DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)
25. februar 1998 *

I sag C-59/98,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved ledende juridisk konsulent Giuliano Marenco og José F. Crespo Carillo, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Storhertugdømmet Luxembourg ved afdelingschef Nicolas Schmit, Afdelingen for Internationale Økonomiske Forbindelser og Samarbejde, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, 6, rue de la Congrégation, Luxembourg,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Storhertugdømmet Luxembourg har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Kommissionens direktiv 94/46/EF af 13. oktober 1994 om ændring af direktiv 88/301/EØF og 90/388/EØF for så vidt angår satellitkommunikation (EFT L 268, s. 15), idet det ikke har vedtaget alle de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme dette direktiv,

* Processprog: fransk.

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.-P. Puissochet, og dommerne P. Jann, J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann (refererende dommer) og D. A. O. Edward,

generaladvokat: S. Alber
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 19. november 1998,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 27. februar 1998 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af EF-traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Storhertugdømmet Luxembourg har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Kommissionens direktiv 94/46/EF af 13. oktober 1994 om ændring af direktiv 88/301/EØF og 90/388/EØF for så vidt angår satellitkommunikation (EFT L 268, s. 15, herefter »direktivet«), idet det ikke har vedtaget alle de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme dette direktiv.

2 Direktivet har navnlig ændret Kommissionens direktiv 90/388/EØF af 28. juni 1990 om liberalisering af markedet for teletjenester (EFT L 192, s. 10), som har til

formål at ophæve særlige eller eksklusive rettigheder på området for teletjenester og at sikre alle tjenesteleverandører ret til at levere sådanne tjenester.

3 Direktivet har til formål at fastlægge den nødvendige juridiske ramme for at fjerne begrænsninger og at etablere nye aktiviteter inden for satellitkommunikation. I denne henseende skal medlemsstaterne i medfør af artikel 2, stk. 2, i direktiv 90/388, som affattet ved direktivets artikel 2, nr. 2, litra b), oplyse, »hvilke kriterier der ligger til grund for tildeling af godkendelser, samt hvilke betingelser der er forbundet med sådanne godkendelser og med anmeldelsesprocedurerne i forbindelse med driften af transmitterende jordstationer«.

4 Det bestemmes i direktivets artikel 4, at medlemsstaterne senest ni måneder efter ikrafttrædelsen af dette direktiv skal give Kommissionen oplysninger, der gør det muligt for den af fastslå, at disse bestemmelser er overholdt. Da direktivet er trådt i kraft den 8. november 1994, udløb fristen for medlemsstaterne til at give oplysninger om gennemførelsesforanstaltningerne den 7. august 1995.

5 Ved udløbet af denne frist havde Storhertugdømmet Luxembourg ikke underrettet Kommissionen om nogen foranstaltning til gennemførelse af direktivet. Som følge heraf sendte Kommissionen den 27. oktober 1995 en begrundet udtalelse til den luxembourgske regering, hvori den opfordrede denne til at fremsætte sine bemærkninger inden for en frist på to måneder, i overensstemmelse med proceduren i traktatens artikel 169.

6 Ved skrivelse af 20. december 1995 har den luxembourgske regering meddelt Kommissionen, at den havde godkendt et nyt lovforslag om telekommunikation den 1. december 1995.

7 Ved skrivelse af 27. maj 1997 har den luxembourgske regering givet Kommissionen meddelelse om storhertugelig anordning af 25. april 1997 om fastsættelse af minimumskravene til specifikationer for etablering og drift af GSM- og GSM/DCS 1800-net (herefter »storhertugelig anordning af 25.4.1997 om GSM-tjenester«), der gennemfører Rådets direktiv 87/372/EØF af 25. juni 1987 om de frekvensbånd, der skal stilles til rådighed for samordnet indførelse af offentlig fælleseuropæisk digital celleopbygget landmobilradiokommunikation i Fællesskabet (EFT L 196, s. 85), og direktiv 90/388, som ændret ved direktivets artikel 2.

8 Efter at have konstateret, at storhertugelig anordning af 25. april 1997 om GSM-tjenester ikke omfattede satellitkommunikation, men udelukkende landmobilkommunikation, antog Kommissionen, at ikke alle nødvendige bestemmelser til gennemførelse af direktivet var blevet vedtaget. Den sendte derfor den 7. juli 1997 en begrundet udtalelse til Storhertugdømmet Luxembourg, hvori den konstaterede, at det havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivet, idet det ikke havde vedtaget alle de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme dette direktiv, og opfordrede det til at efterkomme denne udtalelse inden for en frist på to måneder fra dens meddelelse.

