

EUROOPA KOHTU OTSUS

17. november 1992*

Konkurents telekommunikatsiooniteenuseturgudel

[...]

Liidetud kohtuasjades C-271/90, C-281/90 ja C-289/90,

Hispaania Kuningriik, esindajad: algul Carlos Bastarache Sagües ning hiljem ühenduse õiguse ja institutsioonidega seotud siseriikliku kooskõlastamise peadirektor Alberto José Navarro González ja ühenduse kohtumenetluste osakonna juhataja riigiadvokaat Rosario Silva de Lapuerta, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis: Hispaania suursaatkond, 4–6 boulevard Emmanuel Servais,

hageja,

keda toetab

Prantsuse Vabariik, esindajad: välisministeeriumi õigusosakonna juhataja Jean-Pierre Puissechet, ja sama ministeeriumi juhtiv asevälissekretär Géraud de Bergues, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis: Prantsuse suursaatkond, 9 boulevard Prince-Henri,

menetlusse astuja,

Belgia Kuningriik, esindaja: advokaat Eduard Marissens, Brüssel, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis: advokaadibüroo Lucy Dupong, 14a rue des Bains,

hageja,

Itaalia Vabariik, esindaja: välisministeeriumi õigusosakonna juhataja Luigi Ferrari Bravo, keda abistas Avvocato dello stato Ivo M. Braguglia, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis: Itaalia suursaatkond, 5 rue Marie-Adelaïde,

hageja,

versus

Euroopa Ühenduste Komisjon, esindajad: kohtuasjades C-271/90 ja C-281/90 õigusnõunik Bernhard Jansen ja vastavalt õigustalituse ametnikud Blanca Rodríguez Galindo ja Xavier

* Kohtumenetluse keeled: hispaania (kohtuasi C-271/90), prantsuse (kohtuasi C-281/90) ja itaalia (kohtuasi C-289/90).

Lewis, ning kohtuasjas C-289/90 õigustalituse ametnik Enrico Traversa, kohtudokumentide kättetoimetamise adress Luxembourgis: c/o õigustalituse esindaja Roberto Hayder, Centre Wagner, Kirchberg,

kostja,

mille esemeks on taotlus tühistada komisjoni 28. juuni 1990. aasta direktiiv 90/388/EMÜ konkurentsi kohta telekommunikatsiooniteenuseturgudel (EÜT 1990, L 192, lk 10),

EUROOPA KOHUS,

koosseisus: koja esimees presidendi ülesannetes G. C. Rodríguez Iglesias, kodade esimehed M. Zuleeg ja J. L. Murray, kohtunikud G. F. Mancini, R. Joliet, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse and D. A. O. Edward,

kohtujurist: F. G. Jacobs,

kohtusekretär: kohtuametnik D. Triantafyllou,

arvestades suuliseks menetluseks koostatud ettekannet,

kuulanud 31. märtsi 1992. aasta istungil, kus kohtuasjas C-271/90 esindas Hispaania Kuningriiki riigiadvokaat Antonio Hierro Hernández-Mora ning Euroopa Ühenduste Komisjoni õigusteenistuse ametnikud Francisco Enrique González Díaz ja Enrico Traversa, ära poolte suulised argumendid,

kuulanud 20. mai 1992. aasta istungil ära kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

Põhjendused

1. Euroopa Kohtu kantseleisse vastavalt 7., 14. ja 20. septembril 1990 esitatud hagiavaldustega esitasid Hispaania Kuningriik, Belgia Kuningriik ja Itaalia Vabariik EMÜ asutamislepingu artikli 173 alusel hagit komisjoni 28. juuni 1990. aasta direktiivi 90/388/EMÜ konkurentsi kohta telekommunikatsiooniteenuseturgudel (EÜT 1990, L 192, lk 10) tühistamiseks. Kohtuasjas C-271/90 astus Hispaania Kuningriigi toetuseks menetlusse Prantsuse Vabariik.

2. Direktiiv 90/388 võeti vastu asutamislepingu artikli 90 lõike 3 alusel. Selle artiklis 1 määratletakse mitmesugused direktiivis kasutatavad mõisted, nagu näiteks „telekommunikatsiooniorganisatsioonid”, „eri- või ainuõigused”, „üldkasutatav telekommunikatsioonivõrk”, „telekommunikatsiooniteenused”, „telekommunikatsioonivõrgu lõpp-punkt” ja „olulised nõuded”. Selles täpsustatakse ka, et direktiivi ei kohaldata teleksi-, liikuva raadiotelefonside, kaugotsingu- ega satelliitideteenuste suhtes.

