DOMSTOLENS DOM
av den 17 november 1992*

I förenade målen

C-271/90,

Spanien, företrätt inledningsvis av Carlos Bastarecche Sagües, därefter av Alberto José Navarro González, generaldirektör med ansvar för samordning av gemenskapsrättsliga tvister, och Rosario Silva de Lapuerta, Abogado del Estado, chef för avdelningen för gemenskapsrättsliga tvister, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Spaniens ambassad, 4–6, boulevard Emmanuel Servais,

sökande,

med stöd av

Frankrike, företrätt av Jean-Pierre Puissochet, direktör för utrikesministeriets rättsavdelning, och Géraud de Bergues, secrétaire-adjoint i samma ministerium, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Frankrikes ambassad, 9, boulevard Prince Henri,

intervenient,

C-281/90,

Belgien, företrätt av advokaten Eduard Marissens, Bryssel, med delgivningsadress i Luxemburg hos Lucy Dupongs advokatbyrå, 14a, rue des Bains,

sökande,

C-289/90,

Italien, företrätt av professorn Luigi Ferrari Bravo, chef för utrikesministeriets avdelning för diplomatiska tvister, i egenskap av ombud, assisterad av Ivo M.

* Rättegångsspråk: spanska (mål C-271-90), franska (mål C-281/90) och italienska (mål C-289/90).

Braguglia, avvocato dello Stato, med delgivningsadress i Luxemburg hos Italiens ambassad, 5, rue Marie-Adelaïde,

sökande,

och

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd i målen C-271/90, C-281/90 av juridiske rådgivaren Bernhard Jansen, och av Blanca Rodriquez Galindo respektive Xavier Lewis, rättstjänsten, och i mål C-289/90 av Enrico Traversa, rättstjänsten, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Roberto Hayder, rättstjänsten, Centre Wagner, Kirchberg.

svarande.

Talan avser ogiltigförklaring av kommissionens direktiv 90/388 av den 28 juni 1990 om konkurrensen på marknaderna för teletjänster (EGT L 192, s. 10)

DOMSTOLEN

sammansatt av G. C. Rodríguez Iglesias, tillförordnad ordförande, avdelningsordförandena M. Zuleeg, J. L. Murray, samt domarna G. F. Mancini, R. Joliet, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse, D. A. O. Edward,

generaladvokat: F. G. Jacobs,
justitiesekreterare: D. Triantafyllou, byrådirektör,

som beaktat förhandlingsrapporten,

och parternas muntliga framställningar och vad som framkommit vid den muntliga förhandlingen den 7 januari 1992, vid vilken i mål C-271/90 Spanien företräddes av Antonio Hierro Hernández-Mora, Abogado del Estado och de Europeiska gemenskapernas kommission av Francisco Enrique González Díaz och Enrico Traversa, rättstjänsten, i egenskap av ombud,

som hört generaladvokatens förslag till avgörande vid sammanträde den 20 maj 1992,

meddelar följande

dom

1 Genom ansökningar som inkom till domstolens kansli den 7, 14 och 20 september 1990 har Spanien, Belgien och Italien i enlighet med artikel 173 första stycket i EEG-fördraget begärt ogiltigförklaring av kommissionens direktiv 90/388 av den 28 juni 1990 om konkurrens på marknaderna för teletjänster (EGT L 192, s. 10, fransk version, svensk specialutgåva, del 13, volym 19). Frankrike har intervenerat vid behandlingen av mål C-271/90 till stöd för Spaniens talan.

2 Direktiv 90/388 antogs på basis av artikel 90.3 i fördraget. Artikel 1 i direktivet innehåller definitioner av olika termer som används i direktivet, såsom "teleorganisationer", "särskilda eller exklusiva rättigheter", "allmänt tillgängligt telenät", "teletjänster", "nätanslutningspunkt", "väsentliga krav". Vidare anges att direktivet inte är tillämpligt på telex, mobil radiotelefoni, personsökning och satellittjänster.

3 Enligt artikel 2 i direktivet skall medlemsstaterna upphäva alla exklusiva och särskilda rättigheter vad gäller tillhandahållandet av andra teletjänster än telefoni och vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att alla teletjänstföretag har rätt att tillhandahålla sådana teletjänster.

4 Enligt artikel 4 skall medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att garantera att de villkor som styr tillgängligheten till nätet är objektiva och icke-diskriminerande och offentliggöra dem. Varje gång avgifterna för förhyrda ledningar höjs, skall medlemsstaterna informera kommissionen om de omständigheter som motiverar sådana höjningar.

5 Enligt artikel 6 skall medlemsstaterna bl.a. upphäva gällande restriktioner för signalbehandling före sändning eller efter mottagning via det allmänt tillgängliga telenätet och meddela kommissionen de åtgärder som vidtagits i det avseendet.

