# FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CARL OTTO LENZ

fremsat den 12. september 1996 *

## A — Indledning

1. Kommissionen har i nærværende traktatbrudssag gjort gældende, at Storhertugdømmet Luxembourg har tilsidesat sine forpligtelser 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 [1]. Den gør gældende, at Storhertugdømmet Luxembourg ikke inden for den fastsatte frist har vedtaget de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme direktivet, eller subsidiært ikke straks har underrettet Kommissionen om disse foranstaltninger.

2. Ifølge direktivets artikel 17 skal 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, og da Storhertugdømmet ikke efterkom den begrundede udtalelse i henhold til artikel 169, anlagde Kommissionen sag med påstand om, at det fastslås:

— Storhertugdømmet Luxembourg har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til EF-traktatens artikel 189, stk. 3, og artikel 17 i direktiv 91/263/EØF, idet det ikke har vedtaget de nødvendige love og administrative bestemmelser til gennemførelse af Rådets direktiv 91/263/EØF om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om teleterminaludstyr samt gensidig anerkendelse af udstyrets overensstemmelse.

— Subsidiært, at Luxembourg i al fald har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til de nævnte bestemmelser, idet det ikke straks har underrettet Kommissionen om sådanne foranstaltninger.

— Storhertugdømmet Luxembourg pålægges at betale sagens omkostninger.

* Originalsprog: tysk.

1 — EFT L 128, s. 1.

4. Storhertugdømmet Luxembourg har i svarskriftet forklaret, at der allerede foreligger et forslag til gennemførelse af dette direktiv samt direktivet til supplering heraf. Formålene med direktiv 91/263 er imidlertid efter den luxembourgske regerings opfattelse allerede opfyldt i Storhertugdømmet Luxembourg, dels fordi der er vedtaget en lovgivning allerede i 1988 og i august 1992, og dels fordi der i Luxembourg føres en meget liberal politik for så vidt angår teleterminaler.

5. På baggrund heraf, har Storhertugdømmet Luxembourg nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

6. Først under den mundtlige forhandling har Kommissionen svaret på de argumenter, Storhertugdømmet Luxembourg havde fremført i svarskriftet. Den har gjort gældende, at hverken den lovgivning, som Storhertugdømmet har påberåbt sig, eller den nævnte liberale praksis efter dens opfattelse kan opfylde kravene ifølge direktiv 91/263.

## B — Stillingtagen

7. Storhertugdømmet Luxembourg har gjort gældende, at der ikke som påstået af Kommissionen foreligger et traktatbrud. Den anfører herved, at direktivet allerede, også selv om der ikke er vedtaget nogen egentlig gennemførelsesakt, finder anvendelse i Luxembourg, eller at det mål, der forfølges med det, allerede er realiseret dér.

8. Direktiv 91/263 tager bl. a. sigte på gensidig anerkendelse af teleterminaludstyrs overensstemmelse. Efter Storhertugdømmet Luxembourgs opfattelse er denne gensidige anerkendelse allerede reguleret ved en i 1988 vedtaget lov. Der er tale om den lov, hvorved Rådets direktiv 86/361/EØF af 24. juli 1986 om første fase af den gensidige anerkendelse af typegodkendelse af teleterminaludstyr [2], blev gennemført. Direktivets indhold er i sin helhed blevet gentaget i forbindelse med denne gennemførelse.

9. Som Kommissionen med føje har anført under den mundtlige forhandling, kan kravene i direktiv 91/263 ikke opfyldes ved en gennemførelse af direktiv 86/361, idet førstnævnte direktivs målsætning er langt videregående.

2 — EFT L 217, s. 21.

10. Ifølge artikel 1 i direktiv 86/361 tog dette sigte på gensidig anerkendelse af resultaterne af prøvning af seriefremstillet teleterminaludstyrs overensstemmelse med fælles overensstemmelsesspecifikationer. Det fremgår af betragtningerne til direktivet, at gensidig anerkendelse af typegodkendelser af teleterminaludstyr er et væsentligt led i oprettelsen af et åbent og ensartet marked for dette udstyr. Da der i medlemsstaterne hersker forskellige vilkår samt tekniske og administrative begrænsninger, bør dette mål forfølges trinvist [3].

