

РЕШЕНИЕ НА СЪДА

12 февруари 1992 година*

„Конкуренция – Публични предприятия – Пощи – Куриерски услуги”

По съединени дела C-48/90 и C-66/90

Кралство Нидерландия, за което се явяват г-н А. Bos, правен съветник в Министерството на външните работи и г-н J. W. de Zwaan, помощник правен съветник в същото министерство, в качеството на представители със съдебен адрес в Люксембург в посолството на Нидерландия, 5, rue С. М. Spoo (дело C-48/90),

Koninklijke PTT Nederland NV и PTT-Post BV, за които се явяват адв. P. V. F. Bos и С. E. J. Bronckers, avocats от адвокатската колегия на Ротердам със съдебен адрес в Люксембург в кантора на адв. Loesch и Wolter, 8, rue Zithe (дело C-66/90),

ищци,

срещу

Комисия на Европейските общности, за която се явяват г-н J. H. J. Bourgeois, главен правен съветник, г-н В. Jansen и г-н В. J. Drijber, членове на правната служба, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург при г-н Roberto Hauder, представител на правната служба, Centre Wagner, Kirchberg,

ответник,

подпомагана по дело C-66/90 от

Nederlandse Vereniging van Internationale Koeriers - en Expresbedrijven и Nationale Organisatie voor het Beroepsgoederenvervoer Wegtransport, сдружения, учредени по нидерландското право съответно в Амстердам и Rijswijk, за които се явява адв. J. Geus, avocat от адвокатската колегия на Хага, със съдебен адрес в Люксембург в кантората на адв. L. Dupong, 14A, rue des Bains,

European Express Organisation, сдружение, учредено по френското право, установена в Париж, за която се явяват адв. R. Wojtek, avocat от адвокатската колегия на Хамбург и г-н E. Grabitz, професор в „Freie Universitaet Berlin”, със съдебен адрес в Люксембург при г-н P. Palinkas, 38, rue Paul Wilwertz, и

Association of European Express Carriers, сдружение, учредено по белгийското право, установена в Брюксел, за която се явява адв. I. G. F.

* Език на производство то: нидерландски.

Cath, avocat от адвокатската колегия на Хага, със съдебен адрес в Люксембург в кантората на адв. L. Dupong, 14A, rue des Bains, страни по делото,

встъпили страни,

с предмет искане за отмяна на Решение 90/16/ЕИО на Комисията от 20 декември 1989 г. относно предоставянето в Нидерландия на експресни куриерски услуги (ОВ 1990 г., L 10, стр. 47),

СЪДЪТ,

в състав: г-н O. Due, председател, сър Gordon Slynn, г-н R. Joliet, г-н F. A. Schockweiler и г-н F. Grévisse, председатели на състав, г-н G. F. Mancini, г-н C. N. Kakouris, г-н J. C. Moitinho de Almeida, г-н G. C. Rodríguez Iglesias, г-н M. Díez de Velasco и г-н M. Zuleeg, съдии,

генерален адвокат: г-н W. Van Gerven,

секретар: г-н J.-G. Giraud,

предвид Доклада от съдебното заседание,

след като изслуша устните състезания на страните в съдебното заседание от 10 юли 1991г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 16 октомври 1991 г.,

постанови настоящото

Решение

1. С искова молба, подадена в секретариата на Съда на 2 март 1990 г., Кралство Нидерландия е поискало по силата на член 173, алинея 1 от Договора за ЕИО отмяната на Решение 90/16/ЕИО на Комисията от 20 декември 1989 г. относно предоставянето в Нидерландия на експресни куриерски услуги (ОВ 1990 г., L 10, стр. 47, дело С-48/90).

2. С искова молба, подадена в секретариата на Съда на 15 март 1990 г. дружествата Koninklijke PTT Nederland NV и PTT-Post BV (наричани по-нататък „РТТ“) са поискали по силата на член 173, алинея 2 от Договора отмяната на същото решение 90/16 (дело С-66/90).