6 Enligt artikel 7 skall medlemsstaterna från och med 1 juli 1991 tillse att vissa administrativa och tekniska funktioner för kontroll och övervakning utförs av ett organ oberoende av teleorganisationerna.

7 I artikel 8 tillerkänns de användare som är bundna av avtal, vilket innefattade exklusiva rättigheter när det slöts, rätten att säga upp avtalet med en viss uppsägningstid.

8 Slutligen skall medlemsstaterna ge kommissionen de upplysningar som behövs för att den enligt artikel 9 vid slutet av varje år, under en treårsperiod, skall kunna upprätta en heltäckande rapport om tillämpningen av detta direktiv.

9 För en utförligare redogörelse för omständigheterna i målet, bestämmelserna i direktivet, rättegångens förlopp och parternas yrkanden och argument hänvisas till förhandlingsrapporten. Handlingarna i målet i dessa delar återges i det följande endast i den mån domstolens argumentation kräver det.

10 Till stöd för sin talan har medlemsstaterna huvudsakligen åberopat följande grunder; kommissionens bristande behörighet, bristande motivering av direktivet och åsidosättande av proportionalitetsprincipen.

Kommissionens behörighet

11 I sitt skriftliga yttrande hävdar den belgiska regeringen för det första att artikel 90.3 i fördraget inte ger kommissionen en lagstiftande befogenhet utan endast anförtror den en uppgift att övervaka redan existerande gemenskapsregler. Enligt den belgiska regeringen kan kommissionen inte skapa nya regler på basis av artikel 90.3 i fördraget såsom den har gjort i artiklarna 1, 2, 4 och 6 i det omtvistade direktivet.

12 Detta argument kan inte godtas. Som domstolen konstaterat i domen av den 19 mars 1991, Frankrike mot kommissionen, punkt 17 (mål C-202/88, Rec. 1991 s. I-1223) har artikel 90.3 i fördraget, genom att göra det möjligt för kommissionen att anta direktiv, givit den befogenhet att skapa allmänna regler som preciserar medlemsstaternas skyldigheter enligt fördraget med avseende på de företag som åsyftas i artiklarna 90.1 och 90.2. Kommissionens behörighet begränsas därmed inte till att enbart övervaka tillämpningen av redan existerande gemenskapsregler.

13 Den belgiska regeringen hävdar, för det andra, att genom kravet att de särskilda och exklusiva rättigheterna avskaffas, har kommissionen inkräktat på de befogenheter som tilldelats rådet i artiklarna 87 och 100a i fördraget.

14 I det sammanhanget räcker det att erinra om att den befogenhet som tilldelats kommissionen är annorlunda och mer specifik än den befogenhet som tilldelats rådet i enlighet med artikel 100a å ena sidan, och artikel 87 å andra

sidan, och att möjligheten att rådet, i kraft av den allmänna befogenhet som den har enligt andra artiklar i fördraget, utfärdar en förordning som innehåller bestämmelser som berör de frågor som behandlas i artikel 90, hindrar inte att kommissionen utövar den behörighet som denna artikel ger kommissionen (se ovan nämnda dom av den 19 mars 1991, Frankrike mot kommissionen, punkterna 25 och 26).

15 Vid förhandlingen anförde den belgiska regeringen dessutom följande argument.

16 Den gjorde å ena sidan gällande att medan kommissionen i direktiv 88/301/EEG av den 16 maj 1988 om konkurrens på marknaderna för teleterminalutrustning (EGT 1988 L 131, s. 73, fransk version, svensk specialutgåva, del 08, volym 01), kallat direktivet om terminalutrustning, kunde definiera de skyldigheter som följer av artikel 30 i fördraget eftersom denna artikel redan innan var tillräckligt preciserad genom sekundärrätten, så hade den inte rätt att definiera de skyldigheter som följer av fördragets artikel 59 och vars tillämpning reser komplexa problem, utan att rådet i förväg har utfärdat ett direktiv som preciserar artikelns räckvidd.

17 Den gjorde å andra sidan gällande att när medlemsstaterna på flera olika sätt kan leva upp till de skyldigheter som, i enlighet med artikel 86 i fördraget åvilar dem på teleområdet, har kommissionen inte rätt att föreskriva dem ett särskilt tillvägagångssätt för att nå ett resultat.