9 I forbindelse med gennemførelsen af direktivet har den luxembourgske regering ved skrivelse af 14. juli 1997 atter givet Kommissionen meddelelse om storhertugelig anordning af 25. april 1997 om GSM-tjenester og om lov af 21. marts 1997 om telekommunikation (herefter »lov af 21.3.1997«), der trådte i kraft den 1. april 1997.

10 Den 28. og 30. juli 1997 har Kommissionen ad uofficielle kanaler modtaget storhertugelig anordning af 23. april 1997 om terminaludstyr til telekommunikation og udstyr til jordstationer til satellitkommunikation, herunder den gensidige anerken-

delse af udstyrets overensstemmelse, forslag til storhertugelig anordning om fastsættelse af minimumskravene til specifikationer for etablering og drift af et fastnet til telekommunikation og teletjenester, som omhandlet i artikel 7, stk. 2, litra a), i lov af 21. marts 1997, samt forslag til storhertugelig anordning om fastsættelse af minimumskravene til specifikationer for etablering og drift af et fastnet til telekommunikation, som omhandlet i samme lovs artikel 7, stk. 2, litra b).

11 De to ovennævnte forslag til storhertugelige anordninger blev officielt meddelt Kommissionen ved skrivelse af 8. september 1997 i forbindelse med gennemførelsen af andre direktiver. De blev vedtaget den 22. december 1997 og offentliggjort den 29. december 1997 i *Mémorial: Journal officiel du grand-duché de Luxembourg*.

12 Da anvendelsesområdet for disse anordninger — i mangel af udtrykkelig udelukkelse heraf — kan omfatte satellittjenester, har Kommissionen ved skrivelse af 22. december 1997 anmodet den luxembourgske regering om nærmere oplysninger vedrørende dette punkt; denne anmodning er ikke blevet efterkommet. Under alle omstændigheder har den luxembourgske regering ikke givet meddelelse om de nævnte anordninger som led i gennemførelsen af direktivet.

13 Kommissionen har anlagt nærværende sag, da den er af den opfattelse, at ikke alle nødvendige foranstaltninger var blevet truffet for at sikre gennemførelsen af direktivet, og at den luxembourgske regering ikke har efterkommet den begrundede udtalelse.

14 Kommissionen har gjort gældende, at Storhertugdømmet Luxembourgs gennemførelse af direktivet skulle gøre det muligt for udbydere af satellittjenester at komme ind på markedet og navnlig at sende til en satellit efter eget valg fra det

luxembourgske område som følge af afskaffelsen af restriktioner for udbydelsen af sådanne tjenester og vedtagelsen i overensstemmelse med direktivets artikel 2, nr. 2, litra b), af bestemmelser, der fastsætter kriterierne og procedurerne for tildeling af de nødvendige godkendelser for at drive virksomhed på dette område, herunder procedurerne for opnåelse af frekvenser og koordineringen af sendesteder med henblik på at undgå skadelige interferenser.

15 Kommissionen har anført, at gennemførelsesanordningerne til lov af 21. marts 1997, som er omhandlet i artikel 10, stk. 2, vedrørende kriterier og procedurer for meddelelse af tilladelser efter ansøgning, i artikel 14, stk. 4, vedrørende størrelsen af ansøgningsgebyret for de tjenester, der er undergivet anmeldelsespligt, i artikel 30, stk. 4, vedrørende gebyr for tildeling af en eksklusiv frekvens, og i artikel 65 vedrørende afgiftsbeløb til dækning af de årlige omkostninger ved administration af tilladelser til private udbydere, endnu ikke er blevet vedtaget.

16 Desuden har Kommissionen anført, at den hverken har kendskab til offentliggørelsen af ansøgningsskemaer til tilladelser, som er omhandlet i artikel 10, stk. 2, i forslag til anordning om kriterier og procedurer for meddelelse af tilladelser, eller til den for kommunikation ansvarlige ministers vedtagelse af de anmeldelsesbetingelser, der finder anvendelse på tjenester undergivet anmeldelsespligt i overensstemmelse med artikel 14, stk. 3, i lov af 21. marts 1997, eller vedtagelsen af en tekst, der præciserer procedurerne for tildeling af frekvenser som nævnt i samme lovs artikel 30, stk. 1.

17 Den luxembourgske regering har bestridt, at den har begået det af Kommissionen påståede traktatbrud. Den har gjort gældende, at direktivet for så vidt angår ophævelsen af eksklusive eller særlige rettigheder for telekommunikation via satellit er

blevet gennemført ved lov af 21. marts 1997. Den har anført, at denne lov finder anvendelse på satellitkommunikation, for så vidt som den omfatter telekommunikation i al almindelighed. Selv om udbydelsen af satellittjenester kræver en godkendelse, bliver denne meddelt nærmest automatisk, idet en enkel anmeldelse er tilstrækkelig. Når benyttelsen af frekvenser er underlagt en almindelig godkendelse, skyldes det, at denne ordning er nødvendig på grund af visse geografiske områders særegenhed for at sikre den gode funktion af satellittjenester i al almindelighed. I det pågældende tilfælde det drejer sig dog alene om en ren formforskrift.

