

PRESUDA SUDA

13. prosinca 1991.(*)

„Slobodno kretanje robe - Tržišno natjecanje - Homologacija telefona”

U predmetu C-18/88,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u koji je Sudu uputio potpredsjednik tribunal de commerce de Bruxelles (Trgovački sud u Bruxellesu, Belgija) u postupku koji se vodi pred tim sudom između:

Régie des télégraphes et des téléphones (RTT)

i

GB-Inno-BM SA,

o tumačenju članaka 30. i 86. Ugovora o EEZ-u,

SUD (peto vijeće),

u sastavu: R. Joliet, predsjednik vijeća, Sir Gordon Slynn, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias i M. Zuleeg, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Darmon

tajnik: B. Pastor, administratorica

uzimajući u obzir pisana očitovanja koja su podnijeli:

- za Régie des télégraphes et téléphones, Eduard Marissens, član odvjetničke komore u Bruxellesu,
- za GB-Inno-BM SA, Louis van Bunnem, član odvjetničke komore u Bruxellesu,
- za Komisiju Europskih zajednica, Eric L. White i Edith Buissart, zaposleni u njezinoj pravnoj službi, u svojstvu agenata,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,

saslušavši usmena očitovanja Régie des télégraphes et téléphones, GB-Inno-BM SA i Komisije na raspravi održanoj 25. siječnja 1989.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 15. ožujka 1989., donosi sljedeću

Presudu

- 1 Rješenjem od 11. siječnja 1988., koje je Sud zaprimio 18. siječnja 1988., potpredsjednik tribunal de commerce de Bruxelles (Trgovački sud u Bruxellesu, Belgija) postavio je Sudu na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u tri pitanja o tumačenju članaka 30. i 86. Ugovora radi ocjene usklađenosti s tim odredbama nacionalnih propisa kojima se javno poduzeće, koje je pod nadzorom ministra odgovorno za izgradnju i upravljanje javnom telefonskom mrežom i koje prodaje telefone, ovlašćuje za homologaciju telefona koje nije samo isporučilo, a za potrebe spajanja te opreme na mrežu.
- 2 Ta su pitanja postavljena u sporu između Régie des télégraphes et des téléphones (u daljnjem tekstu: RTT) i društva GB-Inno-BM (u daljnjem tekstu: GB), koje u svojim trgovinama prodaje neodobrene telefone za upotrebu kao drugi telefon za spajanje na postojeću instalaciju po cijenama značajno nižima od onih koje RTT naplaćuje za jednaku opremu.
- 3 Na temelju članaka 54. i 55. Zakona o trgovačkim praksama od 14. srpnja 1971. (Moniteur belge od 30. srpnja 1971.), koji zabranjuje sve radnje protivne pravednoj trgovini i koji ovlašćuje predsjednika trgovačkog suda da naloži prekid takve radnje, RTT je pokrenuo postupak i zatražio da se GB-u naloži prestanak prodaje telefona, koji su uglavnom porijeklom s Dalekog istoka, bez informiranja kupaca putem odgovarajućih oglasa ili nekim drugim učinkovitim sredstvom da predmetni telefoni nisu odobreni. RTT tvrdi da, time što prodaje predmetne telefone a kupce ne informira da nisu odobreni, GB potiče kupce da spajaju - ili daju spojiti - neodobrene telefone na mrežu, što, kako tvrdi RTT, narušava funkcioniranje mreže.
- 4 U svoju obranu u postupku GB je tvrdio da bi, s obzirom na to da su članci 13., 91. i 93. Odluke ministra od 20. rujna 1978. koja osobito propisuje uvjete za spajanje telefona (Moniteur belge od 29. rujna 1978., str. 11166.), kako je posljednji put izmijenjena 24. prosinca 1986., koji uključuju odredbe o postupku homologacije, protuzakoniti, bilo protupravno trgovcu nametnuti dužnost isticanja da telefoni koje prodaje nisu odobreni te mu zabraniti da ih prodaje bez pružanja te informaciju. Nadalje, GB je podnio protutužbu za utvrđivanje da je RTT prekršio članak 86. Ugovora. GB tvrdi da je RTT zloupotrijebio svoj monopolski položaj time što je pokrenuo tužbu, koja bi stvorila prepreku tržišnom natjecanju prodavatelja telefonske opreme na malo kako bi dala prednost prodaji vlastite opreme ili opreme koju je sam odobrio.
- 5 Iz spisa je očito da članak 1. belgijskog zakona od 13. listopada 1930., koji kodificira razne zakonodavne odredbe o telegrafskoj i telefonskoj komunikaciji, daje RTT-u