3. Direktiivi artikli 2 kohaselt peavad liikmesriigid tühistama kõigi telekommunikatsiooniteenuste, välja arvatud kõneside, osutamise eri- või ainuõigused ja võtma vajalikud meetmed, et tagada kõigi operaatorite õigus osutada selliseid telekommunikatsiooniteenuseid.

4. Artikliga 4 nõutakse, et liikmesriigid võtaksid vajalikud meetmed, et võrkudele juurdepääsu reguleerivad tingimused oleksid objektiivsed ja mittediskrimineerivad ning avaldavad kõnealused tingimused, ja teataksid iga kord, kui suurendatakse püsiliiniteenuse tasu, komisjonile sellist hinnatõusu põhjustavad tegurid.

5. Artiklis 6 sätestatakse muu hulgas, et liikmesriigid kaotavad kehtivad piirangud signaalide töötlemisele enne nende edastamist üldasutatava võrgu kaudu või pärast nende vastuvõtmist ning on kohustatud selleks võetud meetmetest komisjoni teavitama.

6. Artikliga 7 nähakse ette, et alates 1. juulist 1991 peavad liikmesriigid andma teatavad haldus-, tehnilised, kontrolli- ja järelevalvefunktsioonid üle telekommunikatsiooniorganisatsioonidest sõltumatule asutusele.

7. Artikliga 8 antakse klientidele, kellel on leping selliste telekommunikatsiooniteenuste osutamiseks, mille suhtes lepingu sõlmimise ajal kehtis eri- või ainuõigus, õigus lõpetada see leping ettenähtud etteteatamisajaga.

8. Lõpetuseks peavad liikmesriigid artikli 9 kohaselt edastama komisjonile vajaliku teabe, et komisjon saaks kolme aasta jooksul iga aasta lõpus koostada üldise aruande direktiivi kohaldamise kohta.

9. Täpsemad andmed kohtuasja faktiliste asjaolude, menetluse käigu ning poolte väidete ja argumentide kohta on esitatud suuliseks menetluseks koostatud ettekandes ning edaspidi mainitakse või käsitletakse neid niivõrd, kui see on vajalik Euroopa Kohtu põhjenduste selgitamiseks.

10. Oma hagide toetuseks on pooled esitanud mitmesuguseid väiteid, mille sisuks on, et komisjonil puuduvad volitused ning direktiiv ei ole nõuetekohaselt põhjendatud ja rikub proportsionaalsuse põhimõtet.

Komisjoni volitused

11. Belgia valitsus väidab oma kirjalikes märkustes esiteks, et asutamislepingu artikli 90 lõige 3 ei volita komisjoni õigusakte andma, vaid teeb talle üksnes ülesandeks kontrollida olemasolevate ühenduse normide kohaldamist. Ta leiab, et komisjonil ei olnud artikli 90 lõike 3 alusel õigust uusi norme kehtestada, nagu ta tegi seda vaidlusaluse direktiivi artiklitega 1, 2, 4 ja 6.

12. See väide tuleb tagasi lükata. Nagu Euroopa Kohus märkis oma 19. märtsi 1991. aasta otsuses kohtuasjas *C-202/88 Prantsusmaa v komisjon* (1991) EKL I-1223, 14. punkt, annab asutamislepingu artikli 90 lõige 3 komisjonile õiguse võtta vastu direktiive ning seega ka õiguse kehtestada üldisi eeskirju, millega täpsustatakse asutamislepingust tulenevaid kohustusi, mis on artikli 90 lõigetes 1 ja 2 nimetatud ettevõtjate osas liikmesriikidele siduvad. Seepärast ei piirdu komisjoni volitused pelgalt olemasolevate ühenduse õigusnormide kohaldamise järelevalvega.

13. Teiseks väidab Belgia valitsus, et eri- ja ainuõiguste kaotamist nõudes on komisjon kasutanud volitusi, mis asutamislepingu artiklite 87 ja 100a kohaselt kuuluvad nõukogule.

