YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
17 päivänä marraskuuta 1992 *

Yhdistetyissä asioissa

C-271/90,

Espanjan kuningaskunta, asiamiehinään aluksi Carlos Bastarreche Sagües ja myöhemmin yhteisön oikeutta ja toimielimiä koskevan kansallisen koordinoinnin pääjohtaja Alberto José Navarro González sekä yhteisön oikeutta koskevia asioita hoitavan osaston johtaja Rosario Silva de Lapuerta, prosessiosoite Luxemburgissa Espanjan suurlähetystö, 4–6 boulevard Emmanuel Servais,

kantajana,

jota tukee

Ranskan tasavalta, asiamiehinään ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston päällikkö Jean-Pierre Puissochet ja ulkoasiainministeriön johtava apulaisulkoasiainsihteeri Géraud de Bergues, prosessiosoite Luxemburgissa Ranskan suurlähetystö, 9 boulevard Prince Henri,

väliintulijana,

C-281/90,

Belgian kuningaskunta, asiamiehenään asianajaja Eduard Marissens, Bryssel, prosessiosoite Luxemburgissa c/o asianajaja Lucy Dupong, 14a rue des Bains,

kantajana,

* Oikeudenkäyntikielet: espanja (asiassa C-271/90), ranska (asiassa C-281/90) ja italia (asiassa C-289/90).

ja C-289/90,

Italian tasavalta, asiamiehinään ulkoasiainministeriön diplomaattisten riita-asioiden osaston osastopäällikkö professori Luigi Ferrari Bravo, avustajanaan valtionasiamies Ivo M. Braguglia, prosessiosoite Luxemburgissa Italian suurlähetystö, 5 rue Marie-Adelaïde,

kantajana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään asioissa C-271/90 ja C-281/90 oikeudellinen neuvonantaja Bernhard Jansen sekä oikeudellisen yksikön virkamiehet Blanca Rodríguez Galindo ja Xavier Lewis ja asiassa C-289/90 oikeudellisen yksikön virkamies Enrico Traversa, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön edustaja Roberto Hayder, Centre Wagner, Kirchberg,

vastaajana,

jossa vaaditaan kilpailusta telepalvelumarkkinoilla 28 päivänä kesäkuuta annetun komission direktiivin (EYVL L 192, s. 10) kumoamista,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja G. C. Rodríguez Iglesias, joka hoitaa presidentin tehtäviä, jaostojen puheenjohtajat M. Zuleeg ja J. L. Murray sekä tuomarit G. F. Mancini, R. Joliet, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse ja D. A. O. Edward,

julkisasiamies: F. G. Jacobs,
kirjaaja: hallintovirkamies D. Triantafyllou,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan asianosaisten suulliset lausumat 31.3.1992 pidetyssä istunnossa, jonka aikana asiassa C-271/90 Espanjan kuningaskuntaa edusti asiamiehenä valtionasiamies Antonio Hierro Hernández-Mora ja Euroopan yhteisöjen komissiota oikeudellisen yksikön virkamiehet Francisco Enrique González Díaz ja Enrico Traversa,

kuultuaan julkisasiamiehen 20.5.1992 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Yhteisöjen tuomioistuimeen 7.9.1990, 14.9.1990 ja 20.9.1990 jättämillään kanteilla Espanjan kuningaskunta, Belgian kuningaskunta ja Italian tasavalta vaativat ETY:n perustamissopimuksen 173 artiklan toisen kohdan nojalla kilpailusta telepalvelumarkkinoilla 28 päivänä kesäkuuta annetun komission direktiivin 90/388/ETY (EYVL L 192, s. 10) kumoamista. Ranskan tasavalta tukee asiassa C-271/90 väliintulijana Espanjan kuningaskunnan esittämiä vaatimuksia.

2 Direktiivi 90/388/ETY on annettu perustamissopimuksen 90 artiklan 3 kohdan perusteella. Direktiivin 1 artiklassa määritellään direktiivissä käytettyjä ilmaisuja, kuten "teleorganisaatio", "erityis- tai yksinoikeus", "yleinen televerkko", "telepalvelut", "verkon liityntäpiste" ja "olennaiset vaatimukset". Lisäksi siinä täsmennetään, ettei direktiivi koske teleksipalveluja, matkaviestimiä eikä kaukohaku- tai satelliittipalveluja.

