

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a cincea)
13 decembrie 1991 *

Régie des télégraphes et des téléphones
împotriva
GB-Inno-BM SA

(cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare, formulată de Tribunal de commerce din
Bruxelles)

„Libera circulație a mărfurilor – Concurență – Omologarea aparatelor telefonice”

Cauza C-18/88

În cauza C-18/88,

având ca obiect o cerere adresată Curții, în temeiul articolului 177 din Tratatul CEE, de către
vicepreședintele Tribunal de commerce din Bruxelles pentru pronunțarea, în litigiul pendinte în
fața acestei instanțe, între

Régie des télégraphes et des téléphones (RTT)

și

GB-Inno-BM SA,

unei hotărâri preliminare privind interpretarea articolelor 30 și 86 din tratatul citat,

CURTEA (Camera a cincea),

compusă din domnii R. Joliet, președinte de cameră, Sir Gordon Slynn, J. C. Moitinho de
Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias și M. Zuleeg, judecători,

avocat general: domnul M. Darmon

grefier: doamna B. Pastor, administrator

* Limba de procedură: franceza.

după examinarea observațiilor scrise prezentate:

— pentru Régie des télégraphes et téléphones, de Eduard Marissens, avocat în baroul din Bruxelles,

— pentru SA „GB-Inno-BM”, de Louis van Bunnem, avocat în baroul din Bruxelles,

— pentru Comisia Comunităților Europene, de domnul Eric L. White și de doamna Edith Buissart, membri ai serviciului juridic, în calitate de agenți,

având în vedere raportul de ședință,

după ascultarea observațiilor orale ale Régie des télégraphes et téléphones, SA „GB-Inno-BM” și ale Comisiei, prezentate în ședința din 25 ianuarie 1989,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 15 martie 1989,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin Hotărârea din 11 ianuarie 1988, primită la Curte la 18 ianuarie 1988, vicepreședintele Tribunal de commerce din Bruxelles a adresat, în temeiul articolului 177 din Tratatul CEE, trei întrebări preliminare privind interpretarea articolelor 30 și 86 din tratat pentru a aprecia compatibilitatea acestor dispoziții cu un regim național care acorda unui organism public însărcinat, sub autoritatea ierarhică a ministrului, cu înființarea și exploatarea rețelei publice de telefonie și care se ocupa cu comerțul de aparate telefonice, puterea de a omologa, în vederea racordării la rețea, aparate telefonice pe care nu le comercializează organismul respectiv.

2 Aceste întrebări au fost adresate în cadrul unui litigiu între Régie des télégraphes et des téléphones (denumită în continuare „RTT”) și societatea GB-Inno-BM (denumită în continuare „GB”) care vindea în magazinele proprii aparate telefonice neomologate, destinate utilizării ca al doilea aparat de racordat la o instalație existentă, la prețuri vizibil inferioare prețurilor aparatelor de acest tip propuse de RTT.

3 În temeiul articolelor 54 și 55 din Legea privind practicile comerciale din 14 iulie 1971 (*Moniteur belge* din 30 iulie 1971), care interzic orice act contrar practicilor loiale în domeniul comercial și care permit președintelui Tribunal de commerce să ordone încetarea unui asemenea act, RTT a intentat o acțiune în vederea emiterii unui ordin către GB de a înceta să vândă aparate telefonice, de origine cel mai adesea din Extremul Orient, fără să informeze consumatorii, printr-o publicitate adecvată sau orice alt mijloc eficace, că aparatele nu erau omologate. Potrivit RTT, prin vânzarea aparatelor respective fără informarea consumatorilor cu privire la lipsa omologării, GB îi încurajează pe consumatori să conecteze ei înșiși sau prin intermediul altcuiva aparatul neomologat la rețea, ceea ce poate să dăuneze funcționării aparatului.