14. Sellega seoses tuleb meeles pidada, et komisjonile artikli 90 lõikega 3 antud volituste eesmärk on teistsugune ja täpsem, kui nõukogule ühelt poolt artikliga 100 ja teiselt poolt artikliga 87 antud volitustel, ning et nõukogu võimalus kehtestada talle asutamislepingu teiste artiklitega antud üldiste volituste raames sätteid artikli 90 alla kuuluvas valdkonnas ei takista komisjoni kasutamast talle artikliga 90 antud volitusi (eespool nimetatud 19. märtsi 1991. aasta otsus *Prantsusmaa v komisjon*, 25. ja 26. punkt).

15. Suulise menetluse käigus esitas Belgia valitsus ka alljärgnevad argumendid.

16. Esiteks väitis ta, et kuigi komisjonil oli õigus 16. mai 1988. aasta direktiiviga 88/301/EMÜ konkurentsi kohta telekommunikatsioonivõrgu lõppseadmete turgudel (EÜT 1988, L 131, lk 73), mis on tuntud „lõppseadmete direktiivi” nime all, määrata kindlaks asutamislepingu artiklist 30 tulenevad kohustused, kuna seda artiklit oli eelnevalt piisavalt teiseste õigusaktide sätetega täpsustatud, ei olnud tal õigust määrata kindlaks asutamislepingu artiklist 59 tulenevaid kohustusi enne selle artikli kohaldamisala täpsustava nõukogu direktiivi vastuvõtmist, kuna selle artikli kohaldamine tõstatab telekommunikatsioonisektoris keerukaid probleeme.

17. Ta väitis ka, et kuna liikmesriigid saaksid asutamislepingu artiklist 86 tulenevaid kohustusi telekommunikatsioonisektoris täita mitmel erineval viisil, siis ei olnud komisjonil õigust neile eesmärgi saavutamiseks ühte konkreetset meetodit kehtestada.

18. Tuleb meeles pidada, et eespool nimetatud 19. märtsi 1991. aasta otsuses *Prantsusmaa v komisjon*, 21. punkt, leidis Euroopa Kohus, et komisjonile antud järelevalveõigus hõlmab ka õigust täpsustada asutamislepingust tulenevaid kohustusi vastavalt artikli 90 lõikele 3 ning seepärast oleneb selle õiguse ulatus nende eeskirjade kohaldamisalast, mille täitmine on vaja tagada.

19. Asutamislepingu artiklis 59 on sätestatud, et üleminekuaja lõpuks kaotatakse ühenduse piires teenuste osutamise vabaduse piirangud liikmesriikide kodanike suhtes, kes asuvad mõnes teises ühenduse riigis kui see isik, kellele teenuseid pakkuda soovitakse. Kõnealusel sättes nõutakse eelkõige mis tahes diskrimineerimise kaotamist teenuseosutaja suhtes, kes asub mõnes teises liikmesriigis, kui see liikmesriik, kus teenust pakutakse.

20. Euroopa Kohus on korduvalt märkinud (vt eelkõige 17. detsembri 1981. aasta otsus kohtuasjas 279/80: Webb, EKL 1981, lk 3305, punkt 13), et artikliga 59 kohustatakse saavutama täpset eesmärki ning selle saavutamist hõlbustaks järk-järguliste meetmete programm, mis aga ei ole eesmärgi saavutamise eeltingimus. Sellest tuleneb, et pärast üleminekuperioodi lõppu on asutamislepingu artikli 59 sätted tingimusteta (3. detsembri 1974. aasta otsus kohtuasjas 33/74: Van Binsbergen, EKL 1974, lk 1299, punkt 24).

21. Kuna artikkel 59 on seega vahetult kohaldatav säte, nagu ka artikkel 30, oli komisjonil õigus teenuste osutamise vabaduse tõhusa teostamise edendamiseks täpsustada sellest artiklist tulenevaid kohustusi, ilma et olnuks eelnevalt vaja nõukogu poolset seadusandlikku tegevust. Sellises olukorras muudaks komisjoni volituste piiramine Belgia valitsuse poolt soovitud viisil artikli 90 lõike 3 ebatõhusaks. Seepärast tuleb Belgia valitsuse esimene väide tagasi lükata.