18 Det skall erinras att i ovan nämnda dom av den 19 mars 1991, Frankrike mot kommissionen, punkt 21, konstaterade domstolen att den övervakningsbefogenhet som tillkommer kommissionen innefattar en möjlighet att med stöd av artikel 90.3 precisera de skyldigheter som följer av fördraget och följaktligen är behörighetens omfattning beroende av räckvidden hos de regler vars efterlevnad skall säkerställas

19 Enligt artikel 59 i fördraget skulle inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster inom gemenskapen avvecklas innan utgången av övergångstiden, vad avser medborgare i medlemsstater som har etablerat sig i en annan stat inom gemenskapen än mottagaren av tjänsten. Denna bestämmelse gäller framför allt avvecklingen av alla inskränkningar för en leverantör från ett annat medlemsland än det där tjänsten levereras.

20 Enligt domstolens fasta rättspraxis (se framför allt dom av den 17 december 1981, Webb i mål 279/80, Rec. 1981 s. 3305) anger artikel 59 en skyldighet att uppnå ett bestämt resultat som skulle underlättas av, men inte vara beroende av, genomförandet av ett åtgärdsprogram i etapper. Därav följer att bestämmelserna i artikel 59 i fördraget blev ovillkorliga vid övergångstidens utgång (dom av den 3 december 1974, Van Binsbergen i mål 33/74, Rec. 1974 s. 1299 punkt 24).

21 Eftersom artikel 59, liksom artikel 30, således är en direkt tillämplig bestämmelse, kunde kommissionen – i syfte att främja ett effektivt utövande av friheten att tillhandahålla tjänster – precisera de skyldigheter som följer av denna artikel utan en föregående lagstiftningsåtgärd från rådet. Under dessa omständigheter skulle en begränsning av kommissionens behörighet på sätt den belgiska regeringen föreslår beröva artikel 90.3 sin ändamålsenliga verkan. Den belgiska regeringens första argument kan därför inte godtas.

22 Vad gäller artikel 86 i fördraget räcker det att konstatera att, i motsats till vad den belgiska regeringen hävdar, direktiv 90/388 inte uttömmande bestämmer de tillvägagångssätt som medlemsstaterna förfogar över för att uppfylla sina skyldigheter enligt denna bestämmelse. Artikel 7 i direktiv 90/388, som den belgiska regeringen under förhandlingen tog som exempel på de begränsningar som medlemsstaterna åläggs, inskränker sig sålunda till att föreskriva, enligt kraven i ett system med icke snedvriden konkurrens enligt artikel 3 f i fördraget, (se framför allt ovan nämnda dom Frankrike mot kommissionen, punkterna 51 och 52), att det organ som har givits befogenhet att auktorisera, kontrollera och övervaka teletjänster skall vara oberoende av teleorganisationerna. Denna bestämmelse uttrycker en rättsregel och ger de nationella myndigheterna stora valmöjligheter vid tillämpningen. Argumentet att kommissionen överskridit sin befogenhet enligt artikel 90.3 genom att ange alltför snäva ramar för att undanröja överträdelser av artikel 86, kan därför inte heller godtas.

23 Den spanska och den italienska regeringen hävdar å sin sida att artikel 90.3 i fördraget inte ger kommissionen befogenhet att av medlemsstaterna kräva en modifiering av avtal som slutits mellan producenter och användare av teletjänster, på sätt som görs i artikel 8 i direktivet.

24 I ovan nämnda dom, Frankrike mot kommissionen, punkt 55, erinrade domstolen om att artikel 90 i fördraget endast ger kommissionen befogenheter med avseende på statliga åtgärder och att konkurrensbegränsande

beteenden som företagen ägnar sig åt på eget initiativ endast kan ifrågasättas genom individuella beslut grundade på artiklarna 85 och 86 i fördraget.

25 På samma sätt som vad avser "direktivet om terminalutrustning" framgår det inte alls av det omtvistade direktivet att innehavarna av särskilda eller exklusiva rättigheter skulle ha varit tvingade eller uppmanade att ingå långtidsavtal genom statliga bestämmelser.

26 Artikel 90 är därför inte en lämplig grund för att undanröja de hinder för konkurrensen som följer av de i direktivet angivna långtidsavtalen.

27 Följaktligen skall artikel 8 i direktivet ogiltigförklaras.

Bristande motivering

28 Den spanska regering hävdar att det omtvistade direktivet inte är tillräckligt motiverat vad gäller särskilda rättigheter.

29 I ovan nämnda dom av den 19 mars 1991, Frankrike mot kommissionen, punkt 45 har domstolen konstaterat att vad avser "direktivet om terminalutrustning" skall ett direktiv betraktas som otillräckligt motiverat när det kräver återtagandet av särskilda rättigheter utan att, vare sig i bestämmelserna eller övervägandena i ingressen, precisera vilken typ av särskilda rättigheter det faktiskt är fråga om och i vilket avseende förekomsten av sådana rättigheter strider mot fördragets olika bestämmelser.

