JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
CARL OTTO LENZ
12 päivänä syyskuuta 1996 *

A Johdanto

1. Tässä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa kanteessa komissio väittää, että Luxemburgin suurherttuakunta ei ole noudattanut sille telepäätelaitteita ja niiden vaatimustenmukaisuuden vastavuoroista tunnustamista koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 29 päivänä huhtikuuta 1991 annetun neuvoston direktiivin 91/263/ETY [1] mukaan kuuluvia velvoitteitaan. Komissio toteaa, että Luxemburgin suurherttuakunta ei ole antanut säädetyssä määräajassa kyseisen direktiivin noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä eikä se ole myöskään ilmoittanut komissiolle näistä toimenpiteistä.

2. Direktiivin 17 artiklassa jäsenvaltiot velvoitetaan toteuttamaan direktiivin noudattamisen edellyttämät toimenpiteet viimeistään 6.11.1992 ja ilmoittamaan tästä komissiolle viipymättä.

3. Koska komissio ei ollut saanut minkäänlaisia tietoja ja koska Luxemburgin suurherttuakunta ei ollut noudattanut 169 artiklan mukaista perusteltua lausuntoa, komissio nosti lopulta kanteen ja vaati yhteisöjen tuomioistuinta

— toteamaan, että Luxemburgin suurherttuakunta ei ole noudattanut sille EY:n perustamissopimuksen 189 artiklan kolmannen kohdan mukaan sekä telepäätelaitteita ja niiden vaatimustenmukaisuuden vastavuoroista tunnustamista koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 29 päivänä huhtikuuta 1991 annetun neuvoston direktiivin 91/263/ETY 17 artiklan mukaan kuuluvia velvoitteitaan, koska se ei ollut antanut kyseisen direktiivin noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä;

— toteamaan toissijaisesti, että Luxemburgin suurherttuakunta ei ole noudattanut sille edellä mainittujen määräysten ja säännösten mukaan kuuluvia velvoitteitaan, koska se ei ole ilmoittanut komissiolle näistä toimenpiteistä; ja

— velvoittamaan Luxemburgin suurherttuakunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

* Alkuperäinen kieli: saksa.

1 — EYVL L 128, s. 1.

4. Luxemburgin suurherttuakunta toteaa vastineessaan, että on jo olemassa säädösesitys, jolla tämä direktiivi ja sitä täydentävä direktiivi on tarkoitus saattaa osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Luxemburgin suurherttuakunnan mukaan direktiivin 91/263/ETY tavoitteet on jo toteutettu Luxemburgissa toisaalta sillä, että säädöksiä on annettu vuodesta 1988 lähtien sekä elokuussa 1992, ja toisaalta sillä, että Luxemburgissa noudatetaan erittäin vapaamielistä politiikkaa päätelaitteiden alalla.

5. Tämän vuoksi Luxemburgin suurherttuakunta vaatii yhteisöjen tuomioistuinta

— hylkäämään kanteen;

— velvoittamaan kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

6. Komissio vastasi vasta suullisessa käsittelyssä esittämässään vastineessa Luxemburgin suurherttuakunnan esittämiin väitteisiin; komissio totesi siinä, että Luxemburgin suurherttuakunnan mainitsemat säädökset ja tällä alalla noudatettu vapaamielinen politiikka eivät ole riittäviä toimenpiteitä direktiivissä 91/263/ETY asetettujen vaatimusten täyttämiseksi.

B Kannanotto

7. Luxemburgin suurherttuakunta kiistää komission väitteen siitä, ettei se ole noudattanut sille kuuluvia jäsenyysvelvoitteita. Luxemburgin suurherttuakunta katsoo, että vaikka nimenomaista säännöstä direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista oikeusjärjestystä ei ole annettu, direktiiviä kuitenkin sovelletaan Luxemburgissa ja että direktiivissä asetetut tavoitteet on jo saavutettu.

8. Yksi direktiivin 91/263/ETY tavoitteista on telepäätelaitteiden vaatimustenmukaisuuden vastavuoroinen tunnustaminen. Luxemburgin suurherttuakunnan mukaan jo vuonna 1988 annetussa laissa säädetään vastavuoroisesta tunnustamisesta. Tällä lailla saatettiin osaksi kansallista oikeusjärjestystä telepäätelaitteiden tyyppihyväksynnän vastavuoroisen tunnustamisen ensimmäisestä vaiheesta 24 päivänä heinäkuuta 1986 annettu neuvoston direktiivi 86/361/ETY [2]. Direktiivin sisältö toistettiin kokonaan tässä laissa.

9. Kuten komissio aiheellisesti totesi suullisessa käsittelyssä, direktiivissä 91/263/ETY asetetut vaatimukset eivät täyty sillä, että direktiivi 86/361/ETY saatetaan osaksi kansallista oikeusjärjestystä, koska direktiivin 91/263/ETY tavoitteet ovat selvästi laajemmat.

2 — EYVL L 217, s. 21.