22. Asutamislepingu artikli 86 osas piisab, kui märkida, et vastupidiselt Belgia valitsuse arvamusel ei määra direktiiv 90/388 ammendavalt kindlaks meetodeid, mida liikmesriigid võivad sellest artiklist tulenevate kohustuste täitmiseks kasutada. Seega direktiivi 90/388/EMÜ artikliga 7, mille Belgia valitsus tõi suulises menetluses näiteks liikmesriikidele kehtestatud piirangutest, nähakse pelgalt ette – kooskõlas asutamislepingu artikli 3 punktis f sätestatud ausa konkurentsi süsteemiga (vt eelkõige eespool nimetatud kohtuotsuse *Prantsusmaa v komisjon* punktid 51 ja 52) – et telekommunikatsiooniteenuste lubade andmise, kontrollimise ja järelevalve õigusi omav asutus peab olema telekommunikatsioonorganisatsioonidest sõltumatu. Selle sättega kehtestatakse õigusnorm ning jäetakse siseriiklikele võimuorganitele ulatuslik diskretsioon selle rakendamise meetodite valimiseks. Seepärast tuleb tagasi lükata ka argument, et komisjon ületas talle artikli 90 lõikega 3 antud volitusi, kehtestades artikli 86 rikkumiste kõrvaldamiseks liiga jäiga raamistiku.

23. Hispaania ja Itaalia valitsused väidavad omalt poolt, et asutamislepingu artikli 90 lõike 3 ei anna komisjonile õigust nõuda, nagu ta tegi direktiivi artiklis 8, et liikmesriigid näeksid ette operaatorite ja telekommunikatsiooniteenuste kasutajate vahel vabatahtlikult sõlmitud lepingute muutmise.

24. Eespool nimetatud kohtuotsuse *Prantsusmaa v komisjon* punktis 55 juhtis Euroopa Kohus tähelepanu, et asutamislepingu artikliga 90 antakse komisjonile volitused üksnes riigipoolsete meetmete osas ning omal algatusel tegutsevate ettevõtjate konkurentsivaenulikke tegevust saab vaidlustada üksnes üksikotsustega, mis võetakse vastu asutamislepingu artiklite 85 ja 86 alusel.

25. Nagu „lõppseadmete direktiivis”, ei viidata ka antud juhul kõne all olevas direktiivis mingil viisil sellele, et eri- või ainuõiguste omajaid oleks mingil viisil riigipoolsete meetmetega kallutatud või julgustatud pikaajalisi lepinguid sõlmima.

26. Seepärast ei saa artikkel 90 olla sobiv alus direktiivis viidatud pikaajalistest lepingutest tulenevate konkurentsitõkete kõrvaldamiseks.

27. Seepärast tuleb direktiivi artikkel 8 tühistada.

Põhjenduse nõuetekohasus

28. Hispaania valitsus väidab, et vaidlusalune direktiiv ei sisalda eriõiguste osas nõuetekohast põhjendust.

29. Eespool nimetatud kohtuotsuse *Prantsusmaa v komisjon* 45. punktis märkis Euroopa Kohus „lõppseadmete direktiiviga” seoses, et direktiivi aluseks olevad põhjendused tuleb lugeda ebapiisavaks juhul, kui direktiivis sätestatakse eriõiguste tühistamine konkreetses valdkonnas, kuid selle sätetes ega preambulis ei märgita, millist liiki eriõigused on tegelikkuses kõne all või mil viisil on need eriõigused vastuolus erinevate asutamislepingu sätetega.

30. Vaidlusalune direktiiv selliseid konkreetseid andmeid ei sisalda.

31. Eelkõige artiklis 1 esitatud määratlus, mille kohaselt „eri- või ainuõigused” on „õigused, mis liikmesriik või ametiasutus on andnud ühele või mitmele avalik- või eraõiguslikule isikule seadusega lubatud viisil, jättes neile õiguse osutada teenust või tegutseda”, ei võimalda kindlaks teha direktiivis käsitletud eriõiguste liiki ega seda, mil viisil on need eriõigused vastuolus erinevate asutamislepingu sätetega.