4 În apărarea sa împotriva acestei acțiuni, GB a declarat că sunt ilegale articolele 13, 91 și 93 din Ordinul ministrului din 20 septembrie 1978 privind condițiile de racordare (*Moniteur belge* din 29 septembrie 1978, p. 11166), modificat ultima dată la 24 decembrie 1986, care stabilesc procedura de omologare și că prin urmare constituie un abuz voința de a impune unui comerciant să precizeze că aparatele vândute nu sunt omologate și interdicția de a vinde asemenea aparate în lipsa informării respective. De asemenea, GB a introdus o cerere reconvențională pentru constatarea încălcării articolului 86 din tratat de către RTT. Potrivit GB, prin intentarea acțiunii în justiție menționate anterior care urmărește să împiedice concurența din partea distribuitorilor de aparate neomologate pentru a favoriza vânzarea propriilor aparate sau a aparatelor pe care le-a omologat, RTT a abuzat de situația de monopol în care se află.

5 Din dosar reiese că articolul 1 din Legea belgiană din 13 octombrie 1930 de coordonare a diverselor dispoziții legislative privind telegrafia și telefonia conferă societății RTT monopolul privind înființarea și exploatarea, pentru utilizarea de către public, a liniilor și a birourilor telegrafice și telefonice.

6 Potrivit articolului 13 primul paragraf din Ordinul ministrului din 20 septembrie 1978, în absența unei autorizații scrise din partea RTT, abonatul nu are voie să racordeze niciun cablu, aparat sau obiect oarecare la instalația a cărei utilizare i-a fost acordată, nici să desfacă sau să demonteze aparatele, nici să modifice în vreun fel amplasarea sau destinația aparaturii sau a cablurilor.

7 Potrivit articolului 91 din ordinul ministrului citat, aparatul conectat la circuite pus la dispoziția publicului în regim de abonament trebuie să fie furnizat sau omologat de Régie. În temeiul aceluiași articol, Régie are competența de a stabili modul de aranjare a circuitelor abonaților și specificațiile tehnice ale acestora. Specificațiile tehnice adoptate de RTT în temeiul articolului 91 sunt prevăzute într-un document intitulat „Spécifications n RN/SP 208”, a cărei versiune în vigoare în prezent este cea din 21 aprilie 1987. Oricine solicită o omologare primește un exemplar din aceste specificații care se aplică pentru al doilea sau al treilea telefon racordat suplimentar față de telefonul standard RTT.

8 Din dosar rezultă, de asemenea, că în ceea ce privește aparatele vândute de RTT, specificațiile tehnice care trebuie respectate sunt precizate în caietele de sarcini pe care le impune furnizorilor acesteia. Rezultă astfel că aparatele respective nu trebuie să facă obiectul unei proceduri specifice de omologare în vederea racordării acestora la rețeaua publică.

9 Din dosar reiese de asemenea că, în ceea ce privește aparatele telefonice, RTT și-a rezervat dreptul de a furniza primul aparat, dar a renunțat, în ultimii ani, la exclusivitatea pe care o avea asupra aparatelor suplimentare. Cu toate acestea, articolul 93 din Ordinul ministrului din 20 septembrie 1978, citat anterior, precizează că RTT poate, în orice moment, să își reafirme dreptul de a furniza aparate lăsat la inițiativa sectorului privat și să impună scoaterea din funcțiune a instalațiilor aflate în uz.

10 În aceste condiții, vicepreședintele Tribunal de commerce din Bruxelles a suspendat judecarea cauzei și a adresat Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Interpretarea articolului 30 din tratat:

Dat fiind că Régie des télégraphes et téléphones, pe lângă exploatarea rețelei publice din Belgia, se ocupă cu comercializarea aparatelor destinate racordării la rețeaua publică, în ce măsură articolul 13 din Ordinul ministrului din 20 septembrie 1978 este compatibil cu articolul 30 din tratat în cazul în care:

a) acesta împuternicește Régie să hotărască autorizarea racordării la rețeaua publică a aparatelor care nu au fost furnizate și vândute de aceasta și lasă astfel la discreția Régie sarcina de a stabili criteriile tehnice și administrative pe care trebuie să le îndeplinească un asemenea aparat pentru a primi autorizație de la Régie?;

b) deși Régie se află în concurență pe piața belgiană cu furnizorii particulari și cu importatorii particulari din Belgia, nu pare să existe nicio procedură contradictorie nici pentru elaborarea standardelor, nici pentru controlarea conformității aparaturilor respective și nu i se lasă nicio posibilitate abonatului sau importatorului de aparaturi de acel gen să demonstreze, în cadrul procedurii pentru acordarea autorizației, că nu a avut loc nicio acțiune arbitrară sau discriminatorie și că nu a fost intentată nicio acțiune împotriva deciziei luate de Régie?;

