

PRESUDA SUDA

27. listopada 1993.(*)

„Direktiva Vijeća 83/189/EEZ i Direktiva Komisije 88/301/EEZ – Obavješćivanje o specifikacijama u sektoru telekomunikacija – Neovisnost regulatornog tijela – Kaznene sankcije”

U predmetu C-69/91,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u, koji je uputio Cour d' Appel, Douai (Žalbeni sud u Douaiju, Francuska), u postupku protiv

Francine Gillon, rođene Decoster,

o tumačenju Direktive Vijeća 83/189/EEZ od 28. ožujka 1983. o utvrđivanju postupka osiguravanja informacija u području tehničkih normi i propisa (SL L 109, str. 8.) i Direktive Komisije 88/301/EEZ od 16. svibnja 1988. o tržišnom natjecanju na tržištima telekomunikacijske terminalne opreme (SL L 131, str. 73.),

SUD,

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

nezavisni odvjetnik: G. Tesauo,

tajnik: J.-G. Giraud,

uzimajući u obzir pisana očitovanja koja su podnijeli:

- za žaliteljicu u glavnom postupku, S. Bailleul, član odvjetničke komore u Lilleu, i L. Misson, član odvjetničke komore u Liègeu,
- za vladu Francuske Republike, P. Pouzoulet, zamjenik direktora u Upravi za pravne poslove u Ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenta, i G. de Bergues, glavni zamjenik tajnika u istom ministarstvu, u svojstvu zamjenika agenta,
- za vladu Savezne Republike Njemačke, Ernst Röder, *Ministerialrat* u saveznom Ministarstvu gospodarstva, i J. Karl, *Regierungsdirektor* u istom ministarstvu, u svojstvu agenata,
- za Ujedinjenu Kraljevinu, R. Caudwell, iz Treasury Solicitor' s Departmenta, i E. Sharpston, *barrister*, u svojstvu agenata,

- za Komisiju Europskih zajednica, R. Wainwright, pravni savjetnik, u svojstvu agenta, uz asistenciju H. Lehmana, člana odvjetničke komore u Parizu,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,

saslušavši usmena očitovanja žaliteljice u glavnom postupku, francuske vlade, njemačke vlade, vlade Ujedinjene Kraljevine, te Komisije, na raspravi održanoj 22. siječnja 1992.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 3. lipnja 1992.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Presudom od 6. veljače 1991., koju je Sud zaprimio 18. veljače 1991., Cour d' Appel (Žalbeni sud u Douaiju, Francuska) uputio je Sudu, na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u, tri prethodna pitanja o tumačenju Direktive Vijeća 83/189/EEZ od 28. ožujka 1983. o utvrđivanju postupka osiguravanja informacija u području tehničkih normi i propisa (SL L 109, str. 8.), kako je izmijenjena Direktivom Vijeća 88/182/EEZ od 22. ožujka 1988. (SL L 81, str. 75., u daljnjem tekstu: direktiva o tehničkim normama) i Direktive Komisije 88/301/EEZ od 16. svibnja 1988. o tržišnom natjecanju na tržištima telekomunikacijske terminalne opreme (SL L 131, str. 73., u daljnjem tekstu: direktiva o terminalnoj opremi), radi ocjene usklađenosti s tim direktivama sustava uspostavljenog francuskim Dekretom br. 85-712 od 11. srpnja 1985. o primjeni Zakona od 1. kolovoza 1905. te o opremi koja može biti spojena na javnu telekomunikacijsku mrežu.
- 2 Ta su pitanja postavljena u kaznenom postupku protiv F. Gillon, rođene Decoster, koja je optužena da je između svibnja i listopada 1989. prodavala telekomunikacijske terminale (faks uređaje), a da prije toga nije zatražila niti dobila odobrenje koje nalaže članak L 48. Zakona o pošti i telekomunikacijama i članci 1. do 7. gore navedenog Dekreta br. 85-712. Smatrajući da stavljanje terminalne opreme na tržište bez odobrenja predstavlja poslovnu prijevartu, što je kazneno djelo prema članku 1. Zakona od 1. kolovoza 1905., Tribunal Correctionnel, Lille (Sud za lakša kaznena djela u Lilleu) u prvostupanjskom je postupku osudio F. Gillon na plaćanje kazne u iznosu od 50.000 francuskih franaka.
- 3 Iz dokumentacije kojom Sud raspolaže proizlazi kako u skladu s navedenim dekretom oprema koja se može spojiti na javnu mrežu ne smije biti proizvedena za domaće tržište, uvezena radi potrošnje, na zalihama radi prodaje, stavljena na tržište ili distribuirana bilo besplatno ili uz naknadu, osim ako je sukladna s određenim brojem uvjeta čiji je cilj zaštita urednog funkcioniranja mreže i sigurnosti korisnika (članci 3. i 4.). Kao dokaz da oprema ispunjava te uvjete, predmetni trgovci trebaju dostaviti izvješće tijela koje je odobrio ministar industrije, ili odobrenje izdano u skladu sa Zakonom o pošti i telekomunikacijama, odnosno potvrdu o sukladnosti izdanu u skladu sa zakonom o zaštiti i informiranju potrošača, ili neki drugi dokument koji je odlukom ministra industrije priznat kao jednakovrijedan (članak 6.). Članak 7. dekreta navodi kaznu koja se izriče za povredu obveze dokazivanja sukladnosti predmetne opreme.