monopol za uspostavu telefonskih i telegrafskih linija i ureda za javnu upotrebu te za njihovo upravljanje.

- 6 Prema prvom stavku članka 13. Odluke ministra od 20. rujna 1978. „pretplatnik na opremu koju mu je dopušteno koristiti ne smije spojiti nikakvu žicu, aparat ili predmet, niti tu opremu otvarati ili rastavljati, niti na bilo koji način mijenjati položaj ili namjenu opreme ili žica bez pisanog dopuštenja RTT-a”.
- 7 Članak 91. navedene Odluke ministra predviđa da opremu koja se spaja na sklopove koji se daju u javnu upotrebu nakon uspostave pretplatničkog odnosa mora isporučiti ili odobriti RTT. Prema toj istoj odredbi RTT treba odrediti sastav pretplatničkog sklopa i njegove tehničke karakteristike. Tehničke specifikacije koje je usvojio RTT na temelju članka 91. navedene su u dokumentu pod nazivom „Specifikacije br. RN/SP 208”, čije je izdanje od 21. travnja 1987. trenutačno na snazi. Primjerak tih specifikacija, koje se primjenjuju na druge i treće telefonske aparate spojene uz prvi standardni RTT-ov aparat, dostavlja se svakom podnositelju zahtjeva za homologaciju.
- 8 Iz spisa je također očito da su, kada je riječ o opremi koju prodaje RTT, tehničke specifikacije s kojima se treba uskladiti propisane u općim uvjetima s kojima se moraju uskladiti njegovi dobavljači. Prema tome, ta oprema ne mora proći nikakav određeni postupak homologacije kako bi se spojila na javnu mrežu.
- 9 Iz spisa također proizlazi da je, kada je riječ o telefonskim aparatima, RTT zadržao pravo isporuke prvog telefona, ali se posljednjih godina odrekao ekskluzivnog položaja koji je prije imao u pogledu isporuke dodatnih telefona. Međutim članak 93. navedene Odluke ministra od 20. rujna 1978. također predviđa da RTT može u bilo kojem trenutku ponovno preuzeti pravo isporuke opreme koje je prepušteno privatnom sektoru te pritom zatražiti da se oprema koja se već koristi povuče iz upotrebe.
- 10 U tim okolnostima potpredsjednik tribunal de commerce de Bruxelles (Trgovački sud u Bruxellesu) prekinuo je postupak i uputio sudu sljedeća prethodna pitanja:

„(1) Tumačenje članka 30. Ugovora:

Budući da Régie des télégraphes et téléphones (RTT), osim što upravlja javnom mrežom u Belgiji, također prodaje opremu za spajanje na tu mrežu, u kojoj je mjeri članak 13. Odluke ministra od 20. rujna 1978. sukladan s člankom 30. Ugovora, s obzirom na to da:

a) daje RTT-u ovlast da odlučuje treba li se oprema koju on sam ne nabavlja i prodaje odobriti za spajanje na javnu mrežu, čime RTT-u daje diskrecijsko pravo utvrđivanja tehničkih i administrativnih kriterija koju ta oprema treba zadovoljiti kako bi je odobrio?

b) iako se RTT natječe na belgijskom tržištu s dobavljačima i uvoznicima u Belgiju iz privatnog sektora, ne postoji nikakav kontradiktorni postupak kojim bi se odredile te norme i utvrdila usklađenost opreme s njima, niti se pretplatniku ni uvozniku predmetne opreme ne daje prilika da utvrdi da u postupku davanja odobrenja nije bilo arbitrarnog ni diskriminatornog postupanja, a na odluku RTT-a nije moguće podnijeti žalbu?