11. I syvende betragtning nævnes gensidig anerkendelse af overensstemmelsesprøvning af seriefremstillet teleterminaludstyr som første fase i denne proces. Herved bør der bygges på en fastlæggelse af fælles tekniske specifikationer, der baseres på internationale standarder og specifikationer og på harmonisering af generelle tekniske forskrifter [4]. Der må altså i denne første fase ske en harmonisering af standarderne. Der skal udarbejdes fortegnelser over de prøvelaboratorier og myndigheder, der i de forskellige medlemsstater udsteder typegodkendelser. Prøvelaboratoriernes opgave er at afgøre, om udstyret opfylder de fælles standarder, og i givet fald at udstede et overensstemmelsescertifikat, der angiver samtlige måleresultater. Direktiv 86/361 sigter altså mod gensidig anerkendelse af resultaterne af disse prøver i de forskellige medlemsstater, således at prøverne ikke skal gennemføre på ny for at opnå typegodkendelse i andre medlemsstater [5].

12. Som Kommissionen rigtigt har anført, er det med dette sidste direktiv absolut nødvendigt, at der opnås en godkendelse i hver enkelt medlemsstat. Omvendt indebærer bestemmelserne i direktiv 91/263, at typegodkendelser for teleterminaludstyr, der er i overensstemmelse med de i dette direktiv fastlagte krav, fuldt ud anerkendes. Det betyder, at anerkendelsen i en anden medlemsstat ikke blot gælder prøveresultaterne, men også typegodkendelsen. På grundlag heraf fastslår Kommissionen, at ordningen for gensidig anerkendelse, der blev indledt med direktiv 86/361, blev endelig fastlagt ved direktiv 91/263.

13. Også efter direktiv 86/361 var der tale om en anden fase, hvori der skulle oprettes et åbent og ensartet marked for terminaludstyr [6]. Artikel 5 i direktiv 91/263 indeholder således nu en bestemmelse om, at medlemsstaterne ikke må hindre, at terminaludstyr, som opfylder dette direktivs bestemmelser, markedsføres, omsættes og anvendes på deres område. I forbindelse hermed skal medlemsstaterne forudsætte, at de væsentlige krav om brugersikkerhed og sikkerhed for de ansatte i selskaber, der driver de offentlige telenet [direktivets artikel 4, litra a) og b)], er opfyldt for så vidt angår terminaludstyr, som

3 — Femte og sjette betragtning til direktiv 86/361.

4 — Ottende betragtning til direktiv 86/361.

5 — Artikel 6, stk. 2, i direktiv 86/361.

6 — Tiende betragtning til direktiv 86/361 samt direktivets artikel 9.

opfylder de nationale standarder, der gennemfører de relevante harmoniserede standarder. Den gensidige anerkendelse af typegodkendelsen for så vidt angår disse krav er omhandlet i artikel 6, stk. 1, hvortil Kommissionen også har henvist. [En gennemførelse af de i artikel 4, litra c)-g) forudsatte krav i form af fælles tekniske standarder er omhandlet i artikel 6, stk. 2.]

14. Tilsvarende regler fandtes ikke i direktiv 86/361. Der var deri kun tale om harmonisering af visse standarder samt om gensidig anerkendelse af resultaterne af prøverne vedrørende overensstemmelsen med de fælles forskrifter for udstyrets overensstemmelse. En typegodkendelse af terminaludstyr i hver enkelt medlemsstat var fortsat absolut påkrævet.

15. Heraf følger, at formålet med direktiv 91/263 rækker langt ud over formålet med direktiv 86/361, hvorfor en gennemførelse af direktivet vedrørende den første fase kun i ringe grad vil kunne opfylde kravene efter direktiv 91/263.

16. Kommissionen har yderligere anført, at direktiv 91/263 slet ikke kan anses for et supplement til direktiv 86/361, men tværtimod erstatter dette direktiv. Den har anført, at de to direktivers anvendelsesområde er forskellige, og at direktiv 91/263 overflødiggør det tidligere direktiv. Den har tilføjet, at den gensidige anerkendelse af resultaterne af prøverne vedrørende overensstemmelsen med fælles forskrifter for seriefremstillet teleterminaludstyrs overensstemmelse efter vedtagelsen af direktiv 91/263 ikke længere har større interesse. Dette er i øvrigt grunden til, at artikel 16 i direktiv 91/263 bestemmer, at det tidligere direktiv skal ophæves.