30 Det omtvistade direktivet saknar sådana preciseringar.

31 Framför allt medger inte definitionen i artikel 1, som med "särskilda och exklusiva rättigheter" avser "rättigheterna som beviljats av en medlemsstat eller en offentlig myndighet till ett eller flera offentliga eller privata organ genom något legalt, författningsenligt eller administrativt instrument som för dem reserverar rätten att tillhandahålla en tjänst eller utöva en verksamhet", en bestämning av vilken typ av särskilda rättigheter som avses i det omtvistade direktivet eller på vilket sätt dessa rättigheter skulle strida mot olika bestämmelser i fördraget.

32 Därav följer att bestämmelserna i det omtvistade direktivet skall ogiltigförklaras i den mån de rör regleringen av särskilda rättigheter.

Motiveringen till det allmänna förbudet mot exklusiva rättigheter

33 Den italienska regeringen anför att eftersom tilldelandet av särskilda och exklusiva rättigheter som sådana inte strider mot fördraget, skulle kommissionen inte ha formulerat en allmän skyldighet att undanröja sådana rättigheter inom området i fråga, utan att först i detalj ha undersökt hur dessa rättigheter utövats. Enligt den italienska regeringen skulle ett allmänt förbud kunna motiveras endast om en undersökning hade visat att tilldelandet av särskilda och exklusiva rättigheter uteslöt varje möjlighet till konkurrens i den ifrågavarande sektorn. Regeringen hävdar emellertid att en undersökning inte skulle ha avslöjat mer än enstaka restriktioner vad gäller tillträde till marknaden genom exempelvis överdrivet höga avgifter. Under dessa omständigheter borde kommissionen ha vidtagit åtgärder som enbart inriktades på att undanröja de konkreta fallen av missbruk, i enlighet med proportionalitetsprincipen.

34 Inledningsvis skall erinras om att denna grund endast skall undersökas i den utsträckning den gäller exklusiva rättigheter, eftersom direktivet har ogiltigförklarats vad gäller särskilda rättigheter (se punkt 32 ovan).

35 Det följer av domstolens rättspraxis att enbart tillskapandet av en dominerande ställning genom beviljande av exklusiva rättigheter i enlighet med artikel 90.1 i fördraget, inte i sig är oförenligt med artikel 86 (se framför allt dom av den 10 december 1991, Merci convenzionali porto di Genova i mål C-179/90, Rec. 1991 s. I-5889 punkt 16).

36 Domstolen har emellertid också konstaterat att utvidgningen av monopolet för upprättande och drift av telenätet till marknaden för telefonapparater utan att det framstår som objektivt berättigat, i sig är förbjudet enligt artikel 86, eller artikel 90.1 i förening med artikel 86, när utvidgningen är resultatet av en statlig åtgärd som leder till att konkurrensen elimineras (se dom av den 13 december 1991, GM-Inno-BM i mål C-18/88, Rec. 1991 s. I-5941, punkt 24). Slutsatsen är densamma när monopolet för att tillhandahålla och driva telenätet utvidgas till marknaden för teletjänster.

37 I det sammanhanget följer det av sextonde övervägandet i ingressen, vilket den italienska regeringen inte har bestritt, att tilldelandet av exklusiva eller särskilda rättigheter till teleorganisationer, medfört att dessa uteslutit konkurrenter från marknaden för teletjänster, eller åtminstone försvårat deras tillträde till marknaden. Enligt samma övervägande, skulle alla ifrågavarande tjänster, i princip, kunna erbjudas av tjänsteproducenter i andra medlemsstater.

38 Kommissionen hade sålunda fog för att kräva upphävandet av sådana exklusiva rättigheter som avsåg tillhandahållandet av vissa teletjänster. Yrkandet i denna del kan därför inte godtas.

Rättegångskostnader

39 I enlighet med artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Emellertid kan enligt artikel 69.3 första stycket domstolen besluta att kostnaderna delas eller att vardera parten skall bära sin kostnad om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter. De sökandena har endast delvis haft framgång och parterna, inklusive intervenienten, skall därför förpliktas att bära sina rättegångskostnader.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande dom:

1) Kommissionens direktiv 90/388/EEG av den 28 juni 1990 rörande konkurrensen på marknaderna för teletjänster ogiltigförklaras till den del som avser regleringen av särskilda rättigheter.

2) Artikel 8 i direktivet ogiltigförklaras.

3) Talan i övrigt ogillas.

4) Var och en av parterna skall bära sina rättegångskostnader.

Rodríguez Iglesias Zuleeg Murray Mancini

Joliet Schockweiler Moitinho de Almeida Grévisse Edward

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 17 november 1992.

J.-G. Giraud
Justitiesekreterare

G. C. Rodríguez Iglesias
Avdelningsordförande
tf. ordförande