(2) U kojoj mjeri činjenica da je pretplatnik odgovoran za sve troškove RTT-a uslijed povrede odredbi prvog stavka članka 13. predmetne odluke ministra, uključujući i troškove utvrđivanja i uklanjanja bilo kakvih smetnji koje izaziva neodobrena oprema, čini mjeru s istovrsnim učinkom kao količinsko ograničenje ako ne postoji kontradiktorni postupak pred neovisnim tijelom kako bi se ocijenilo postoji li i u kojoj mjeri uzročno-posljedična veza te hoće li, s obzirom na to, korisnik ili pretplatnik koji na taj način želi spojiti opremu, a kako bi izbjegao rizik, biti skloniji kupiti opremu od samog RTT-a?

(3) Tumačenje članka 86. Ugovora:

U kojoj mjeri RTT-ov monopol na davanje dopuštenja za spajanje na javnu mrežu i na određivanje detaljnih pravila za spajanje opreme koju nije sam nabavio ili prodao na nju, zajedno s ovlasti da arbitrarno odredi norme koje oprema mora zadovoljavati, ulazi u okvir prakse zabranjene člankom 86. stavkom (b) i (c) Ugovora?“

11 Za potpuniji prikaz relevantnih belgijskih propisa, činjeničnog stanja u glavnom postupku, tijeka postupka i pisanih očitovanja podnesenih Sudu upućuje se na izvještaj za raspravu. Ti dijelovi spisa u nastavku spominju se samo u mjeri u kojoj je to potrebno za obrazloženje odluke Suda.

12 U svom zahtjevu za prethodnu odluku, nacionalni sud prvo je istaknuo da ni RTT-ov zakonski monopol nad javnom mrežom ni činjenica da telefonske instalacije moraju zadovoljiti određene tehničke zahtjeve kako bi se spojile na javnu mrežu nisu upitni. Primijetio je da belgijski propisi RTT-u dopuštaju da odredi tehničke zahtjeve koje oprema mora zadovoljavati kako bi se spojila na mrežu i da ocijeni jesu li ti zahtjevi zadovoljeni. Nadalje je istaknuo da je situacija postala osobito upitna kada se RTT, koji sam prodaje opremu za spajanje na mrežu, natječe s poduzećem protiv kojeg je podnio tužbu jer je to društvo prodavalo telefonske aparate, a da kupce nije informiralo o tome da ti telefonski aparati nisu odobreni. Nacionalni sud je ocijenio potrebnim postaviti Sudu pitanja o zakonitosti odredbi u pogledu Ugovora, a koje RTT stavljaju u situaciju da je istovremeno i sudac i stranka, na temelju pretpostavke da bi, u slučaju da se te odredbe pokažu protuzakonitima, „svaka zabrana ili mjera koja se zahtijeva na temelju tih odredbi predstavljala neprihvatljivo narušavanje tržišnog natjecanja i zloupotrebu ekonomske moći zahvaljujući nespornom monopolu RTT-a nad upravljanjem mrežom“.

13 Iako je nacionalni sud razmatrao pitanje usklađenosti nacionalnih propisa s pravilima Ugovora o slobodnom kretanju roba i tržišnom natjecanju, s obzirom na

gore navedena razmatranja u rješenju kojim je upućen zahtjev za prethodnu odluku, očito je da pitanja koja je postavio nacionalni sud treba ispitati tumačenjem pravila tržišnog natjecanja.