4. Ministar industrijskog restrukturiranja i vanjske trgovine izdao je 1. studenoga 1985., s ciljem primjene Dekreta br. 85-712, mišljenje o terminalnoj opremi koja se može priključiti na javnu telekomunikacijsku mrežu. U mišljenju se između ostaloga navodi na koji način predmetne stranke mogu dokazati sukladnost terminalne opreme. U mišljenju se u tom pogledu navodi da je ministar industrije ovlastio Centre National d' Etudes des Télécommunications (CNET) za izdavanje izvješća iz članka 6. gore navedenog dekreta, da odobrenje izdaje Direction Générale des Télécommunications, na temelju Zakona o pošti i telekomunikacijama, za opremu usklađenu sa specifikacijama iz popisa priloženog tom mišljenju, te da će se kasnije utvrditi i ostali načini dokazivanja sukladnosti iz članka 6. Postupak pred Sudom nije razjasnio je li nakon mišljenja iz studenoga 1985. uspostavljen sustav izdavanja dokumenata, osim odobrenja i izvješća CNET-a.
5. U postupku pred Cour d' Appel, Douai (Žalbeni sud u Douaiju), F. Gillon je tvrdila kako u vrijeme nastanka činjenica u glavnom postupku, protivno obvezi koju državama članicama nalaže članak 6. navedene Direktive 88/301, francusko tijelo nadležno za izradu tehničkih specifikacija i provjeru sukladnosti opreme s utvrđenim uvjetima nije bilo neovisno o tijelu koje upravlja javnom telekomunikacijskom mrežom i koje, osim toga, stavlja terminalnu opremu na tržište. Drugo, ona je navela da tehničke specifikacije koje dokazuju sukladnost opreme s navedenim dekretom nisu bile prijavljene kako je propisano gore navedenim direktivama 83/189 i 88/301, te da se stoga u postupku protiv nje nije moglo na njih pozivati.
6. S obzirom na tvrdnje optuženice, Cour d' Appel (Žalbeni sud u Douaiju) odlučio je Sudu uputiti sljedeća tri prethodna pitanja:
- „1. Ima li Direktiva 83/189/EEZ od 28. ožujka 1983., nakon koje u roku od 12 mjeseci nije uslijedila nacionalna provedbena mjera, izravni učinak u francuskom pravu?
 2. Ima li Direktiva 88/301/EEZ od 16. svibnja 1988., nakon koje u roku koji je istekao 1. srpnja 1989. nije uslijedila nacionalna provedbena mjera, izravni učinak u francuskom pravu?
 3. Nalažu li stoga skupni učinci ovih dviju direktiva da se dekret iz 1985. ne primjenjuje?”
7. Za detaljniji prikaz činjenica, zakonodavnog okvira spora u glavnom postupku, tijeka postupka i pisanih očitovanja podnesenih Sudu, upućuje se na izvještaj za raspravu. Ovi dijelovi spisa u nastavku navode se samo u mjeri u kojoj je to potrebno za obrazloženje odluke Suda.

Direktiva 88/301/EEZ

8. Svojim drugim pitanjem, koje valja najprije ispitati, zajedno s trećim pitanjem, nacionalni sud želi u biti utvrditi je li članku 6. Direktive 88/301 protivan nacionalni propis, kao što je onaj u sporu u glavnom postupku, koji pod prijetnjom kaznenih sankcija gospodarskim subjektima zabranjuje proizvodnju, uvoz, stvaranje zaliha radi prodaje, prodaju ili distribuciju terminalne opreme bez dokazivanja, i to podnošenjem odobrenja ili bilo kojeg drugog jednakovrijednog dokumenta, sukladnosti opreme s određenim temeljnim uvjetima osobito u pogledu sigurnosti korisnikâ i urednog

funkcioniranja mreže, ako nema jamstva da je bilo koji operator koji nudi robu i/ili usluge u sektoru telekomunikacija neovisan o tijelu koje izdaje odobrenje ili neki drugi jednakovrijedni dokument i izrađuje tehničke specifikacije s kojima ta oprema mora biti usklađena.