3 Direktiivin 2 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on poistettava kaikki erityis- ja yksinoikeudet muiden telepalveluiden kuin puhelinliikenteen toimittamiseen ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että jokaisella verkon operaattorilla on oikeus toimittaa näitä telepalveluja.

4 Direktiivin 4 artiklassa velvoitetaan jäsenvaltiot toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet sen turvaamiseksi, että verkkoihin pääsyn edellytykset ovat julkisia, puolueettomia ja syrjimättömiä, sekä ilmoittamaan komissiolle

korotuksen perusteena olevat seikat aina kun kiinteiden johtojen maksuja korotetaan.

5 Direktiivin 6 artiklassa säädetään muun muassa jäsenvaltioiden velvollisuudesta poistaa ne rajoitukset, jotka koskevat signaalien käsittelyä ennen niiden siirtoa yleisen verkon kautta tai niiden vastaanottamisen jälkeen, ja velvollisuudesta ilmoittaa komissiolle tätä varten toteutetut toimenpiteet.

6 Direktiivin 7 artiklassa säädetään, että jäsenvaltiot antavat 1.7.1991 alkaen tietyt hallinnolliset, tekniset ja valvontatehtävät teleorganisaatioista riippumattomalle toimielimelle.

7 Direktiivin 8 artiklassa myönnetään käyttäjille, joilla on sellainen sopimus telepalvelujen tarjoamisesta, jota koskee sopimuksentekohetkellä erityis- tai yksinoikeudet, oikeus sanoa sopimus irti tietyn irtisanomisajan kuluttua.

8 Lisäksi direktiivin 9 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle tiedot, joita se tarvitsee laatiakseen kolmen vuoden ajan joka vuoden lopussa kattavan kertomuksen direktiivin soveltamisesta.

9 Asiaa koskevia tosiseikkoja, kyseessä olevan direktiivin säännöksiä, menettelyn kulkua sekä asianosaisten perusteita ja väitteitä koskevat tarkemmat tiedot ilmenevät suullista käsittelyä varten laaditusta kertomuksesta. Oikeudenkäyntiasiakirjojen näitä osia käsitellään jäljempänä vain, mikäli se on tarpeen tuomioistuimen perustelujen selvittämiseksi.

10 Jäsenvaltiot vetoavat kanteensa tueksi erilaisiin kanneperusteisiin, jotka koskevat pääasiallisesti komission toimivallan puuttumista, perustelujen puuttumista ja suhteellisuusperiaatteen rikkomista.

Komission toimivalta

11 Belgian hallitus väittää kirjallisissa huomautuksissaan ensinnäkin, ettei perustamissopimuksen 90 artiklan 3 kohdan määräyksillä myönnetä komissiolle lainsäädäntövaltaa vaan annetaan sille ainoastaan jo olemassa olevien yhteisön sääntöjen valvontatehtävä. Belgian hallituksen mukaan komissio ei voi antaa uusia sääntöjä perustamissopimuksen 90 artiklan 3 kohdan perusteella, kuten se on tehnyt riidanalaisen direktiivin 1, 2, 4 ja 6 artiklassa.

12 Tällaista väitettä ei voida hyväksyä. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on asiassa C-202/88, Ranska vastaan komissio, 19.3.1991 antamansa tuomion 14 kohdassa (Kok. 1991, s. I-1223) todennut, perustamissopimuksen 90 artiklan 3 kohdassa annetaan komissiolle oikeus antaa direktiivejä ja näin oikeus antaa yleisiä sääntöjä, joilla täsmennetään perustamissopimuksesta johtuvia velvoitteita, jotka sitovat jäsenvaltioita saman artiklan kahdessa ensimmäisessä kohdassa tarkoitettujen yritysten osalta. Komission valta ei näin ollen rajoitu ainoastaan jo olemassa olevien yhteisön sääntöjen soveltamisen valvontaan.

13 Toiseksi Belgian hallitus väittää, että määrätessään erityisoikeudet ja yksinoikeudet poistettaviksi komissio on käyttänyt toimivaltaa, joka perustamissopimuksen 87 ja 100 a artiklassa annetaan neuvostolle.

14 Tässä yhteydessä riittää, kun todetaan, että 90 artiklan 3 kohdassa komissiolle annetun toimivallan tarkoitus on erilainen ja täsmällisempi kuin 100 a artiklassa ja 87 artiklassa neuvostolle myönnetyn toimivallan ja että neuvoston mahdollisuus antaa 90 artiklassa tarkoitettua erityisalaa koskevia sääntöjä sille muiden perustamissopimuksen artiklojen nojalla kuuluvaa yleistä toimivaltaa soveltamalla ei estä komissiota käyttämästä sille 90 artiklan mukaan kuuluvaa toimivaltaa (ks. em. asia Ranska v. komissio, tuomio 19.3.1991, 25 ja 26 kohta).