32. Seepärast tuleb direktiivi sätted tühistada selles osas, millega püütakse reguleerida eriõigusi.

Üldise eriõiguste keelu põhjendus

33. Itaalia valitsus väidab, et kuna eri- või ainuõiguste andmine ei ole iseenesest asutamislepinguga vastuolus, siis ei oleks komisjon pidanud kehtestama üldist kohustust need õigused tühistada, ilma et ta oleks eelnevalt nende õiguste teostamise erinevaid viise üksikasjalikult uurinud. Itaalia valitsus leiab, et üldine keeld saab olla põhjendatud üksnes juhul, kui uurimine on näidanud, et eri- või ainuõiguste andmine välistab antud sektoris konkurentsi. Ta leiab siiski, et uurimine oleks tuvastanud üksnes üksikud turule juurdepääsu piiramise juhtumid, mis on tingitud näiteks ülemäärastest tasudest. Sellises olukorras oleks komisjon pidanud võtma vastavalt proportsionaalsuse põhimõttele üksnes meetmeid konkreetsete kuritarvituste kõrvaldamiseks.

34. Algatuseks tuleb märkida, et see väide vaadatakse läbi üksnes ainuõiguste osas, kuna direktiiv tühistatakse selles osas, millega püütakse reguleerida eriõigusi (vt punkti 32).

35. Euroopa Kohus on märkinud, et artikliga 86 ei ole iseenesest kokkusobimatu pelgalt asjaolu, et asutamislepingu artikli 90 lõikes 1 sätestatud ainuõiguse andmisega luuakse turguvalitsev seisund (vt eelkõige 10. detsembri 1991. aasta otsus kohtuasjas C-179/90: *Merci Convenzionali Porto di Genova*, EKL 1991, lk I-5889, punkt 16).

36. Euroopa Kohus on aga ka märkinud, et telefonivõrgu loomise ja opereerimise monopoli laiendamine telefoniseadmete turule, ilma et selleks oleks objektiivseid põhjusi, on iseenesest keelatud artikliga 86 või artikli 90 lõikega 1 koostoimes 86, juhul kui kõnealune laiendamine toimub riigipoolse meetmega ja toob kaasa konkurentsi kaotamise (13. detsembri 1991. aasta otsus kohtuasjas C-18/88: *GB-Inno-BM*, EKL 1991, lk I-5941, punkt 24). Sama saab järeldada ka juhul, kui asutamise ja opereerimise monopol laieneb telekommunikatsiooniteenuste turule.

37. Sellega seoses nähtub vaidlusaluse direktiivi preambuli 16. põhjendusest, mille sõnastust Itaalia valitsus ei ole mingil viisil vaidlustanud, et telekommunikatsiooniorganisatsioonidele ainuõiguste andmine on kallutanud neid takistama konkurentide tegevust telekommunikatsiooniteenuste turul või vähemalt piirama nende turulepääsu. Samas põhjenduses märgitakse, et kõnealuseid teenuseid võiksid põhimõtteliselt osutada teistes liikmesriikides asuvad teenusepakkujad.

38. Seepärast nõudis komisjon põhjendatult, et need ainuõigused tuleb teatavate telekommunikatsiooniteenuste pakkumise osas tühistada. Seega tuleb käesolevat teemat käsitlev väide tagasi lükata.

Kohtukulud

39. Kodukorra artikli 69 lõike 2 kohaselt on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud. Artikli 69 lõike 3 esimese lõigu kohaselt võib Euroopa Kohus aga jätta kummagi poole kohtukulud tema enda kanda, kui osa nõudeid rahuldatakse ühe poole ning osa teise poole kasuks. Et hagejate nõuetest rahuldati ainult osa, tuleks poolte, sealhulgas menetlusse astuja, kohtukulud jätta nende enda kanda.

Esitatud põhjendustest lähtudes,

EUROOPA KOHUS

otsustab:

1. Tühistada komisjoni 28. juuni 1990. aasta direktiivi 90/388/EMÜ konkurentsi kohta telekommunikatsiooniteenuseturgudel see osa, millega püütakse reguleerida eriõigusi.

2. Tühistada direktiivi artikkel 8.

3. Muus osas jätta hagid rahuldamata.

4. Jätta kohtukulud poolte enda kanda.

Rodríguez Iglesias

Zuleeg

Murray

Mancini

Joliet

Schockweiler

Moitinho de Almeida

Grévisse

Edward

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 17. novembril 1992 Luxembourgis.

Kohtusekretär

Koja esimees presidendi ülesannetes

J.-G. Giraud

G. C. Rodríguez Iglesias