- 9 Članak 6. Direktive 88/301 propisuje: „Države članice osiguravaju da od 1. srpnja 1989. nadležnost za izradu specifikacija [...] i praćenje njihove primjene te dodjelu odobrenja, bude povjerena tijelu neovisnom o javnim ili privatnim poduzetnicima koji nude robu i/ili usluge u sektoru telekomunikacija.” [neslužbeni prijevod]
- 10 Iz dokumentacije kojom Sud raspolaže razvidno je kako je, prema odredbama Dekreta br. 86-129 od 28. siječnja 1986. (članci 13. do 15.), Direction Générale des Télécommunications u Ministarstvu pošte i telekomunikacija bio nadležan za upravljanje javnom mrežom, provedbu poslovne politike u području telekomunikacija, izradu tehničkih specifikacija, praćenje njihove primjene i dodjelu odobrenja za terminalnu opremu. Francuska vlada je u postupku pred Sudom istaknula kako CNET, čije je izvješće smatrano jednakovrijednim odobrenju, čini dio Direction Générale des Télécommunications kao istraživački centar.
- 11 Dekretom br. 89-327 od 19. svibnja 1989., kojim je izmijenjen Dekret br. 86-129, izrada tehničkih specifikacija, praćenje njihove primjene i dodjela odobrenja za terminalnu opremu prenijeti su na novi Direction de la Réglementation Générale u istom ministarstvu.
- 12 Iz predmetnih propisa dakle proizlazi da su tijekom promatranog razdoblja različiti odjeli francuskog Ministarstva pošte i telekomunikacija bili istovremeno nadležni za upravljanje javnom mrežom, provedbu poslovne politike u području telekomunikacija, izradu tehničkih specifikacija, praćenje njihove primjene i dodjelu odobrenja za terminalnu opremu.
- 13 U tim okolnostima i u svjetlu članka 6. direktive prvo valja provjeriti mogu li se francuska tijela za poštu i telekomunikacije smatrati javnim poduzećem u smislu prava Zajednice i, drugo, je li ispunjen kriterij neovisnosti tijela nadležnog za izradu tehničkih specifikacija, praćenje njihove primjene i dodjelu odobrenja.
- 14 Što se tiče pojma poduzetnika, članak 1. druga alineja direktive definira ga kao „javno ili privatno tijelo kojemu država članica dodjeljuje posebna ili isključiva prava uvoza, stavljanja na tržište, spajanja, stavljanja u funkciju telekomunikacijske terminalne opreme i/ili održavanja takve opreme”. [neslužbeni prijevod]
- 15 U tom pogledu valja napomenuti kako činjenica da su, u slučajevima kao što je onaj u glavnom postupku, upravljanje javnom mrežom i stavljanje terminalne opreme na tržište povjereni tijelima koja su dio javne uprave, ne može spriječiti da ta tijela budu svrstana u javna poduzeća. Kao što je Sud naveo u vezi s Direktivom Komisije 80/723/EEZ od 25. lipnja 1980. o transparentnosti financijskih odnosa između država članica i javnih poduzeća (SL L 195, str. 35.), tijelo koje se bavi gospodarskim djelatnostima industrijske ili komercijalne prirode ne treba nužno imati pravnu osobnost zasebnu od države kako bi se smatralo javnim poduzećem. U suprotnom bi bila ugrožena učinkovitost predmetne direktive i njezina jednoobrazna primjena u svim državama članicama (vidjeti presudu od 16. lipnja 1987., Komisija/Italija, 118/85, Zb., str. 2599., t. 13.).

