaje na snazi 60 dana od datuma na koji bilo koja stranka izvijesti drugu stranku pisanim putem da želi okončati ovaj Sporazum. U skladu sa stavkom 3. stranke preispituju provedbu Sporazuma najkasnije 24 mjeseca od njegovog stupanja na snagu.
- 12 Sporazum nije objavljen u Službenom listu Europskih zajednica.

Dopuštenost

- 13 U svojem odgovoru na tužbu Komisija postavlja pitanje je li francuska vlada umjesto pobijanja Sporazuma trebala pobijati odluku kojom je ovlastila svog potpredsjednika da u njezino ime potpiše Sporazum sa Sjedinjenim Američkim Državama.
- 14 U tom pogledu dovoljno je napomenuti da kako bi tužba bila dopuštena na temelju članka 173. Ugovora o EEZ-u, pobijani akt mora biti akt institucije koji proizvodi pravne učinke (vidjeti presudu od 31. ožujka 1971., zvana „AETR”, Komisija/Vijeće, 22/70, Zb., str. 263.).
- 15 Sud smatra da je cilj Sporazuma proizvesti pravne učinke, kao što proizlazi iz samog njegovog teksta. Prema tome, akt kojim Komisija traži zaključivanje Sporazuma mora biti podložan tužbi za poništenje.
- 16 Izvršavanje ovlasti povjerenih institucijama Zajednice u međunarodnom području ne može se izuzeti od sudske nadzore zakonitosti akata predviđenog člankom 173. Ugovora.
- 17 Tužbu Francuske Republike treba tumačiti kao da je usmjerena protiv akta kojim Komisija htjela zaključiti Sporazum. Stoga je ta tužba dopuštena.

Meritum

- 18 Francuska vlada iznosi tri tužbena razloga u prilog svojoj tužbi. Prvim tužbenim razlogom tvrdi se da Komisija nije nadležna za sklapanje takvog sporazuma, drugim da nema obrazloženja za Sporazum i da je narušeno načelo pravne sigurnosti, a trećim da je povrijedjeno pravo Zajednice koje se odnosi na tržišno natjecanje.

Prvi tužbeni razlog

- 19 Člankom 228. stavkom 1. Ugovora o EEZ-u, u inačici koja je bila na snazi u vrijeme događaja bitnih za ovaj predmet, predviđa se sljedeće:

„U slučajevima kada je ovim Ugovorom predviđeno sklapanje sporazuma između Zajednice i jedne države ili više država ili međunarodne organizacije, pregovore o takvim sporazumima vodi Komisija. Ovisno o ovlastima danima Komisiji u ovom području, takve sporazume sklapa Vijeće, nakon, kada se to zahtijeva ovim Ugovorom, savjetovanja s Europskim parlamentom”. [neslužbeni prijevod]
- 20 Francuska Republika prvo ističe da se ovom odredbom ovlast za sklapanje međunarodnih sporazuma izričito ograničava na Vijeće. Stoga je Komisija, koja je u tom području ovlaštena samo za vođenje pregovora, sklapanjem Sporazuma navodno prekoračila svoje ovlasti.
- 21 Komisija tvrdi da je Sporazum u stvari upravni sporazum za čije je sklapanje ona nadležna. S obzirom na prirodu obveza koje se njime utvrđuju, neprovođenje Sporazuma ne bi rezultiralo međunarodnom odgovornosti Zajednice, nego samo prestankom Sporazuma.
- 22 Komisija nadalje ističe da se, u svakom slučaju, gore navedenim člankom IX. Sporazuma sprečava stranke da tumače njegove odredbe na način koji nije u skladu s

njihovim zakonodavstvom (i, osim toga, što se tiče Europskih zajednica, s pravom država članica) ili na način da se njima zahtijeva bilo kakva izmjena u njihovom pravu.