17. Efter min mening er bestemmelserne i direktiv 86/361 ikke alle blevet overflødige ved udstedelsen af direktiv 91/263. Harmoniseringen af standarderne er den betingelse, der skal være opfyldt for ved direktiv 91/263 at kunne bestemme, at der skal ske en gensidig anerkendelse af typegodkendelserne. Direktiv 86/361 bliver overflødigt, når den deri fastlagte harmonisering er opnået, men ikke blot i og med, at der vedtages et nyt direktiv.

18. Man kan imidlertid tiltræde Kommissionens opfattelse, for så vidt som der i det nye direktiv — efter gennemførelsen af målsætningen med direktivet fra 1986 — nu stilles nye krav til medlemsstaterne. Det er grunden til, at en gennemførelse i national ret af direktiv 86/361 ikke kan opfylde kravene ifølge direktiv 91/263 og det så meget mindre, som den nationale lov kun repræsenterer en ren gentagelse af bestemmelserne i direktiv 86/361.

19. Kommissionen har endelig i detaljer undersøgt en række forskelle i reglerne i de to direktiver. Direktiv 91/263 finder således ikke blot anvendelse på teleterminaludstyr, men også på udstyr, der kan tilsluttes det

offentlige telenet, men som ikke er bestemt til et sådant formål [7]. Kommissionen har anført, at der med denne bestemmelse gives direktiv 91/263 et større anvendelsesområde end det, direktiv 86/361 havde. Det må man medgive den, for så vidt som der i sidstnævnte direktiv kun var tale om teleterminaludstyr. Begrebet »teleterminaludstyr« blev imidlertid i det defineret som udstyr, der er bestemt til at blive tilsluttet det offentlige telenet [8]. Måske må man antage, at dette begreb også omfatter teleterminaludstyr, som det kun er muligt at tilslutte på nævnte måde. Herfor taler også den omstændighed, at en typegodkendelse efter definitionen heraf i 1986-direktivet er en medlemsstats kompetente myndigheds bekræftelse af, »at terminaludstyr af en bestemt type er godkendt eller *anerkendt som egnet til* at blive tilsluttet et givet offentligt telekommunikationsnet« [9].

20. Ordningen ifølge direktiv 91/263, der i den tysksprogede udgave ikke længere taler om »Geräten«, men om »Einrichtungen«, er imidlertid mere omfattende, for så vidt som der fastlægges særlige regler for udstyr, der blot *kan* tilsluttes (og som efter definitionen i artikel 1, stk. 2, i direktivet fra 1991 ikke mere kan anses for teleterminaludstyr). Ifølge disse bestemmelser skal sådant udstyr være ledsaget af en erklæring fra fabrikanten eller leverandøren, om, at udstyret ikke er bestemt til at blive tilsluttet det offentlige telenet, og at en sådan tilslutning udgør en overtrædelse af de nationale regler, hvorved direktiv 91/263 gennemføres. Sidstnævnte direktiv indeholder også en bestemmelse om obligatorisk mærkning af dette udstyr med anvendelse af et symbol for dette forbud [10]. Sådanne bestemmelser findes ikke i direktiv 86/361, og gennemførelsen af direktivet fra 1986 kan således ikke opfylde kravene ifølge direktivet fra 1991.

21. Kommissionen har i den forbindelse omtalt to krav vedrørende teleterminaludstyr, der forekommer første gang i direktiv 91/263, nemlig henholdsvis kravet om elektromagnetisk kompatibilitet og kravet om effektiv anvendelse af radiofrekvensspektret. Disse faktorer vidner også om, at det nye direktiv stiller større krav end direktivet fra 1986.

22. Her må man også — som Kommissionen har gjort — nævne indførelsen af et EF-mærke for teleterminaludstyr [11], der er i overensstemmelse med direktivets forskrifter. Direktivet fra 1986 indeholdt ikke bestemmelser herom.

7 — Artikel 2 i direktiv 91/263.

8 — Artikel 2, nr. 2, i direktiv 86/361.

9 — Artikel 2, nr. 10, i direktiv 86/361 (min fremhævelse).

10 — Artikel 2, stk. 1, i direktiv 91/263.

11 — Artikel 11 i direktiv 91/263.