- 16 Što se tiče uvjeta da tijelo nadležno za izradu specifikacija, praćenje njihove primjene i dodjelu odobrenja treba biti neovisno, dovoljno je primijetiti da se različiti odjeli jednog tijela ne mogu smatrati međusobno neovisnima u smislu članka 6. direktive.
- 17 Naposljetku valja napomenuti da su se činjenice u ovom predmetu odvijale između svibnja i listopada 1989., tj. tijekom razdoblja u kojemu je istekao rok predviđen u članku 6. Direktive 88/301. Što se tiče razdoblja prije 1. srpnja 1989., valja smatrati da se postavljeno pitanje odnosi i na članak 3. točku (f), te članke 86. i 90. Ugovora (vidjeti presudu od 13. prosinca 1991., GB-Inno-BM, C-18/88, Zb., str. I-5941., t. 14.).
- 18 F. Gillon smatra kako udruživanje funkcija stavljanja terminalne opreme na tržište i homologacije opreme koju su njezini konkurenti stavili na tržište može izazvati sukob interesa unutar Ministarstva pošte i telekomunikacija, budući da će ministarstvo moći voditi protutržišnu politiku na štetu svojih konkurenata.
- 19 U presudi od 19. ožujka 1991., nazvanu „Terminali”, Francuska/Komisija (C-202/88, Zb., str. I-1223., t. 51.), Sud je prepoznao da sustav nenarušenog tržišnog natjecanja, kako je utvrđen u Ugovoru, može biti zajamčen samo ako su različitim gospodarskim subjektima osigurane jednake mogućnosti. Sud je zatim zaključio da je uvjet za održavanje učinkovitog tržišnog natjecanja i osiguranje transparentnosti da izradu tehničkih specifikacija, praćenje njihove primjene i dodjelu odobrenja provodi subjekt neovisan o javnim ili privatnim poduzetnicima koji nude konkurentsku robu ili usluge u sektoru telekomunikacija.
- 20 U gore navedenoj presudi GB-Inno-BM (t. 28.) Sud je utvrdio da je članku 3. točki (f), te člancima 90. i 86. Ugovora protivno da država članica poduzetniku koji upravlja javnom telekomunikacijskom mrežom dodijeli ovlast utvrđivanja standarda za telefonsku opremu te provjere ispunjavaju li gospodarski subjekti te standarde ako se on sam natječe s tim subjektima na tržištu te opreme.
- 21 Za razliku od situacije u gore navedenoj presudi GB-Inno-BM, gdje je te funkcije izvršavao RTT, belgijsko tijelo uređeno javnim pravom, u ovom ih je predmetu obavljalo francusko Ministarstvo pošte i telekomunikacija. Međutim, kao što proizlazi iz točaka 14. i 15. ove presude, nevažno postoji li kumuliranje tih funkcija na razini tijela koje je pravno odvojeno od države, ili ministarstva.
- 22 U tim okolnostima, na pitanje nacionalnog suda valja odgovoriti da su članku 3. točki (f), te člancima 86. i 90. Ugovora, kao i članku 6. Direktive 88/301 protivni nacionalni propisi kojima se, pod prijetnjom kaznenih sankcija, gospodarskim subjektima zabranjuje proizvodnja, uvoz, stvaranje zaliha radi prodaje, prodaja ili distribucija terminalne opreme bez dokazivanja, i to podnošenjem odobrenja ili bilo kojeg drugog jednakovrijednog dokumenta, sukladnosti opreme s određenim temeljnim uvjetima osobito u pogledu sigurnosti korisnikâ i urednog funkcioniranja mreže, ako nema jamstva da je bilo koji operater koji nudi robu i/ili usluge u sektoru telekomunikacija neovisan o tijelu koje izdaje odobrenje ili neki drugi jednakovrijedni dokument i izrađuje tehničke specifikacije s kojima ta oprema mora biti usklađena.

Direktiva 83/189/EEZ

- 23 S obzirom na gore navedeni odgovor, ne treba odlučivati o pitanjima u vezi s Direktivom 83/189.

Troškovi

- 24 Troškovi vlade Francuske Republike, Savezne Republike Njemačke, Ujedinjene Kraljevine, kao i Komisije Europskih zajednica, koje su podnijele 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 Cour d' Appel, Douai (Žalbeni sud u Douaiju), presudom od 6. veljače 1992., odlučuje:

Članku 3. točki (f), te člancima 86. i 90. Ugovora, kao i članku 6. Direktive Komisije 88/301/EEZ od 16. svibnja 1988. o tržišnom natjecanju na tržištima telekomunikacijske terminalne opreme protivni su nacionalni propisi kojima se, pod prijetnjom kaznenih sankcija, gospodarskim subjektima zabranjuje proizvodnja, uvoz, stvaranje zaliha radi prodaje, prodaja ili distribucija terminalne opreme bez dokazivanja, i to podnošenjem odobrenja ili bilo kojeg drugog jednakovrijednog dokumenta, sukladnosti opreme s određenim temeljnim uvjetima osobito u pogledu sigurnosti korisnikâ i urednog funkcioniranja mreže, ako nema jamstva da je bilo koji operater koji nudi robu i/ili usluge u sektoru telekomunikacija neovisan o tijelu koje izdaje odobrenje ili neki drugi jednakovrijedni dokument i izrađuje tehničke specifikacije s kojima ta oprema mora biti usklađena.

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 27. listopada 1993.

[Potpisi]

* Jezik postupka: francuski