DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)
7. november 1996 *

I sag C-221/94,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Anders C. Jessen, Kommissionens Juridiske Tjeneste, og Jean-Francis Pasquier, der er udstationeret som national ekspert ved Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Storhertugdømmet Luxembourg ved directeur des relations économiques internationales et de la coopération i Udenrigsministeriet Nicolas Schmit, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos nævnte ministerium,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Storhertugdømmet Luxembourg har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til Rådets direktiv 91/263/EØF af 29. april 1991 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om teleterminaludstyr samt gensidig anerkendelse af udstyrets overensstemmelse (EFT L 128, s. 1), og navnlig dette direktivs artikel 17, principalt, fordi det ikke inden for den fastsatte frist har udstedt de nødvendige love og administrative bestemmelser for at efterkomme direktivet, og subsidiært, fordi det ikke straks har underrettet Kommissionen om disse foranstaltninger,

har

* Processprog: fransk.

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, G. F. Mancini (refererende dommer), og dommerne J. L. Murray, C. N. Kakouris, P. J. G. Kapteyn og H. Ragnemalm,

generaladvokat: C. O. Lenz
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 13. juni 1996, hvor Storhertugdømmet Luxembourg var repræsenteret af advokat Patrick Kinsch, Luxembourg, og Kommissionen af Jean-Francis Pasquier,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 12. september 1996,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 28. juli 1994 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 de forpligtelser, der påhviler det i henhold til Rådets direktiv 91/263/EØF af 29. april 1991 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om teleterminaludstyr samt gensidig anerkendelse af udstyrets overensstemmelse (EFT L 128, s. 1), og navnlig dette direktivs artikel 17, principalt, fordi det ikke inden for den fastsatte frist har udstedt de nødvendige love og administrative bestemmelser for at efterkomme direktivet, og subsidiært, fordi det ikke straks har underrettet Kommissionen om disse foranstaltninger.

2 Formålet med direktiv 91/263 er, som det fremgår af dets titel, at gennemføre en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om teleterminaludstyr, herunder gensidig anerkendelse af udstyrets overensstemmelse. Ifølge direktivets artikel 17 skulle medlemsstaterne træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme direktivet senest den 6. november 1992 og straks underrette Kommissionen herom.

3 Da Kommissionen ikke havde modtaget nogen underretning fra den luxembourgske regering om de trufne foranstaltninger, opfordrede den ved skrivelse af 21. december 1992 denne til i medfør af traktatens artikel 169 at fremsætte sine bemærkninger.

4 Da denne skrivelse ikke blev besvaret, tilstillede Kommissionen den 7. februar 1994 den luxembourgske regering en begrundet udtalelse, hvori den opfordrede den til inden to måneder fra udtalelsens meddelelse at træffe de foranstaltninger, der var nødvendige for at efterkomme direktiv 91/263. Da også denne udtalelse forblev ubesvaret, har Kommissionen anlagt nærværende sag.

5 Den luxembourgske regering har for Domstolen i første række gjort gældende, at direktiv 91/263 allerede fandt anvendelse, idet de af direktiv 91/263 omfattede spørgsmål allerede er omfattet af storhertugelig anordning af 15. december 1988 om gennemførelse af Rådets direktiv 86/361/EØF af 24. juli 1986 om første fase af den gensidige anerkendelse af typegodkendelse af teleterminaludstyr (EFT L 217, s. 21).

6 Den sagsøgte regering har dernæst henvist til luxembourgsk lov af 10. august 1992 om oprettelse af en post- og telekommunikationsvirksomhed, hvorved der skete en omlægning af det tidligere post- og telekommunikationsvæsen, der nu blev en offentlig, økonomisk selvstændig virksomhed med stilling som juridisk person. Den har anført, at der ved denne lov blev skabt en særlig luxembourgsk retsanordnende myndighed, der er en anden end den erhvervsdrivende, og at Storhertug-

dømmets politik på området altid har været liberal. Den har endelig anført, at der allerede foreligger et forslag til lov om gennemførelse af direktiv 91/263 samt af Rådets direktiv 93/97/EØF af 29. oktober 1993 om supplering af direktiv 91/263/EØF for så vidt angår satellitjordstationsudstyr (EFT L 290, s. 1).

7 Den luxembourgske regering mener på baggrund heraf, at det resultat, der ønskes tilvejebragt med direktiv 91/263, allerede er opnået, og at direktivets principper, dvs. fri bevægelighed for terminaludstyr og gensidig anerkendelse af udstyrets overensstemmelse, følges af Storhertugdømmet.