2) În ce măsură faptul de a percepe abonatului cheltuielile efectuate de Régie în urma unei încălcări a articolului 13 primul paragraf din ordinul ministrului respectiv, inclusiv cheltuielile de cercetare și de eliminare a unui deranjament cauzat de un aparat neautorizat constituie o măsură cu efect echivalent unei restricții cantitative din moment ce nu s-a inițiat o procedură contradictorie în fața unei instanțe independente pentru a hotărî cu privire la relația și gradul de cauzalitate și prin urmare utilizatorul sau abonatul care dorește să racordeze astfel un aparat va fi înclinat, pentru a evita orice risc, să cumpere chiar de la Régie?;

3) Interpretarea articolului 86 din tratat:

În ce măsură monopolul atribuit Régie pentru acordarea autorizației de racordare la rețeaua publică și de elaborare a standardelor privind aparatele care nu sunt furnizate sau vândute de Régie, împreună cu puterea complementară a Régie de a stabili în mod arbitrar standardele cu care trebuie să fie conforme aparatele respective constituie o practică interzisă prin articolul 86 literele (b) și (c) din tratat?” »

11 Pentru o prezentare mai detaliată a legislației belgiene în vigoare, a faptelor și antecedentelor din acțiunea principală, a desfășurării procedurii, precum și a observațiilor scrise prezentate în fața Curții, se face trimitere la raportul de ședință. Aceste elemente din dosar sunt reluate în cele ce urmează numai în măsura în care sunt necesare pentru raționamentul Curții.

12 În ordonanța de trimitere, instanța națională a precizat de la bun început că nu se contesta monopolul legal al RTT asupra rețelei publice, nici faptul că pentru a putea fi racordate la rețeaua publică aparatele telefonice trebuie să îndeplinească anumite cerințe tehnice. Instanța a subliniat că legislația lasă la latitudinea Régie să stabilească cerințele tehnice pe care trebuie să le îndeplinească aparatele pentru a fi racordate la rețea și pentru a evalua conformitatea aparatelor cu cerințele respective. Instanța a subliniat că această situație devenea foarte discutabilă din moment ce RTT, care vindea aparate destinate racordării la rețea, se afla în concurență cu întreprinderea pe care o ataca în justiție pentru comercializarea unor aparate fără informarea consumatorilor că acestea nu fuseseră omologate. Concluzia instanței naționale a fost că este necesar să întrebe Curtea de Justiție cu privire la legalitatea în raport cu tratatul a dispozițiilor care puneau RTT în situația de a fi totodată judecător și parte implicată pe motiv că, în cazul în care dispozițiile respective se dovedeau ilegale, „orice interdicție, orice măsură solicitată sub autoritatea acestora ar constitui o denaturare intolerabilă a concurenței și un abuz de putere economică prin intermediul unui monopol de exploatare a rețelei care aparține incontestabil Régie”.

13 Cu toate că instanța națională a abordat problema compatibilității dintre legislația națională și dispozițiile tratatului cu privire la libera circulație a mărfurilor și la concurență, este evident, având în vedere considerentele din ordonanța de trimitere prezentate anterior, că este necesar ca problemele scoase în evidență de instanța națională să fie abordate prin interpretarea normelor privind concurența.

Cu privire la regimul concurenței

14 Instanța națională întreabă dacă articolul 3 litera (f) și articolele 86 și 90 din Tratatul CEE împiedică un stat membru să confere unei societăți care exploatează rețeaua publică de

telecomunicații puterea de a elabora standardele referitoare la aparatele telefonice și de a verifica respectarea acestora de către operatorii economici, în timp ce acea societate este concurența operatorilor respectivi pe piața terminalelor.