3. С Определение от 5 декември 1990 г., Съдът е допуснал Nederlandse Vereniging van Internationale Koeriers - и Expresbedrijven, Nationale Organisatie voor het Beroepsgoederenvervoer Wegtransport, European Express Organisation и Association of European Express Carriers да встъпят в подкрепа на исканията на Комисията по дело С-66/90.

4. С Определение от 4 юни 1991 г. Съдът е изпратил дело С-66/90 пред Първоинстанционния съд на Европейските общности (Recueil стр. I - 2723).

5. С Определение от 21 юни 1991 г., Първоинстанционният съд се десезира по това дело, за да може Съдът да се произнесе по искането за отмяна (T-42/91, Recueil стр. II-273).

6. С Определение от 22 юни 1991 г., Съдът реши да съедини делата С-48/90 и С-66/90 за целите на устната фаза на производството и на Решението.

7. Член 2 от Нидерландския закон от 26 октомври 1988 г. за изменение на законодателството относно извършването на пощенските услуги – закон за пощите (Staatsblad, 1988 г., 522, наричан по-нататък „Законът за пощите“) е заменил законния монопол, който преди е принадлежал на РТТ за всеки транспорт на писма до 500 g в Нидерландия от и за Нидерландските Антили и Аруба, а също така от и за чужбина, с режим на изключителна концесия.

8. Притежателят на тази изключителна концесия, РТТ Nederland NV, се задължава да осигури за всички в цялата страна срещу заплащане транспорта на писма и други пратки при условия, определени от министерско постановление. РТТ Nederland NV е натоварило своето дъщерно дружество, РТТ-Post BV, с изпълнението на задълженията му съгласно тази концесия.

9. Член 12 от Закона за пощите забранява, в параграф 1 от него, на лица, различни от концесионера, платения транспорт на писма до 500 g, единствено ако трите условия, предвидени в параграф 2, буква а), точки 1 – 3 са изпълнени, тоест ако:

- предложената услуга е значително по-добра що се отнася до скоростта на транспорт, сигурността на такава скорост и възможността за локализиране по време на транспорта, отколкото нивото на услугите на нормалния бърз транспорт;

- транспортът се осъществява по тарифа, която за транспорта в Нидерландия или за чужбина е по-висока от тази, определена за тази услуга с регламент на публичната администрация, а именно 11,90 NLG за писмата с местоназначение Нидерландия или Общността и 17,50 NLG за писмата с друго местоназначение; и накрая,

- транспортът да се осъществява от регистриран превозвач.

10. След неформални разговори с РТТ на 5 октомври 1988 г. Комисията ги е информирала на 7 ноември 1988 г., че Законът за пощите повдига известни проблеми що се отнася до правилата за конкуренция на Договора.

11. С телекс от 29 ноември 1988 г., Комисията е информирала нидерландското правителство, че след първоначално разследване нейните служби са установили, че членове 2 и 12 от Закона за пощите са несъвместими с член 90 от Договора, разглеждан заедно с членове 30, 59, 85 и 86 от този договор.

12. Комисията заявява по-специално, че Законът за пощите подчинява куриерските предприятия на ограничителни условия, които ги поставят в доста неизгодно положение по отношение на куриерските услуги на РТТ и им пречат да продължават да предлагат някои от своите услуги, по-специално тези, чиято цена е по-ниска от минималната цена, определена от кралския указ. Условието, записано в член 12, параграф 2, буква а), точка 1 от Закона за пощите не предлага никаква правна сигурност за международните куриерски услуги. Условието, определено в точка 2 в много случаи прави невъзможна всяка конкуренция на цените и има същия ефект като на споразумение относно цените. Член 90, параграф 2 от Договора не би бил приложим, след като приходите на РТТ от пратки, изпратени с експресни куриерски услуги не са им необходими, за да продължат да изпълняват своята задача. След като покани нидерландското правителство да изложи своята гледна точка, Комисията отбеляза, че ако изложените в телекса факти трябва да се потвърдят, тя може да реши да приеме решение въз основа на член 90, параграф 3 от Договора.