Storhertugelig anordning af 15. december 1988

8 Da direktiv 86/361 er blevet gennemført ved storhertugelig anordning af 15. december 1988, der uden ændringer gengiver direktivets ordlyd som bilag, skal der først og fremmest gennemføres en undersøgelse af dette direktivs og direktiv 91/263's formål og bestemmelser med henblik på at fastslå, om Storhertugdømmet Luxembourg med gennemførelsen af det første har vedtaget de foranstaltninger, der er nødvendige for at iværksætte det andet.

9 I femte betragtning til direktiv 86/361 hedder det, at »gensidig anerkendelse af typegodkendelser af teleterminaludstyr er et væsentligt led i oprettelsen af et åbent og ensartet marked for dette udstyr«. Det fremgår af sjette betragtning til direktivet, at dette mål kun kan gennemføres trinvis, da der i medlemsstaterne hersker forskellige vilkår samt tekniske og administrative begrænsninger.

10 Ifølge syvende betragtning til direktiv 86/361 udgøres den første fase i den gensidige anerkendelse af typegodkendelser af teleterminaludstyr af den gensidige

anerkendelse af overensstemmelsesprøvning af seriefremstillet udstyr af denne art. Direktivets artikel 1 indeholder derfor følgende bestemmelse: »Medlemsstaterne gennemfører gensidig anerkendelse af resultaterne af prøvning af seriefremstillet teleterminaludstyrs overensstemmelse med fælles overensstemmelsesspecifikationer i henhold til bestemmelserne i dette direktiv«.

11 Efter artikel 7, stk. 1 og 2, i direktiv 86/361 skal medlemsstaterne meddele Kommissionen, hvilke myndigheder de på deres område har bemyndiget til at udstede typegodkendelse af terminaludstyr, og hvilke laboratorier der er anerkendt som kompetente til at kontrollere, om udstyret er i overensstemmelse med de fælles overensstemmelsesspecifikationer i direktivets artikel 2, nr. 13. Disse laboratorier har også kompetence til, når det er relevant, at udstede de i artikel 7, stk. 3, nævnte overensstemmelsescertifikater, som indeholder samtlige resultater af de målinger, der er gennemført.

12 Selv om formålet med direktiv 86/361 er den gensidige anerkendelse og harmoniseringen af overensstemmelsesspecifikationerne, er det imidlertid, som fremhævet af generaladvokaten i punkt 12 i forslaget til afgørelse, stadig nødvendigt at foretage en typegodkendelse i hver medlemsstat, idet en anerkendelse i en anden medlemsstat kun vedrører resultaterne af prøvningerne.

13 Endelig er det ved artikel 9 i direktiv 86/361 pålagt Kommissionen at undersøge de nærmere regler for anden fase i gennemførelsen af et marked uden indre grænser for terminaludstyr, som navnlig skal omfatte gennemførelsen af gensidig anerkendelse af typegodkendelser, og at forelægge Rådet forslag herom.

14 Hvad direktiv 91/263 angår er det i dettes første betragtning anført, at artikel 9 i direktiv 86/361 indeholdt bestemmelser om en senere fase med fuld gensidig anerkendelse af typegodkendelse af terminaludstyr. Dette viser klart forskellene mellem de to direktiver.

15 I øvrigt bemærkes det, at formålet med direktiv 91/263 er mere omfattende end formålet med direktiv 86/361, nemlig fuld gensidig anerkendelse af typegodkendelser af terminaludstyr, således at der for hvert terminaludstyr meddeles en enkelt typegodkendelse, der er gyldig i hele Fællesskabet. Desuden er anvendelsesområdet for direktiv 91/263 mere omfattende end anvendelsesområdet for direktiv 86/361, eftersom det omfatter både terminaludstyr, der er bestemt til at blive tilsluttet det offentlige telenet (direktivets artikel 1), og udstyr, som kan tilsluttes offentlige telenet, men som ikke er bestemt til et sådant formål (direktivets artikel 2).

16 Ifølge artikel 3 i direktiv 91/263 skal medlemsstaterne træffe alle nødvendige foranstaltninger til at sikre, at der kun markedsføres og ibrugtages terminaludstyr, der — korrekt installeret og vedligeholdt, samt anvendt til det tilsigtede formål — opfylder kravene i direktivet. Heraf følger, at direktivet omfatter anerkendelse ikke blot af resultaterne af de målinger, der er gennemført i de andre medlemsstater, men også af typegodkendelserne.