15 RTT deține, în temeiul legii belgiene, monopolul privind înființarea și exploatarea rețelei publice de telecomunicații. În plus, nu pot fi racordate la rețea decât aparatele furnizate sau omologate de RTT. Din acest punct de vedere, RTT cumulează mai multe puteri: aceea de a autoriza sau de a refuza racordarea aparatelor telefonice la rețea, de a elabora standardele tehnice care trebuie să fie îndeplinite de echipamentele respective, precum și de a verifica dacă aparatele care nu au fost produse de RTT sunt conforme cu specificațiile adoptate de aceasta.

16 În stadiul actual de dezvoltare a Comunității, acest monopol, care urmărește să pună la dispoziția utilizatorilor o rețea publică de telefonie, constituie un serviciu de interes economic general, în sensul articolului 90 alineatul (2) din tratat.

17 Potrivit jurisprudenței constante a Curții, o întreprindere care beneficiază de monopol legal poate fi considerată ca ocupând o poziție dominantă în sensul articolului 86 din tratat, iar teritoriul statului membru în care se extinde monopolul respectiv poate constitui o parte semnificativă a pieței comune (Hotărârea din 23 aprilie 1991, Höfner, punctul 28, C-41/90, Rec., p. I-1979; Hotărârea din 18 iunie 1991, ERT, punctul 31, C-260/89, Rec., p. I-2925).

18 Curtea a constatat, de asemenea, că reprezintă un abuz în sensul articolului 86 actul unei întreprinderi care deține o poziție dominantă pe o piață anumită de a-și rezerva, fără vreo necesitate obiectivă, o activitate auxiliară care ar putea fi desfășurată de o întreprindere terță în cadrul activităților acesteia pe o piață vecină dar diferită, cu riscul de a elimina orice concurență din partea întreprinderii respective (Hotărârea din 3 octombrie 1985, CBEM, punctul 27, 311/84, Rec., p. 3261).

19 În consecință, faptul că o întreprindere care deține pe piață un monopol privind înființarea și exploatarea rețelei își rezervă, fără vreo necesitate obiectivă, o piață vecină, dar diferită, în cazul de față, piața de import, comercializarea, racordarea, darea în folosință și întreținerea aparatelor destinate racordării la rețeaua respectivă, eliminând astfel orice concurență din partea altor întreprinderi, constituie o încălcare a articolului 86 din tratat.

20 Cu toate acestea, articolul 86 nu vizează decât practicile anticoncurențiale care au fost adoptate de către întreprinderi din proprie inițiativă (a se vedea Hotărârea din 19 martie 1991, Franța/Comisia „Terminale”, C-202/88, Rec., p. I-1223), nu măsurile luate de stat. Întrucât este vorba despre măsuri luate de stat, se aplică articolul 90 alineatul (1). Această dispoziție interzice statelor membre să pună, prin intermediul unor acte cu putere de lege și acte administrative, întreprinderile publice și întreprinderile cărora le acordă drepturi speciale sau exclusive într-o situație în care întreprinderile respective nu pot ajunge singure prin comportamente autonome fără să încalce dispozițiile articolului 86.

21 Prin urmare, în cazul în care extinderea poziției dominante a întreprinderii publice sau a întreprinderii căreia statul i-a acordat drepturi speciale sau exclusive constituie rezultatul unei măsuri de stat, această măsură constituie o încălcare a articolului 90 coroborat cu articolul 86 din tratat.

22 Într-adevăr, excluderea sau restrângerea concurenței pe piața aparatelor telefonice nu poate fi considerată ca fiind justificată de o misiune de serviciu public de interes economic general, în sensul articolului 90 alineatul (2) din tratat. Producția și vânzarea de terminale, în special de aparate telefonice, este o activitate care trebuie să poată fi desfășurată de orice întreprindere. Pentru a se asigura că aparatele sunt conforme cu cerințele esențiale care includ, în special, siguranța utilizatorilor, siguranța operatorilor rețelei și protecția rețelelor publice de telecomunicații împotriva daunelor, este suficient să se elaboreze specificațiile pe care trebuie să le îndeplinească aparatele și să se instituie o procedură de omologare care să permită verificarea conformității aparatelor.