Pravila tržišnog natjecanja

- 14 Nacionalni sud pita protivi li se odredbama članka 3. točke (f), članka 90. i članka 86. Ugovora o EEZ-u to da država članica ovlast propisivanja normi za telefonske aparate i ovlast provjeravanja poštuju li gospodarski subjekti te norme dodijeli društvu koje se koristi javnom telekomunikacijskom mrežom, kada se ono natječe na tržištu terminalne opreme sa spomenutim subjektima.
- 15 Prema belgijskom pravu RTT ima monopol nad izgradnjom javne telekomunikacijske mreže i njezinim upravljanjem. Štoviše, jedino se oprema koju RTT nabavlja ili koju on odobrava može spojiti na mrežu. RTT stoga ima ovlast dati ili odbiti dopuštenje za spajanje telefonske opreme na mrežu, ovlast propisivanja tehničkih normi s kojima ta oprema mora biti usklađena, te ovlast provjeravanja je li oprema koju sam ne proizvodi u skladu sa specifikacijama koje je sam propisao.
- 16 U trenutačnoj fazi razvoja Zajednice taj monopol, čija je svrha osigurati dostupnost javne mreže svim korisnicima, predstavlja uslugu od općeg gospodarskog interesa u smislu članka 90. stavka 2. Ugovora.
- 17 Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, za poduzeće koje ima zakonski monopol može se smatrati da zauzima vladajući položaj u smislu članka 86. Ugovora i da teritorij države članice koji zahvaća taj monopol može činiti značajan dio zajedničkog tržišta (presude od 23. travnja 1991., Höfner, , C-41/90, t. 28., Zb., str. I-1979., i od 18. lipnja 1991., ERT, C-260/89, t. 31., Zb., str. I-2925.).
- 18 Sud je također presudio da je zloupotreba u smislu članka 86. počinjena ako poduzeće koje ima vladajući položaj na određenom tržištu bez objektivne potrebe za sebe zadrži pomoćnu aktivnost koju bi moglo obavljati neko drugo poduzeće kao dio svojih aktivnosti na susjednom, ali odvojenom tržištu, uz mogućnost potpunog uklanjanja tog poduzeća iz tržišnog natjecanja (presuda od 3. listopada 1985., CBEM, , 311/84, t. 27., Zb., str. 3261.).
- 19 Stoga činjenica da jedno poduzeće koje ima monopol na tržištu za izgradnju i upravljanje mrežom bez objektivne potrebe za sebe zadržava susjedno, ali odvojeno tržište, u ovom slučaju tržište uvoza, stavljanja na tržište, spajanja, stavljanja u uporabu i održavanja opreme za spajanje na predmetnu mrežu, čime iz tržišnog natjecanja uklanja sva druga poduzeća, predstavlja povredu članka 86. Ugovora.
- 20 Međutim, članak 86. primjenjuje se jedino na ponašanje protivno pravilima tržišnog natjecanja na vlastitu inicijativu poduzeća (vidjeti presudu od 19. ožujka 1991., Francuska/Komisija „Telekomunikacijski terminali”, C-202/88, Zb., str. I-1223.), a ne na mjere koje usvajaju države. Na mjere koje usvajaju države primjenjuje se

članak 90. stavak 1. Prema toj odredbi države članice ne smiju zakonima i drugim propisima javna poduzeća i poduzeća kojima dodjeljuju posebna ili isključiva prava dovesti u položaj koji ta poduzeća ne bi mogla sama postići svojim ponašanjem bez povrede odredbi članka 86.