15 Belgian hallitus on lisäksi esittänyt suullisessa käsittelyssä seuraavat perustelut.

16 Vaikka komissiolla oli oikeus määritellä kilpailusta telepäätemarkkinoilla 16 päivänä toukokuuta 1988 annetussa direktiivissä 88/301/ETY, joka tunnetaan nimellä "telepäätedirektiivi", perustamissopimuksen 30 artiklasta johtuvat velvollisuudet sen vuoksi, että artiklaa oli täsmennetty etukäteen riittävästi johdetun oikeuden säännöillä, sillä ei Belgian hallituksen mukaan ollut oikeutta määritellä riidanalaisessa direktiivissä velvollisuuksia, jotka johtuvat perustamissopimuksen 59 artiklasta, jonka soveltamiseen liittyy moninaisia ongelmia telealalla, ennen kuin neuvosto oli antanut artiklan soveltamisalan täsmentävän direktiivin.

17 Belgian hallitus väittää myös, että mikäli on mahdollista, että jäsenvaltiot hoitavat niille perustamissopimuksen 86 artiklan mukaan kuuluvat velvollisuudet televiestintäalalla useammalla eri tavalla, komissiolla ei ole oikeutta määrätä niille jotain tiettyä keinoa lopputuloksen saavuttamiseksi.

18 On otettava huomioon, että yhteisöjen tuomioistuin totesi edellä mainitun asiassa Ranska vastaan komissio 19.3.1991 antamansa tuomion 21 kohdassa, että komissiolle myönnettyyn valvontavaltaan sisältyy 90 artiklan 3 kohdan perusteella mahdollisuus tarkentaa perustamissopimuksesta johtuvia velvoitteita ja että valvontavallan laajuus riippuu siis niiden sääntöjen ulottuvuudesta, joiden noudattamisen valvomisesta on kyse.

19 Perustamissopimuksen 59 artiklan mukaan rajoitukset, jotka koskevat muuhun yhteisön valtioon kuin palvelujen vastaanottajan valtioon sijoittautuneiden jäsenvaltioiden kansalaisten vapautta tarjota palveluja yhteisössä, on poistettava siirtymäkauden päättymiseen mennessä. Tässä artiklassa edellytetään ennen kaikkea kaiken sellaista palvelujen tarjoajaa koskevan syrjinnän poistamista, joka on sijoittautunut muuhun jäsenvaltioon kuin siihen, jossa palvelua tarjotaan.

20 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan (ks. erityisesti asia 279/80, Webb, tuomio 17.12.1981, Kok. 1981, s. 3305, 13 kohta) 59 artiklassa asetetaan täsmällinen velvoite tietyn tavoitteen saavuttamiseen, jota on helpotettava toteuttamalla asteittaisten toimenpiteiden ohjelma, joka ei kuitenkaan ole ehto tämän tavoitteen saavuttamiselle. Tästä seuraa, että perustamissopimuksen 59 artiklan määräyksistä on tullut ehdottomia siirtymäkauden päättymishetkellä (asia 33/74, Van Binsbergen, tuomio 3.12.1974, Kok. 1974, s. 1299, 24 kohta).

21 Koska 59 artikla on näin ollen 30 artiklan tavoin sellaisenaan sovellettava määräys, komissiolla oli oikeus palvelujen vapaan tarjoamisen oikeuden tosiasiallista käyttämistä edistääkseen täsmentää artiklasta johtuvia velvollisuuksia ilman että neuvoston aiempi lainsäädäntötoimi oli tarpeen. Tällaisessa tilanteessa komission vallan rajoittaminen Belgian hallituksen tarkoittamalla tavalla johtaisi siihen, että 90 artiklan 3 kohdan tehokas vaikutus (effet utile) jäisi toteutumatta. Belgian hallituksen esittämä ensimmäinen väite on näin ollen hylättävä.