- 23 Kao što je Sud već utvrdio, Sporazum proizvodi pravne učinke.
- 24 Budući da u skladu s člankom 210. Ugovora ima pravnu osobnost, samo je Zajednica ta koja se može obvezati sklapanjem sporazuma s trećom državom ili međunarodnom organizacijom.
- 25 Stoga je nedvojbeno da Sporazum može obvezivati samo Europske zajednice. Doista se radi o međunarodnom sporazumu sklopljenom između međunarodne organizacije i države, u smislu članka 2. stavka 1. točke (a) podtočke (i) Bečke konvencije od 21. ožujka 1986. o pravu međunarodnih ugovora između država i međunarodnih organizacija ili između međunarodnih organizacija. Stoga, u slučaju da Komisija ne provodi Sporazum, Zajednica bi mogla biti pozvana na odgovornost na međunarodnoj razini.
- 26 U tim okolnostima postavlja se pitanje je li Komisija prema pravu Zajednice bila nadležna za sklapanje tog sporazuma.
- 27 Kao što je Sud objasnio u Mišljenju 1/75 od 11. studenoga 1975. (Zb., str. 1355.), izraz „sporazum” u članku 228. upotrebljava u se općem smislu za označavanje svake obveze koju su preuzeli subjekti međunarodnog prava i koja ima obvezujuću snagu, bez obzira na njezin formalni naziv.
- 28 Osim toga, kao što je istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 37. svog mišljenja, članak 228. u području sklapanja međunarodnih ugovora predstavlja samostalnu i opću normu ustavnog značaja, s obzirom na to da institucijama Zajednice dodjeljuje određene nadležnosti. Radi uspostavljanja ravnoteže između tih institucija, njime se predviđa da pregovore o sporazumima između Zajednice i jedne ili više država vodi Komisija a potom ih sklapa Vijeće, nakon savjetovanja s Europskim parlamentom, u slučajevima u kojima se to zahtijeva Ugovorom. Međutim, ovlast za sklapanje sporazuma dodjeljuje se Vijeću „ovisno o ovlastima danima Komisiji u ovom području”.
- 29 Prema francuskoj vladi, te ovlasti dane Komisiji ograničene su na sporazume koje Komisija sklapa za priznavanje putnih listova Zajednice (*laissez-passar*) (članak 7. Protokola o povlasticama i imunitetima Europskih zajednica). Francuska vlada priznaje da se te ovlasti također mogu proširiti na sklapanje sporazuma koje ona smatra upravnim ili radnim sporazumima i koji uključuju, na primjer, uspostavljanje odnosa s tijelima Ujedinjenih naroda i s drugim međunarodnim organizacijama iz članka 229. Ugovora o EEZ-u.
- 30 Oslanjujući se na ono što ona opisuje kao međunarodne upravne sporazume, Komisija ponajprije smatra da iznimku iz članka 228. ne treba tumačiti na ograničavajući način koji predlaže francuska vlada. Ona ističe da ako su autori Ugovora zaista htjeli ograničiti njezinu ovlast sklapanja ugovora, u francuskoj inačici članka 228. ovlast bi se dala Vijeću „sous réserve des compétences attribuées à la Commission” (podložno ovlastima *dodijeljenima* Komisiji) a ne „reconnues à la Commission” (*priznatima* Komisiji).