23. Det må derfor lægges til grund, at direktiv 91/263 er langt videregående end direktivet fra 1986, således at en gennemførelse af det oprindelige direktiv ikke i fornødent omfang kan opfylde de i denne sag omhandlede krav.

24. Der er blevet fremført endnu et argument for, at direktivet finder anvendelse i Storhertugdømmet Luxembourg, nemlig at der er truffet de nødvendige foranstaltninger med henblik på at etablere konkurrence på markedet for telekommunikation. Det tidligere post- og telekommunikationsvæsen er således blevet omdannet til en offentlig, økonomisk selvstændig virksomhed med stilling som juridisk person.

25. Kommissionen har heroverfor med rette gjort gældende, at det i sagen omhandlede direktiv rigtignok forudsætter, at den virksomhed, der udbyder varer og tjenesteydelser på telekommunikationsområdet, og det organ, der har kompetence til at udstede godkendelser, adskilles, men at denne pligt allerede gjaldt efter artikel 6 i Kommissionens direktiv 88/301/EØF af 16. maj 1988 om konkurrence på teleterminalmarkederne [12]. En sådan foranstaltning kan altså ikke være et bidrag til gennemførelsen af direktiv 91/263.

26. Storhertugdømmet Luxembourg har endelig for at godtgøre, at det allerede har virkeliggjort målsætningen med direktiv 91/263 henvist til den omstændighed, at der i Storhertugdømmet føres en meget liberal politik for teleterminaludstyr, og at der ikke dér tidligere er blevet vedtaget bestemmelser, der stiller krav om udenlandsk udstyrs overensstemmelse. Alle typer teleterminaludstyr, der er godkendt i medlemsstaterne, kan sælges frit på det luxembourgske marked.

27. Kommissionen har, selv om den kan anerkende, at det forholder sig som nævnt, fremhævet, at der dermed blot foreligger en administrativ praksis. Man må således tilslutte sig dens synspunkt om, at direktivet af retssikkerhedsgrunde må gennemføres ved egentlig retsfastsættelse.

28. Det må derfor fastslås, at Storhertugdømmet Luxembourgs argumentation om, at direktivets målsætning allerede er virkeliggjort, ikke kan lægges til grund. Med direktivet tilsigtes det ikke blot, at de regler, det fastsætter, anvendes, men også at denne anvendelse er hjemlet ved lovgivningen.

29. Storhertugdømmet Luxembourg har herudover anført, at der allerede foreligger et

12 — EFT L 131, s. 73.

forslag til lov om gennemførelse af det i sagen omtvistede direktiv samt Rådets direktiv 93/97/EØF af 29. oktober 1993 om supplering af direktiv 91/263/EØF for så vidt angår satellitjordstationsudstyr [13]. Heroverfor kan man indvende, at dette ikke kan afkræfte argumentet om, at direktivet ikke er gennemført.

30. Af det anførte følger, at Storhertugdømmet Luxembourg ved ikke inden for den fastsatte frist at have vedtaget de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme direktiv 91/263, har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til dette direktiv.

31. Da det er godtgjort, at Storhertugdømmet Luxembourg ikke rettidigt har gennemført nævnte direktiv i national ret, skal Domstolen ikke tage stilling til Kommissionens subsidiære anbringende om, at Storhertugdømmet har undladt at give den underretning om de bestemmelser, det har vedtaget for at gennemføre direktivet.

32. Hvad sagens omkostninger angår, er det i Domstolens procesreglements artikel 69, stk. 2, første afsnit, bestemt, at det pålægges den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Kommissionen har nedlagt en sådan påstand, og det skal derfor pålægges Storhertugdømmet Luxembourg at afholde sagens omkostninger.

## C — Forslag til afgørelse

33. På grundlag af gennemgangen ovenfor skal jeg foreslå Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»1) Det fastslås, at Storhertugdømmet Luxembourg har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til EF-traktatens artikel 189, stk. 3, og artikel 17 i

13 — EFT L 290, s. 1.

direktiv 91/263/EØF om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om teleterminaludstyr samt gensidig anerkendelse af udstyrets overensstemmelse, idet det ikke har vedtaget de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige til gennemførelse heraf.

2) Storhertugdømmet Luxembourg dømmes til at betale sagens omkostninger.«