17 Terminaludstyr skal desuden opfylde de tre krav, der er opstillet i artikel 4, stk. 1, litra c), e) og f), dvs. krav om elektromagnetisk kompatibilitet, om effektiv anvendelse af radiofrekvensspektret og om udstyrets evne til at fungere sammen med offentligt telenetudstyr hvad angår opkobling, ændring, taksering, opretholdelse og nedkobling af fysiske eller virtuelle forbindelser. Disse krav er ikke angivet i den liste over væsentlige krav, der er nævnt i artikel 2, nr. 17, i direktiv 86/361.

18 Når et terminaludstyr er i overensstemmelse med bestemmelserne i direktiv 91/263, må medlemsstaterne ikke hindre, at det markedsføres, omsættes frit eller

anvendes på deres område (artikel 5). Det skal ligeledes bemærkes, at medlemsstaterne skal forudsætte, at de væsentlige krav ifølge artikel 4, stk. 1, litra a), og b), er opfyldt for så vidt angår terminaludstyr, som opfylder de nationale standarder, der gennemfører de relevante harmoniserede standarder, hvis referencer er blevet offentliggjort i EF-Tidende. Artikel 6, stk. 2, i direktiv 91/263 bestemmer desuden, at Kommissionen skal vedtage bestemmelser vedrørende de væsentlige krav, der er angivet i direktivet.

19 Ved direktiv 91/263 er der også blevet indført regler om EF-mærkning af terminaludstyr, der er i overensstemmelse med direktivet, som ikke fandtes i direktiv 86/361.

20 På baggrund af det anførte er det klart, at nationale bestemmelser, der blot gengiver teksten til direktiv 86/361, ikke er tilstrækkelige til at gennemføre direktiv 91/263.

Loven af 10. august 1992

21 Som anført af generaladvokaten i punkt 25 i forslaget til afgørelse, bestod der allerede efter artikel 6 i Kommissionens direktiv 88/301/EØF af 16. maj 1988 om konkurrence på teleterminalmarkederne (EFT L 131, s. 73) en pligt til at adskille den virksomhed, der udbyder varer og tjenesteydelser på telekommunikationsområdet, og det organ, der har kompetence til at udstede godkendelser. På baggrund af det ovenfor anførte står det fast, at direktiv 91/263's rækkevidde og formål går ud over de nationale bestemmelser, der gælder på området. Dette argument skal derfor forkastes.

Storhertugdømmet Luxembourgs liberale politik og forslaget til storhertugelig anordning

22 Vedrørende den argumentation, som den luxembourgske regering bygger på synspunktet om, at der er ført en liberal politik på området for teleterminaler, er det tilstrækkeligt at henvise til, at efter Domstolens praksis kan den omstændighed, at en praksis er i overensstemmelse med de krav om beskyttelse, der følger af et direktiv, ikke begrunde en undladelse af at gennemføre dette direktiv i national ret ved bestemmelser, der kan skabe en retstilstand med den fornødne bestemthed, klarhed og forståelighed, hvorved den enkelte borger har mulighed for at kende sine rettigheder og pligter (jf. således bl. a. dom af 30.5.1991, sag C-361/88, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2567, præmis 24). Det bemærkes desuden, at den omstændighed, at der foreligger et forslag til bestemmelser ikke kan være en fyldestgørende gennemførelse af direktiv 91/263.

23 På baggrund heraf må det fastslås, at Storhertugdømmet Luxembourg ved ikke inden for den fastsatte frist at have udstedt de nødvendige love og administrative bestemmelser for at efterkomme direktiv 91/263 har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivet og navnlig dettes artikel 17.

Sagens omkostninger

24 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Sagsøgte har tabt sagen og pålægges derfor at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

1) Storhertugdømmet Luxembourg har ved ikke inden for den fastsatte frist at udstede de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme Rådets direktiv 91/263/EØF af 29. april 1991 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om teleterminaludstyr samt gensidig anerkendelse af udstyrets overensstemmelse, tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivet og navnlig dettes artikel 17.

2) Storhertugdømmet Luxembourg betaler sagens omkostninger.

Mancini Murray Kakouris

Kapteyn Ragnemalm

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 7. november 1996.

R. Grass G. F. Mancini

Justitssekretær Formand for Sjette Afdeling