- 31 Umjesto toga, upotreba izraza „*reconnues*” u francuskoj inačici prema mišljenju Komisije pokazuje da njezine ovlasti mogu potjecati i iz drugih izvora osim iz Ugovora, kao što je praksa koju slijede institucije. Osim toga, zaključujući po analogiji s člankom 101. stavkom 3. Ugovora o Euratomu, Komisija smatra da ona sama može pregovarati i sklapati sporazume ili ugovore čija provedba ne zahtijeva djelovanje Vijeća i koji se mogu izvršiti u granicama odgovarajućeg proračuna bez stvaranja novih finansijskih obveza za Zajednicu, pod uvjetom da o tome obavještuje Vijeće.
- 32 Ovaj se argument ne može prihvatiti.
- 33 Prvo, izraz „*sous réserve des compétences reconnues à la Commission*” odstupa od pravila kojim se Vijeće ovlašćuje za sklapanje međunarodnih sporazuma.
- 34 Drugo, u skladu s drugim podstavkom članka 4. stavka 1. Ugovora o EEZ-u, „svaka institucija djeluje u granicama ovlasti koje su joj dodijeljene ovim Ugovorom”. Stoga izraz „*reconnues*” u francuskoj inačici članka 228. Ugovora ne može imati bilo koje drugo značenje osim „*attribuées*”.
- 35 Treće, druge jezične inačice članka 228. koriste izraze koji upućuju na to da su predmetne ovlasti dodijeljene a ne priznate. To je osobito slučaj u inačicama na danskom („*som paa dette omraade er tillagt Kommissionen*”), njemačkom („*der Zuständigkeit, welche die Kommission auf diesem Gebiet besitzt*”), nizozemskom („*van de aan de Commissie te dezer zake toegekende bevoegheden*”) i engleskom jeziku („*the powers vested in the Commission in this field*”).
- 36 Četvrto, u svakom slučaju sama praksa ne može imati prednost nad odredbama Ugovora.
- 37 Iz prethodnog razmatranja proizlazi da Komisija ne može zahtijevati ostvarivanje ovlasti na temelju članka 228. Ugovora po analogiji s ovlastima koje ima na temelju članka 101. stavka 3. Ugovora o Euratomu.
- 38 Prvo, kao što je istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 26. svog mišljenja, člankom 101. predviđa se postupak koji je posve različit od onog iz članka 228. Ugovora o EEZ-u.
- 39 Drugo, o Ugovoru o EEZ-u i Ugovoru o Euratomu pregovaralo se istovremeno i potpisani su istog dana; prema tome, ako su oni koji su pregovarali o ta dva ugovora namjeravali Komisiji dati iste ovlasti, oni bi to izrijekom učinili.
- 40 Posljednji argument Komisije protiv tužbenog razloga francuske vlade je da je njezina ovlast za sklapanje međunarodnih sporazuma u ovom slučaju još očiglednija zbog toga što su joj Ugovorom o EEZ-u dodijeljene posebne ovlasti u području tržišnog natjecanja. Na temelju članka 89. Ugovora te na temelju Uredbe Vijeća br. 17 od 6. veljače 1962., Prve uredbe o provedbi članaka 85. i 86. Ugovora o EEZ-u (SL L 13, 21.2.1962., str. 204.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 3., str. 3.), Komisiji se povjerava zadaća osiguravanja primjene načela utvrđenih u člancima 85. i 86. Ugovora o EEZ-u i primjene Uredbe Vijeća (EEZ) br. 4064/89 od 21. prosinca 1989. o nadzoru koncentracija između poduzetnika (SL L 395, 30.12.1989., str. 1.).

- 41 Taj se argument također ne može prihvati. Iako Komisija na unutarnjoj razini ima ovlast donošenja pojedinačnih odluka o primjeni pravila tržišnog natjecanja, što je područje obuhvaćeno ovim Sporazumom, ta unutarna ovlast nije takva da bi se njome mogla promijeniti raspoljena ovlasti između institucija Zajednice u vezi sa sklapanjem međunarodnih sporazuma, koja je utvrđena člankom 228. Ugovora.
- 42 Stoga se tužbeni razlog koji se temelji na nenaslovnosti Komisije za sklapanje predmetnog Sporazuma mora prihvati.
- 43 Iz toga slijedi da se, bez potrebe za ispitivanjem ostalih tužbenih razloga Francuske Republike, akt kojim Komisija traži sklapanje Sporazuma sa Sjedinjenim Američkim Državama o primjeni propisa o tržišnom natjecanju Europskih zajednica i Sjedinjenih Američkih Država mora poništiti.

Troškovi

- 44 Na temelju članka 69. stavka 2. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je snositi troškove. Budući da Komisija Europskih zajednica nije uspjela u postupku, treba joj naložiti plaćanje troškova.
- 45 U skladu s člankom 69. stavkom 4. Poslovnika, Kraljevini Španjolskoj i Kraljevini Nizozemskoj, koje su intervenirale u potporu zahtjevu Francuske Republike, treba naložiti snošenje vlastitih troškova.

Slijedom navedenog,

SUD

odlučuje:

- Poništava se akt kojim Komisija Europskih zajednica traži sklapanje Sporazuma sa Sjedinjenim Američkim Državama o primjeni propisa o tržišnom natjecanju Europskih zajednica i Sjedinjenih Američkih Država, koji je potpisana i stupio na snagu 23. rujna 1991.**
- Komisiji se nalaže snošenje vlastitih troškova i troškova Francuske Republike.**
- Kraljevini Španjolskoj i Kraljevini Nizozemskoj nalaže se snošenje njihovih troškova.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 9. kolovoza 1994.

[Potpisi]

* Jezik postupka: francuski