13. В писмо от 16 януари 1989 г. нидерландското правителство е изложило своите становища, които смята, че обосновават критикуваните разпоредби.

14. Комисията също така се свързва с професионални организации за куриерски услуги, които дадоха своето мнение по отношение на позицията на нидерландското правителство от 16 януари 1989 г.

15. На 20 декември 1989 г. Комисията прие спорното решение без междуременно да нова обмяна на мнения с нидерландското правителство.

16 Това решение, адресирано до Нидерландия съдържа следния диспозитив:

„Член първи

Разпоредбите на членове 2 и 12 от Нидерландския закон от 26 октомври 1988 г. относно извършването на пощенски услуги, заедно с тези на указа за прилагане от 19 декември 1988 г., които запазват за РТТ-Post BV експресното събиране, транспорт и разнасяне на писма до 500 g цена, ненадвишаваща 11,9 NLG за местоназначения в Общността и 17,5 NLG за местоназначения извън Общността, а също и задължението да се регистрират предварително тарифите наложени от Указа от 12 май 1989 г. са несъвместими с член 90 параграф 1 от Договора за ЕИО, заедно с член 86 от същия договор.”

17. В съображенията на решението, Комисията след като изложи факта, че РТТ-Post BV разполага с господстващо положение на пазара на изпращане на писма до 500 g, които тръгват от Нидерландия, обяснява точно в какво Закона за пощите води до злоупотреба с това господстващо положение. Законът за пощите би довел до разширяване на господстващото положение, съществуващо на базара на основните пощенски услуги до този на куриерските услуги; за експресни куриерски пратки до 500 g в категорията на цените, стигащи до 11,9 NLG, Законът за пощите би задължил потребителите да прибегват до услугите на РТТ-Post BV и би довел до налагане на неизгодни цени и условия; накрая Законът за пощите би довел до ограничаване на предлагането на пазара. Комисията смята още, че Законът за пощите има отрицателен ефект върху търговията между държавите-членки. Освен това условията за прилагане на член 90, параграф 2 от Договора не се обединяват, тъй като по-специално разширяването на господстващото положение не би било нужно, за да гарантира на РТТ необходимите приходи за изпълнение на неговата задача.

18. За пълните подробности относно обстоятелствата по двете дела, развитието на производството, както и правните основания и доводите на страните, се прави позоваване на Доклада от съдебното заседание. Тези данни от преписката по делото по-нататък се упоменават или обсъждат само доколкото е необходимо за мотивирането на Съда.

19. Кралство Нидерландия и РТТ изтъкват известен брой правни основания да отмяна, извлечени по същество от липсата на компетентност на Комисията да приеме спорното решение на основание член 90, параграф 3 от Договора, на незнанието от страна на Комисията на правата на защитата, на съществено процесуално нарушение, на отсъствието на достатъчна мотивация за атакуваното решение, както и на нарушение на член 86 и член 90, параграфи 1 и 2 от Договора.

По правното основание, извлечено от липсата на компетентност на Комисията

20. Ищите поддържат по същество, че Комисията не е компетентна да приеме спорното решение въз основа на член 90, параграф 3 от Договора. Всъщност тази разпоредба не съдържа изрична дерогация от членове 169 и 170 от Договора и не позволява на Комисията да констатира, че една държава-членка е нарушила правилата на Договора, а и дава правото най-много, така както Съдът е отсъдил в Решението от 19 май 1991 г. наречено „Telecom”, по дело Франция/Комисия (С-202/88, Recueil стр. I-1223), да уточни, чрез общи правила, задълженията, които произтичат за държавите-членки от член 90, параграф 1 от Договора.

21. Комисията отговаря, че член 90, параграф 3 може да бъде правна основа за акт, целящ да констатира и преустанови нарушение на член 90, параграф 1 от Договора.

22. С цел да се определи обхвата на компетентността на Комисията съгласно член 90, параграф 3 е нужно тази разпоредба да бъде поставена в рамките на член 90 в своята цялост и на задачата, която Комисията има съгласно членове 85 - 93 от Договора.