- 21 Sukladno tomu, ako proširenje vladajućeg položaja javnog poduzeća ili poduzeća kojemu je država dodijelila posebna ili isključiva prava proizlazi iz državne mjere, takva se mjera smatra povredom članka 90. u vezi s člankom 86. Ugovora.
- 22 Uklanjanje ili ograničavanje tržišnog natjecanja na tržištu telefonske opreme ne može se smatrati da je opravdano zadaćom javne usluge od općeg gospodarskog interesa u smislu članka 90. stavka 2. Ugovora. Proizvodnja i prodaja terminalne opreme, a pogotovo telefonskih aparata, predstavlja aktivnost koja bi trebala biti otvorena bilo kojem poduzeću. Kako bi se osiguralo da oprema zadovoljava osnovne zahtjeve, a osobito one koji se odnose na sigurnost korisnika, sigurnost osoba koje upravljaju mrežom i zaštitu javnih telekomunikacijskih mreža od bilo kakve štete, dovoljno je propisati specifikacije koje ta oprema mora zadovoljavati i utvrditi postupak homologacije kojim bi se provjerilo jesu li te specifikacije zadovoljene.
- 23 RTT smatra da se povreda članka 90. stavka 1. Ugovora može utvrditi samo ako je država članica poticala zloupotrebu koju je sam RTT zaista i počinio, primjerice na način da diskriminatorno primijeni odredbe o homologaciji. Međutim, RTT ističe da se u zahtjevu za prethodnu odluku ne navodi da je zaista i došlo do zloupotrebe te da sama mogućnost diskriminatorne primjene tih odredbi zbog činjenice da je RTT-u dana ovlast za davanje odobrenja te da se natječe s poduzećima koja se prijavljuju za odobrenje ne može sama po sebi značiti zloupotrebu u smislu članka 86. Ugovora o EEZ-u.
- 24 Tu tvrdnju nije moguće prihvatiti. Dovoljno je istaknuti s tim u vezi da je proširenje monopola nad izgradnjom i upravljanjem telefonskom mrežom na tržište telefonske opreme bez objektivnog opravdanja, što je kao takvo zabranjeno člankom 86. ili člankom 90. stavkom 1. u vezi s člankom 86., ako je to proširenje rezultat državne mjere. Budući da se tržišno natjecanje na taj način ne može ukloniti, ono se ne može ni narušiti.
- 25 Sustav nenarušenog tržišnog natjecanja kao što je onaj predviđen u Ugovoru može se jamčiti samo ako su različitim gospodarskim subjektima osigurane jednake mogućnosti. Povjeravanje jednom poduzeću koje na tržište stavlja terminalnu opremu zadaće propisivanja specifikacija za tu opremu, nadzor njihove primjene i homologaciju te opreme jednako je davanju ovlasti tom poduzeću da samovoljno odredi koja se terminalna oprema može spojiti na javnu mrežu, čime se to poduzeće stavlja u očito povoljniji položaj u odnosu na ostale subjekte (vidjeti gore navedenu presudu u predmetu C-202/88, t. 51.).
- 26 U tim okolnostima, kako bi se održala situacija učinkovitog tržišnog natjecanja i jamčila transparentnost, propisivanje tehničkih specifikacija, nadzor nad njihovom

primjenom i homologizaciju treba obavljati tijelo koje je neovisno o javnim ili privatnim poduzećima koja nude konkurentnu robu ili usluge u sektoru telekomunikacija (vidjeti gore navedenu presudu u predmetu 202/88, t. 52.).

- 27 Štoviše, odredbe nacionalnih propisa koje su predmet glavnog postupka mogu utjecati na uvoz telefonske opreme iz drugih država članica te na taj način utjecati na trgovinu između država članica u smislu članka 86. Ugovora.
- 28 Sukladno tome, najprije valja odgovoriti na pitanja nacionalnog suda da se odredbama članka 3. točke (f), članka 90. i članka 86. Ugovora o EEZ-u protivi to da država članica ovlast propisivanja normi za telefonske aparate i ovlast provjeravanja poštuju li gospodarski subjekti te norme dodijeli društvu koje se koristi javnom telekomunikacijskom mrežom, kada je ono na tržištu te telefonske opreme u tržišnom natjecanju sa spomenutim subjektima.