22 Perustamissopimuksen 86 artiklan osalta riittää kun todetaan, että toisin kuin Belgian hallitus väittää, direktiivissä 90/388/ETY ei määritetä tyhjentävästi jäsenvaltioiden käytettävissä olevia keinoja niille kyseisen määräyksen mukaan kuuluvien velvollisuuksien täyttämiseksi. Niinpä direktiivin 90/388/ETY 7 artiklassa, jonka Belgian hallitus mainitsi suullisen käsittelyn aikana esimerkkinä jäsenvaltioille asetetuista velvoitteista, säädetään ainoastaan, kuten edellyttää perustamissopimuksen 3 artiklan f alakohdassa määrätty vääristymättömän kilpailun järjestelmä (ks. erityisesti em. asia Ranska v.

komissio, tuomion 51 ja 52 kohta), että telepalvelujen lupa- ja valvontavallan haltijoiden on oltava teleorganisaatioista riippumattomia. Tässä artiklassa säädetään oikeussäännöstä ja jätetään kansallisille viranomaisille laaja valinnanvapaus säännön täytäntöön panemiseksi käytettävistä keinoista. Väite, jonka mukaan komissio on ylittänyt sille 90 artiklan 3 kohdan mukaisesti kuuluvan toimivallan vahvistaessaan liian tiukat puitteet 86 artiklan rikkomisen estämiseksi, on näin ollen myös hylättävä.

23 Espanjan ja Italian hallitukset puolestaan väittävät, ettei perustamissopimuksen 90 artiklan 3 kohdassa anneta komissiolle valtaa velvoittaa jäsenvaltioita vaatimaan sellaisten sopimusten muuttamista, jotka on tehty vapaasti televiestintäpalvelujen tarjoajien ja käyttäjien välillä, kuten direktiivin 8 artiklassa säädetään.

24 Yhteisöjen tuomioistuin on edellä mainitun asiassa Ranska vastaan komissio antamansa tuomion 55 kohdassa todennut, että perustamissopimuksen 90 artiklassa annetaan komissiolle toimivaltaa ainoastaan jäsenvaltioiden toteuttamien toimenpiteiden osalta, ja yritysten omasta aloitteestaan toteuttamiin kilpailunrajoituksiin voidaan puuttua ainoastaan perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklan soveltamisesta tehdyillä yksittäispäätöksillä.

25 Kuten "telepäätedirektiivistä", ei nyt käsiteltävässä kanteessa tarkoitetusta direktiivistäkään ilmene millään tavoin, että erityis- tai yksinoikeuksien haltijoita olisi pakotettu tai kannustettu valtiollisella säännöstöllä tekemään pitkäaikaisia sopimuksia.

26 Perustamissopimuksen 90 artiklan ei näin ollen voida katsoa olevan asianmukainen peruste sellaisten kilpailunrajoitusten poistamiselle, jotka johtuvat direktiivissä tarkoitetuista pitkäaikaisista sopimuksista.

27 Edellä kerrotusta seuraa, että direktiivin 8 artikla on kumottava.

Perustelujen riittämättömyys

28 Espanjan hallitus väittää, että riidanalaista direktiiviä ei ole perusteltu riittävästi erityisoikeuksien osalta.

29 Yhteisöjen tuomioistuin totesi edellä mainitun asiassa Ranska vastaan komissio 19.3.1991 antamansa tuomion 45 kohdassa "telepäätedirektiivistä", että

sellaista direktiiviä on pidettävä riittämättömästi perusteltuna, jolla pyritään poistamaan erityisoikeudet tietyltä alalta, mutta jonka säännöksissä tai perustelukappaleissa ei täsmennetä, millaisia erityisoikeuksia siinä käytännössä tarkoitetaan tai miltä osin tällaiset oikeudet ovat perustamissopimuksen eri määräysten vastaisia.

30 Riidanalaisessa direktiivissä ei ole tällaisia täsmennyksiä.

31 Erityisesti direktiivin 1 artiklan määritelmän, jonka mukaan "erityis- ja yksinoikeuksilla" tarkoitetaan "jäsenvaltion tai viranomaisen lainsäädännöllisin tai hallinnollisin toimin yhdelle tai useammalle julkiselle elimelle myöntämää oikeutta palvelujen tarjoamiseen tai toiminnan harjoittamiseen", avulla ei ole mahdollista määrittää riidanalaisessa direktiivissä tarkoitettuja erityisoikeuksia eikä sitä, miltä osin tällaiset oikeudet ovat perustamissopimuksen eri määräysten vastaisia.

32 Näin ollen on syytä kumota riidanalaisen direktiivin säännökset siltä osin kuin niillä pyritään säätelemään erityisoikeuksia.