23. В това отношение трябва да се припомни, че член 90, параграф 1 налага на държавите-членки задължение що се отнася до публичните предприятия и предприятията, на които се дават специални или изключителни права, да не приема или запазва съществуването на каквото и да е акт, който противоречи на правилата на Договора, и по-специално тези в областта на конкуренцията.

24. Параграф 2 от този член предвижда, че предприятията, занимаващи се с управление на услуги от общ икономически интерес или имащи характер на данъчен монопол, са освободени от правилата на Договора, по-специално правилата за конкуренция, доколкото прилагането на тези правила за конкуренцията би им попречило, правно или фактически, да изпълняват особените задачи, които са им поставени.

25. Член 90, параграф 3 задължава Комисията да наблюдава спазването от държавите-членки на задълженията, които са им наложени, по отношение на предприятията, посочени в член 90, параграф 1 и изрично я оправомощават да се намесва в тази област чрез два правни инструмента от различно естество, а именно директивите и решенията.

26. В случая на директивите, Съдът е отсъдил в Решението от 19 март 1991 г. по дело Франция/Комисия, посочено по-горе, че Комисията е имала право да създава общи правила, уточняващи задълженията, които произтичат от Договора, които държавите-членки трябва да спазват по отношение на предприятията, посочени в параграф 1 от този член.

27. Що се отнася до правомощията, които член 90, параграф 3 разрешава на Комисията да упражнява чрез решенията, те са различни от тези, които тя може да упражнява чрез директивите. Прието с оглед определена ситуация в една или няколко държави-членки, решението всъщност задължително съдържа преценка на тази ситуация по отношение на правото на Общността и определя последствията, които произтичат от нея за засегнатата държава-членка, като вземе предвид изискванията, присъщи за изпълнението на специалната задача, възложена на предприятие в случай, че то е натоварено с управление на услуги от общ икономически интерес.

28. За да не се лиши от всякакъв полезен ефект компетенцията за приемане на решения, което член 90, параграф 3 дава на Комисията, трябва следователно да Ж признаем правомощието да констатира, че определена държавна мярка е несъвместима с правилата на Договора и да посочи мерките, които държавата, за която са предназначени трябва да предприеме, за да бъде в съответствие с задълженията, произтичащи от правото на Общността.

29. Признаването на подобно правомощие на Комисията се явява също така необходимо, за да може тя да изпълнява задачите, които и поставят членове 85 - 93 от Договора да следи за прилагането на правилата за конкуренция и да съдейства за създаване на система, която да гарантира ненарушаването на конкуренцията в рамките на общия пазар по списъка на член 3, буква е) от Договора.

30. Всъщност Комисията би била в невъзможност да изпълни цялостно задачата си, ако можеше да санкционира само антиконкурентното поведение на предприятия по силата на правомощието да взема решения, което Ж е дадено от Съвета въз основа на член 87 от Договора, без да може да действа директно въз основа на член 90, параграф 3 от този договор срещу държавите-членки, които дават или запазват съществуването, що се отнася до публичните предприятия и тези, на които са дадени специални или изключителни права, на мерки, които пораждат подобен антиконкурентен ефект.

31. Трябва също да отбележим, че правомощията, които Комисията може да упражнява по отношение на държавите-членки чрез решения съгласно член 90, параграф 3 от Договора, трябва да бъдат близки до тези, които Ж дава член 93 от този договор, да констатира несъвместимостта с общия пазар на държавна помощ, която нарушава или би могла да наруши конкуренцията.

32. Всъщност, в двата случая, Комисията има правомощие да се намесва не по отношение на предприятието, което е поставено в положение да наруши правилата на конкуренцията, а по отношение на държавата-членка, която е отговорна за засягането на конкуренцията.

33. В рамките на това правно основание, ищите поддържат също, че признаването на такова правомощие на Комисията Ж дава право да констатира, че една държава-членка не е спазила задълженията си, предвидени в Договора, като е използвала процедура, която лишава засегнатата държава от гаранции, дадени Ж от член 169 от Договора и така би навлязла в компетенциите, които тази разпоредба запазва за Съда.