23 Potrivit RTT, nu se poate constata o încălcare a articolului 90 alineatul (1) 86 din tratat decât în cazul în care statul membru favorizase un abuz efectiv comis de aceasta, de exemplu o aplicare discriminatorie a normelor de omologare. RTT subliniază totuși că hotărârea de trimitere nu a indicat un abuz efectiv și că simpla posibilitate a unei aplicări discriminatorii a standardelor respective ca urmare a desemnării RTT ca autoritate de omologare, deși aceasta este concurența întreprinderilor care solicită omologarea, nu poate constitui în sine un abuz în sensul articolului 86 din Tratatul CEE.

24 Acest argument nu poate fi reținut. Este suficient să se sublinieze în acest sens că extinderea monopolului privind instituirea și operarea rețelei telefonice pe piața aparatelor telefonice, fără justificare obiectivă, era interzisă în sine de articolul 86 sau de articolul 90 alineatul (1) coroborat cu articolul 86, în cazul în care extinderea respectivă era rezultatul unei măsuri de stat. Întrucât concurența nu poate fi eliminată în acest mod, aceasta nu poate să fie nici denaturată.

25 Or, un sistem de concurență nedaturată precum cel prevăzut de tratat nu poate să fie garantat decât în cazul în care este asigurată egalitatea șanselor între diverșii operatori economici. Faptul de a încredința unei întreprinderi care comercializează aparate terminale sarcina de a elabora specificațiile pe care trebuie să le îndeplinească aparatele terminale, de a controla aplicarea acestora și de a omologa aparatele respective echivalează cu faptul de a-i conferi puterea de a stabili, după bunul plac, aparatele terminale care pot să fie racordate la rețeaua publică și de a-i acorda astfel un avantaj evident asupra concurenților.

26 În aceste condiții, menținerea unei concurențe efective și garantarea transparenței necesită ca elaborarea specificațiilor tehnice, controlarea aplicării acestora și omologarea să fie efectuate de o entitate independentă de întreprinderile publice sau private care oferă bunuri sau

servicii concurente în sectorul telecomunicațiilor (Hotărârea C-202/88, citată anterior, punctul 52).

27 Trebuie subliniat de asemenea că normele administrative naționale criticate în litigiul din acțiunea principală sunt în măsură să influențeze importurile de aparate telefonice de origine din celelalte state membre și, în consecință, să afecteze comerțul dintre statele membre, în sensul articolului 86 din tratat.

28 Este necesar, prin urmare, să se răspundă în primul rând la întrebările instanței naționale că articolul 3 litera (f) și articolele 86 și 90 din Tratatul CEE împiedică un stat membru să confere unei societăți care exploatează rețeaua publică de telecomunicații puterea de a elabora standarde referitoare la aparatele telefonice și de a verifica respectarea acestora de către operatorii economici, cât timp acea societate este concurenta operatorilor respectivi pe piața aparatelor menționate.

Cu privire la libera circulație a mărfurilor

29 Instanța națională dorește în al doilea rând să clarifice dacă articolul 30 împiedică posibilitatea de a atribui unei întreprinderi publice puterea de a omologa aparatele telefonice care sunt destinate racordării la rețeaua publică și care nu sunt furnizate de aceasta, dacă deciziile întreprinderii respective nu pot face obiectul unei căi de atac în instanță.

30 Potrivit jurisprudenței constante a Curții (a se vedea în special Hotărârea din 20 februarie 1979, denumită „Cassis de Dijon”, Rewe-Zentral, 120/78, Rec., p. 649), în absența unei reglementări comune privind produsele despre care este vorba, obstacolele în calea liberei circulații intracomunitare determinate de diferențele dintre reglementările naționale trebuie să fie acceptate în măsura în care o astfel de reglementare națională, care se aplică în mod egal produselor naționale și produselor importate, poate fi justificată ca fiind necesară îndeplinirii cerințelor imperative din dreptul comunitar. Cu toate acestea, Curtea a precizat că o asemenea reglementare trebuia să fie proporțională cu obiectul vizat și că, în cazul în care un stat membru dispune de o opțiune între diverse măsuri care pot atinge același scop, acestuia îi revine sarcina de a alege mijlocul care implică cele mai puține obstacole în calea libertății schimburilor comerciale.