Slobodno kretanje robe

- 29 Nacionalni sud nadalje pita protivi li se članku 30. da javno poduzeće dobije ovlast odobravanja telefonske opreme koja je namijenjena za spajanje na javnu mrežu, a koju nije samo isporučilo ako se odluke tog poduzeća ne mogu osporavati sudskim putem.
- 30 Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda (vidjeti osobito presudu od 20. veljače 1979., „Cassis de Dijon”, Rewe-Zentral, 120/78, Zb., str. 649.), u nedostatku zajedničkih pravila za predmetne proizvode, prepreke slobodnom kretanju unutar Zajednice koje proizlaze iz razlika između nacionalnih propisa moraju se prihvatiti samo u mjeri u kojoj se ti nacionalni propisi, koji se bez razlike primjenjuju i na domaće i na uvozne proizvode, mogu smatrati nužnima za zadovoljavanje obveznih zahtjeva prava Zajednice. Sud je, međutim, utvrdio da ta pravila moraju biti razmjerna cilju koji se namjerava postići te da, ako država članica ima izbor između različitih mjera kojima se taj cilj može postići, mora odabrati onu koja najmanje narušava slobodnu trgovinu.
- 31 U nedostatku pravila Zajednice o izgradnji javnih telekomunikacijskih mreža te s obzirom na tehničku različitost mreža u državama članicama, države članice zadržavaju, s jedne strane, ovlast propisivanja tehničkih specifikacija za telefonsku opremu koja se može spojiti na javnu mrežu te, s druge strane, ovlast provjeravanja može li se ta oprema spojiti na mrežu kako bi se zadovoljili važni zahtjevi koji se odnose na zaštitu korisnika kao potrošača usluga i zaštitu javne mreže i njezino ispravno funkcioniranje.
- 32 Točno je da zahtjev prema kojem je telefonsku opremu potrebno homologirati kako bi se mogla priključiti na mrežu nipošto ne isključuje uvoz u državu članicu predmetnih proizvoda iz drugih država članica. No taj zahtjev ipak otežava ili ograničava prodaju takve opreme. Takav zahtjev znači da proizvođač u državi članici iz koje izvozi mora pri proizvodnji predmetnih proizvoda uzeti u obzir

kriterije za homologaciju propisane u državi članici u koju se uvozi. Štoviše, postupak homologacije svakako uzrokuje odgode i troškove, čak i ako proizvodi koji se uvoze zadovoljavaju kriterije za odobrenje.

- 33 Izuzeće od načela slobodnog kretanja robe koje se temelji na obveznim zahtjevima opravdano je samo ako su nacionalni propisi razmjerni cilju koji treba postići.
- 34 Iz presude od 12. ožujka 1987., Komisija/Njemačka, t. 46. (178/84, Zb., str. 1227.) proizlazi da trgovci moraju imati mogućnost da u sudskom postupku ospore neopravdanu uskratu odobrenja za uvoz. Ista mogućnost mora postojati u odnosu na odluke kojima se odbija homologacija s obzirom na to da one mogu dovesti do onemogućavanja pristupa tržištu države članice telefonskoj opremi koja se uvozi iz neke druge države članice, odnosno do prepreke slobodnom kretanju robe.
- 35 Kada ne bi bilo mogućnosti osporavanja odluke sudskim putem, tijelo koje obavlja homologaciju moglo bi zauzeti arbitraran stav ili stav da sustavno izbjegava uvoznu opremu. Štoviše, vjerojatnost da tijelo koje obavlja homologaciju zauzme takav stav povećava činjenica da postupak homologacije i propisivanja tehničkih specifikacija nije kontradiktorni postupak.
- 36 Drugi odgovor koji valja dati nacionalnom sudu je da se članku 30. Ugovora protivi to da javno poduzeće dobije ovlast odobravanja telefonske opreme koja je namijenjena za spajanje na javnu mrežu, a koju nije samo isporučilo ako se odluke tog poduzeća ne mogu osporavati sudskim putem.

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 (peto vijeće),

u odgovoru na pitanja koja mu je uputio potpredsjednik tribunal de commerce de Bruxelles (Trgovački sud u Bruxellesu, Belgija) rješenjem od 11. siječnja 1988. odlučuje:

- 1. Odredbama članka 3. točke (f), članka 90. i članka 86. Ugovora o EEZ-u protivi se to da država članica ovlast propisivanja normi za telefonske aparate i ovlast provjeravanja poštuju li gospodarski subjekti te norme dodijeli društvu koje se**

koristi javnom telekomunikacijskom mrežom, kada je ono na tržištu te telefonske opreme u tržišnom natjecanju sa spomenutim subjektima.

2. Članku 30. Ugovora protivi se to da javno poduzeće dobije ovlast odobravanja telefonske opreme koja je namijenjena spajanju na javnu mrežu, a koju nije samo isporučilo ako se odluke tog poduzeća ne mogu osporavati sudskim putem.

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 13. prosinca 1991.

[potpisi]

* Jezik postupka: francuski

RADNI PRIJEVOD