34. Доколкото този аргумент цели да упрекне Комисията, че се е отклонила от процедурата трябва да се напомни, както беше уточнено по-горе, че подобно на член 93 от Договора, който предвижда постоянен преглед от страна на Комисията на държавните помощи, член 90, параграф 3 Ж позволява да прецени чрез решение съответствието с Договора на мерки, които предприемат или запазват държавите що се отнася до предприятията, посочени в член 90, параграф 1.

35. Такова правомощие за преценка, от една страна с нищо не пречи на компетенциите, които член 169 от Договора дава на Съда; от друга не засяга правото на защита, която тази разпоредба гарантира на държавите-членки.

36. В действителност що се отнася до първия аспект, така както Съдът е постановил в Решението от 30 юни 1988 г., по дело Комисия/Гърция (226/87, Recueil стр. 3611), решението, прието от Комисията може да бъде предмет пред Съда на иск за отмяна, предявен от държавата-членка, за която е предназначено и може да служи за основа на иск за неизпълнение на задължение съгласно член 169 от Договора, когато държавата-членка, за която е предназначено не се съобразява с него.

37. Що се отнася до аргумента относно зачитането на правото на защита на засегнатата държава-членка трябва да отбележим, че самото обстоятелство, че член 90, параграф 3 не предвижда противно на член 93 процедура, осигуряваща спазване на тези права, това не може да се използва като аргумент да бъде лишена Комисията от компетенцията да приеме спорното решение; от съдебната практика всъщност е ясно, че дори в отсъствието на изрични разпоредби, общия принцип за спазване на правата на защита е задължителен за всяка институция на Общността, която приема акт, който би могъл да засегне адресата (вж. например Решение от 14 февруари 1990 г., по дело Франция/Комисия, С-301/87, Recueil стр. I-307).

38. Въпросът дали в този случай Комисията е спазила този принцип трябва да се провери в рамките на правното основание, извлечено от нарушаването на правата на защита.

39. При тези условия трябва да се отхвърли, в двете дела, първото правно основание, извлечено от липсата на компетентност на Комисията да приеме спорното решение.

По правното основание, извлечено от нарушението на правата на защита

40. Ищците поддържат, че като приема спорното решение, Комисията е пренебрегнала правата на защита, които са част от общите принципи на правото на Общността.

41. Кралство Нидерландия твърди, че телекса на Комисията от 29 ноември 1988 г. не може да се приеме като истинско изложение на възражения на всички съображения, които се съдържат в спорното решение. Освен това, то твърди, че в периода, изтекъл между неговия отговор от 16 януари 1989 г. и датата на приемане на оспорваното решение 20 декември 1989 г. не е имало възможност да представи своята гледна точка, докато междувременно Комисията е поискала позицията на частните куриерски предприятия.

42. РТТ твърди, че преди приемането на решение като това в случая, Комисията би трябвало да изслуша засегнатите предприятия по същия начин, по който е била длъжна да ги изслуша преди приемането на решение съгласно Регламент № 17 на Съвета от 6 януари 1962 г., първи регламент за прилагане на членове 85 и 86 от Договора (ОВ 1962 г., 13,

стр. 204). Но Комисията е имала един единствен контакт с ищите през октомври 1988 г.

43. Комисията оспорва, че е нарушила правата на защита като е приела оспорваното решение. Нидерландското правителство е било изслушано по отношение на всяко от възраженията, съдържащи се в спорното решение. Тъй като процедурата съгласно член 90, параграф 3 е между Комисията и засегнатата държава-членка, Комисията не е била задължена да изслушва отделно РГТ.

44. Що се отнася до правното основание, извлечено от нарушение на правата на защита по отношение на Кралство Нидерландия, трябва да се подчертае, че съгласно постоянна съдебна практика, спазването на правата на защита във всяка открита процедура срещу едно лице, и която може да доведе до акт, който може да го засегне съставлява основен принцип на правото на Общността и трябва да се осигури дори и в отсъствието на специална правна уредба (вж. например Решение от 14 февруари 1990 г., по дело Франция/Комисия, посочено по-горе).