18 Kommissionen har i replikken nærmere anført, at den ikke bebrejder Storhertugdømmet Luxembourg, at det ikke har afskaffet alle foranstaltninger, der i givet fald har tildelt særlige eller eksklusive rettigheder på området for satellitkommunikation, men at den bebrejder Storhertugdømmet Luxembourg, at det ikke har vedtaget de anordninger, der er nævnt i denne dom i præmis 15 og 16.

19 Det bemærkes herved, at direktivet for at nå sit mål pålægger medlemsstaterne at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at sikre alle tjenesteleverandører ret til at stille teletjenester til rådighed på området for satellitkommunikation. Således skal medlemsstaterne i medfør af direktivets artikel 2, nr. 2, litra b), oplyse, hvilke kriterier der ligger til grund for tildeling af godkendelser, samt hvilke betingelser der er forbundet med sådanne godkendelser og med anmeldelsesprocedurerne i forbindelse med driften af transmitterende jordstationer.

20 Det bemærkes for det første, at ifølge luxembourgsk lovgivning er det nødvendigt med en godkendelse til etablering og drift af satellitkommunikation. Desuden er det i medfør af artikel 14, stk. 3, i lov af 21. marts 1997 vedkommende minister, der

fastsætter betingelserne for den anmeldelse, som tjenesteleverandøren af telekommunikation skal foretage. Ligeledes skal størrelsen af de ansøgningsgebyrer, som leverandøren af satellitkommunikation skal betale, fastsættes ved en storhertugelig anordning i medfør af samme lovs artikel 14, stk. 4.

21 For så vidt angår tildeling og benyttelse af frekvenser indeholder artikel 29 ff. i lov af 21. marts 1997 rammebestemmelserne og de almindelige principper, der finder anvendelse på denne procedure. De nærmere betingelser vedrørende proceduren for tildeling af frekvenser samt størrelsen af de hermed forbundne omkostninger, som tjenesteleverandøren skal betale, fastsættes af ministeren.

22 Under hensyn til den omstændighed, at loven af 21. marts 1997 og de storhertugelige anordninger, der er udstedt med hjemmel i denne lov, vedrører driften af telekommunikationsnet i al almindelighed, må det fastslås, som Kommissionen med rette har gjort, at etableringen og driften af et satellitnet ligeledes kræver godkendelse, hvilket i øvrigt ikke er bestridt af den luxembourgske regering. Ifølge artikel 10, stk. 2, og artikel 65 i lov af 21. marts 1997 skal kriterierne for tildeling af en sådan godkendelse og afgiftsbeløbet, som skal opkræves hos hver tjenesteleverandør, fastsættes ved storhertugelige anordninger.

23 Heraf følger, som generaladvokaten har anført i punkt 29 i forslaget til afgørelse, at selv om lov af 21. marts 1997 har fastsat den juridiske ramme og de almindelige betingelser — fra anmeldelsen til tildelingen af frekvenser og godkendelser — for etablering og drift af satellitkommunikation, er bestemmelserne, der regulerer iværksættelsen af alle disse procedurer, endnu ikke blevet vedtaget. Lov af 21. marts 1997 fastsætter navnlig hverken de betingelser, hvorefter en tjenesteleverandør kan opnå godkendelser, eller størrelsen af de ansøgningsgebyrer og afgifter, som skal afholdes af denne.

24 Det må følgelig fastslås, at Storhertugdømmet Luxembourg har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivet, idet det ikke inden for den fastsatte frist har vedtaget alle de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme dette direktiv.

Sagens omkostninger

25 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Storhertugdømmet Luxembourg tilpligtes at betale sagens omkostninger, og da dette har tabt sagen, dømmes det til at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

1) Storhertugdømmet Luxembourg har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Kommissionens direktiv 94/46/EF af 13. oktober 1994 om ændring af direktiv 88/301/EØF og 90/388/EØF for så vidt angår satellitkommunikation, idet det ikke inden for den fastsatte frist har vedtaget alle de love og

administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme dette direktiv.

2) Storhertugdømmet Luxembourg betaler sagens omkostninger.

Puissochet Jann Moitinho de Almeida

Gulmann Edward

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 25. februar 1999.

R. Grass J.-P. Puissochet

Justitssekretær Formand for Femte Afdeling