31 În absența unei reglementări comunitare cu privire la înființarea rețelelor publice de telecomunicații și având în vedere diversitatea tehnică a rețelelor din statele membre, aceste state păstrează, pe de o parte, puterea de a elabora specificații tehnice care trebuie respectate de aparatele telefonice pentru a putea fi racordate la rețeaua publică și, pe de altă parte, puterea de a verifica oportunitatea racordării aparatelor respective la rețea în scopul de a îndeplini cerințele imperative cu privire la protecția utilizatorilor în calitate de consumatori de servicii, precum și la protecția și buna funcționare a rețelei publice.

32 Este adevărat că cerința potrivit căreia aparatele telefonice trebuie să fie omologate pentru a putea fi racordate la rețea nu exclude în mod absolut importul în statul membru respectiv de produse originare din alte state membre. La fel de adevărat este că această cerință face să fie mai dificilă sau mai oneroasă comercializarea produselor respective. Într-adevăr, o asemenea obligație impune producătorului stabilit în statul membru de export să țină cont, în momentul fabricării produselor respective, de criteriile de omologare impuse în statul membru de import. În plus, procedura de omologare implică în mod necesar termene și costuri financiare, chiar și în cazul conformității produselor importate cu criteriile de omologare.

33 Or, o excepție de la principiul liberei circulații a mărfurilor întemeiată pe o cerință imperativă nu este justificată decât dacă reglementările naționale sunt proporționale cu obiectul urmărit.

34 Din Hotărârea din 12 martie 1987, Comisia/Germania, punctul 46 (178/84, Rec., p. 1227), rezultă că este necesar ca absența nejustificată a autorizației de import să poată fi contestată de către operatorii economici în cadrul unei acțiuni în instanță. În ceea ce privește deciziile de refuzare a omologării, se impune aceeași cerință dat fiind că deciziile respective pot duce în practică la închiderea accesului la piața unui stat membru la aparate telefonice importate din alt stat membru și prin urmare la împiedicarea liberei circulații a mărfurilor.

35 Într-adevăr, în absența oricărei posibilități de cale de atac, autoritatea de omologare ar putea să adopte o atitudine arbitrară sau sistematic nefavorabilă față de aparatele importate. Probabilitatea ca autoritatea de omologare să adopte o asemenea atitudine este sporită, de asemenea, de absența audierii părților implicate în cadrul procedurilor de omologare și de stabilire a specificațiilor tehnice.

36 Prin urmare, este necesar să se răspundă la a doua întrebare a instanței naționale că articolul 30 împiedică posibilitatea de a atribui unei întreprinderi publice puterea de a omologa aparatele telefonice care sunt destinate racordării la rețeaua publică și care nu sunt furnizate de aceasta, dacă deciziile întreprinderii respective nu pot face obiectul unei căi de atac în instanță.

Cu privire la cheltuielile de judecată

37 Cheltuielile efectuate de Comisia Comunităților Europene, care a prezentat observații Curții, nu pot face obiectul unei rambursări. Întrucât procedura are, în raport cu părțile în acțiunea principală, un caracter incidental față de procedura din fața instanței naționale, este de competența acestei instanțe să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată.

Pentru aceste motive,

CURTEA (Camera a cincea),

pronunțându-se cu privire la întrebările care i-au fost adresate de vicepreședintele Tribunal de commerce din Bruxelles, prin hotărârea din 11 ianuarie 1988, hotărăște:

1) Articolul 3 litera (f) și articolele 86 și 90 din Tratatul CEE împiedică un stat membru să confere unei societăți care exploatează rețeaua publică de telecomunicații puterea de a elabora standarde referitoare la aparatele telefonice și de a verifica respectarea acestora de către operatorii economici, cât timp acea societate este concurenta operatorilor respectivi pe piața aparatelor respective.

2) Articolul 30 împiedică posibilitatea de a atribui unei întreprinderi publice puterea de a omologa aparatele telefonice care sunt destinate racordării la rețeaua publică și care nu sunt furnizate de întreprindere, dacă deciziile întreprinderii respective nu pot face obiectul unei căi de atac în instanță.

Joliet
Moitinho de Almeida

Slynn
Rodríguez Iglesias

Zuleeg

Pronunțată în ședință publică la Luxemburg, la 13 decembrie 1991.

Grefier
J.-G. Giraud

Președintele Camerei a cincea
R. Joliet