45. Според този принцип засегнатата държава-членка преди приемането на решението съгласно член 90, параграф 3 от Договора трябва да получи подробно, точно и пълно изложение на възраженията, които Комисията смята да повдигне срещу нея.

46. Съдът е отсъдил, че този принцип изисква също така засегнатата държава-членка да бъде в състояние да изкаже своята гледна точка относно становищата, представени от заинтересовани трети лица (вж. Решение от 14 февруари 1990, по дело Франция/Комисия, посочено по-горе).

47. В конкретния случай трябва да се заяви обаче, че телекса от 29 ноември 1988 г. не съдържа пълно и точно изложение на възраженията, които Комисията смята да повдигне в спорното решение. Всъщност Комисията просто повдига при общи условия въпроса за несъвместимостта на Закона за пощите с член 90, параграф 1, заедно с член 86 от Договора без да излага различните елементи съставляващи нарушението на този член, както са изброени в спорното решение.

48. Трябва да се добави, че Кралство Нидерландия не е било изслушано от Комисията след писмото му от 16 януари 1989 г., и по-специално не е имало възможност да вземе позиция спрямо консултациите на Комисията с професионални организации за куриерски услуги. Комисията сама обаче е признала по време на писмената фаза на производството, че тези консултации са били необходими, за да си състави мнение относно предвидимите последици от Закона за пощите върху дейностите на частните куриерски предприятия.

49. При тези условия трябва да се констатира, че правата на защита са били нарушени в случая на Нидерландия в следствие на това, че Комисията е пропуснала да изпрати на тази държава-членка съобщение,

което съдържа точно и пълно изложение на възраженията, повдигнати в спорното решение и от факта, че нидерландското правителство не е било изслушано между 16 януари 1989 г. и датата на приемане на оспорваното решение по-специално по отношение на консултациите, които Комисията е имала с професионалните организации за куриерски услуги.

50. Що се отнася до правното основание, извлечено от нарушаването на правата на защита по отношение на РТТ, който твърди че не е бил изслушан от Комисията трябва да се отбележи първо, че тези предприятия са преки бенефициенти на оспорената държавна мярка, и че са изрично посочени в Закона за пощите, а също така са изрично посочени от спорното решение и понасят пряко икономическите последици на това решение.

51. При тези условия трябва да се констатира, че тези предприятия имат право да бъдат изслушани.

52. Трябва след това да се отбележи, че Комисията е имала само неформални контакти с РТТ през октомври 1988 г., и че се е ограничила само да информира тези предприятия за проблемите, които Законът за пощите повдига спрямо правилата за конкуренция на Договора, и че тя никога не е уточнила конкретните си възражения срещу съответната държавна мярка.

53. При тези условия, трябва да се констатира, че Комисията е нарушила правото на РТТ да бъдат изслушани.

54. От изложените по-горе съображения следва, че исковете, предявени от Кралство Нидерландия по дело С-48/90 и от РТТ по дело С-66/90 са основателни, и че спорното решение трябва да бъде отменено.

По съдебните разноски

55. Съгласно член 69, параграф 2 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски. След като Комисията е загубила делата С-48/90 и С-66/90, следва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски и по двете дела. Страните, встъпили в подкрепа на исканията на Комисията ще понесат направените от тях съдебни разходи.

По изложените съображения Съдът реши:

1. Решение 90/16/ЕИО на Комисията от 20 декември 1989 г. относно предоставянето в Нидерландия на експресни куриерски услуги се отменя.

2. Комисията се осъжда да заплати съдебните разноски по дела С-48/90 и С-66/90.

3. Встъпилите страни понасят направените от тях съдебни разноски.

Подписи

Произнесено в открито съдебно заседание в Люксембург на 12 февруари
1992 година.

Подписи