Yksinoikeuksien yleistä kieltoa koskeva perustelu

33 Italian hallitus katsoo, että koska erityis- tai yksinoikeuksien myöntäminen ei sinänsä ole perustamissopimuksen vastaista, komissio toimi virheellisesti, kun se asetti jäsenvaltiolle yleisen velvollisuuden poistaa nämä oikeudet kyseisellä alalla tekemättä etukäteen yksityiskohtaista tutkimusta niistä erilaisista tavoista, joilla oikeuksia on käytetty. Italian hallituksen mukaan yleinen kielto olisi voinut olla perusteltu ainoastaan, jos tutkimus olisi osoittanut, että erityis- tai yksinoikeuksien myöntäminen estää kaikki kilpailumahdollisuudet alalla. Italian hallitus katsoo kuitenkin, että tutkimus olisi voinut paljastaa ainoastaan yksittäisiä markkinoille pääsyä koskevia rajoituksia, jotka johtuvat esimerkiksi kohtuuttomista taloudellisista kustannuksista. Sellaisissa tapauksissa komission tehtävänä on toteuttaa toimenpiteet, joiden tarkoituksena on yksinomaan konkreettisten väärinkäyttötapausten poistaminen suhteellisuusperiaatteen mukaisesti.

34 Huomautettakoon ensinnäkin, että väitettä tarkastellaan ainoastaan siltä osin kuin se koskee yksinoikeuksia, sillä direktiivi on kumottava siltä osin kuin sillä pyritään säätelemään erityisoikeuksia (ks. tämän tuomion 32 kohta).

35 Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä seuraa, että määräävän markkina-aseman luominen myöntämällä perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja yksinoikeuksia ei sinänsä ole perustamissopimuksen 86 artiklan vastaista (ks. erityisesti asia C-179/90, Merci convenzionali porto di Genova, tuomio 10.12.1991, Kok. 1991, s. I-5889, 16 kohta).

36 Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin todennut myös, että monopolin laajentaminen puhelinverkon rakentamisesta ja siinä toiminnan harjoittamisesta puhelinlaitteiden markkinoille ilman objektiivista perustetta on sellaisenaan kielletty 86 artiklassa tai 90 artiklan 1 kohdassa yhdessä 86 artiklan kanssa, kun laajentaminen on seurausta valtion toteuttamasta toimenpiteestä, joka johtaa näin kilpailun poistamiseen (asia C-18/88, GB-Inno-BM, tuomio 13.12.1991, Kok. 1991, s. I-5941). Sama pätee myös silloin kun rakentamis- ja toiminnanharjoittamismonopoli ulottuu telepalvelujen markkinoille.

37 Riidanalaisen direktiivin 16. perustelukappaleesta, jonka sanamuotoa Italian hallitus ei ole millään tavoin riitauttanut, ilmenee, että yksinoikeuksien myöntäminen teleorganisaatioille johtaa siihen, että teleorganisaatiot estävät kilpailijoidensa pääsyn telepalvelumarkkinoille tai ainakin rajoittavat näiden pääsyä kyseisille markkinoille. Kuitenkin saman perustelukappaleen mukaan muissa jäsenvaltioissa toimivat tarjoajat voisivat periaatteessa tarjota kaikki kyseiset palvelut.

38 Näin ollen komissiolla oli perusteet vaatia yksinoikeuksien peruuttamista tiettyjen telepalvelujen tarjoamisen osalta. Tätä koskeva kanneperuste on siten hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

39 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Kuitenkin saman artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan yhteisöjen tuomioistuin voi määrätä oikeudenkäyntikulut jaettaviksi asianosaisten kesken tai määrätä, että kukin vastaa omista kuluistaan, jos asiassa osa vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi. Koska kantajat ovat voittaneet asian ainoastaan osittain, on kukin asianosainen, väliintulija mukaan lukien, velvoitettava vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Kumotaan kilpailusta telepalvelumarkkinoilla 28 päivänä kesäkuuta 1990 annettu komission direktiivi 90/388/ETY siltä osin kuin sillä pyritään säätelemään erityisoikeuksia.**

2) **Kumotaan direktiivin 8 artikla.**

3) **Kanne hylätään muilta osin.**

4) **Kukin asianosainen vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Rodríguez Iglesias Zuleeg Murray Mancini

Joliet Schockweiler Moitinho de Almeida Grévisse Edward

Julistettiin Luxemburgissa 17 päivänä marraskuuta 1992.

J.-G. Giraud
kirjaaja

G. C. Rodríguez Iglesias
presidentin tehtäviä hoitava
jaoston puheenjohtaja