10. Direktiivin 86/361/ETY 1 artiklan mukaisesti direktiivin tavoitteena on sellaisten testaustulosten vastavuoroinen tunnustaminen, joilla osoitetaan, että massatuotantona valmistetut telepäätelaitteet vastaavat yhteisiä vaatimustenmukaisuuseritelmiä. Kuten tämän direktiivin perustelukappaleista myös käy ilmi, telepäätelaitteiden tyyppihyväksyntien vastavuoroinen tunnustaminen on tärkeä askel kohti näiden laitteiden avointen ja yhtenäisten markkinoiden luomista. Koska jäsenvaltioiden tilanteet poikkeavat toisistaan ja niissä esiintyy teknisiä ja hallinnollisia rajoituksia, tähän tavoitteeseen on pyrittävä vaiheittain [3].

11. Seitsemännessä perustelukappaleessa mainitaan, että massatuotantona valmistettujen telepäätelaitteiden vaatimustenmukaisuustestien vastavuoroisen tunnustamisen tulisi olla ensimmäinen vaihe näiden laitteiden tyyppihyväksynnän vastavuoroisessa tunnustamisessa. Tämän tulisi pohjautua kansainvälisiin standardeihin ja eritelmiin perustuvien yhteisten teknisten eritelmien määrittämiseen sekä yleisten teknisten vaatimusten yhdenmukaistamiseen [4]. Ensimmäisessä vaiheessa on siten yhdenmukaistettava standardit. Testilaboratorioista ja eri jäsenvaltioiden viranomaisista, jotka ovat toimivaltaisia myöntämään tyyppihyväksynnän, laaditaan luettelot. Testilaboratorioiden tehtävänä on tarkastaa, vastaavatko laitteet yhteisiä vaatimustenmukaisuuseritelmiä, ja tarvittaessa antaa vaatimustenmukaisuustodistuksia, joissa on kaikki suoritettuihin mittauksiin liittyvät tiedot. Toisin sanoen direktiivin 86/361/ETY tavoitteena on eri jäsenvaltioissa tehtyjen testausten perusteella saatujen tulosten vastavuoroinen tunnustaminen, jotta näitä testejä ei tarvitsisi suorittaa uudelleen toisissa jäsenvaltioissa tyyppihyväksyntää varten [5].

12. Kuten komissio aiheellisesti huomauttaa, direktiivin 86/361/ETY mukaisesti laitteelle on kussakin jäsenvaltiossa saatava tyyppihyväksyntä. Sitä vastoin direktiivissä 91/263/ETY säädetään siinä määriteltyjä vaatimuksia vastaavien päätelaitteiden tyyppihyväksyntien täydestä tunnustamisesta. Tämä tarkoittaa sitä, että tunnustaminen toisessa jäsenvaltiossa ei koske ainoastaan testaustuloksia vaan myös tyyppihyväksyntiä. Tämän perusteella voidaan päätellä, että direktiivillä 86/361/ETY aloitettu vastavuoroisen tunnustamisen järjestely toteutettiin direktiivillä 91/263/ETY.

13. Direktiivissä 86/361/ETY itsessään jo säädetään toisesta vaiheesta, jonka aikana luodaan telepäätelaitteiden avoimet ja yhtenäiset markkinat [6]. Direktiivin 91/263/ETY 5 artiklassa säädetään, etteivät jäsenvaltiot saa alueellaan estää direktiivin säännösten mukaisten päätelaitteiden saattamista markkinoille, vapaata liikkuvuutta taikka käyttöä. Tämän vuoksi jäsenvaltioiden on lähdettävä siitä olettamuksesta, että päätelaitteet, jotka ovat sellaisten kansallisten standardien mukaisia, joilla on pantu täytäntöön yhdenmukaistetut standardit, täyttävät käyttöturvallisuutta ja yleisen telelaitoksen työntekijöiden turvallisuutta koskevat (direktiivin

3 — Direktiivin 86/361/ETY viides ja kuudes perustelukappale.

4 — Direktiivin 86/361/ETY kahdeksas perustelukappale.

5 — Direktiivin 86/361/ETY 6 artiklan 2 kohta.

6 — Direktiivin 86/361/ETY kymmenes perustelukappale ja 9 artikla.

4 artiklan a ja b kohdassa tarkoitetut) olennaiset vaatimukset. Komissio viittaa myös siihen, että näitä vaatimuksia koskevien tyyppihyväksyntien vastavuoroisesta tunnustamisesta säädetään 6 artiklan 1 kohdassa. (Direktiivin 4 artiklan c ja g kohdassa tarkoitettujen vaatimusten täytäntöönpanosta yhteisinä teknisinä määräyksinä säädetään 6 artiklan 2 kohdassa.)

14. Direktiivissä 86/361/ETY ei ole vastaavia säännöksiä. Siinä säädetään ainoastaan tiettyjen standardien yhdenmukaistamisesta sekä sellaisten testaustulosten vastavuoroisesta tunnustamisesta, joilla osoitetaan, että laitteet vastaavat yhteisiä vaatimustenmukaisuuseritelmiä. Kussakin jäsenvaltiossa on edelleen saatava päätelaitteen tyyppihyväksyntä.

15. Direktiivin 91/263/ETY tavoitteet ovat siis selvästi laajemmat kuin direktiivin 86/361/ETY, joten ensimmäiseen vaiheeseen liittyvän direktiivin saattaminen osaksi kansallista oikeusjärjestystä ei ole riittävä toimenpide direktiivissä 91/263/ETY asetettujen vaatimusten täyttämiseksi.

16. Komissio korostaa lisäksi, että direktiiviä 91/263/ETY ei suinkaan voida pitää direktiiviä 86/361/ETY täydentävänä direktiivinä, vaan direktiivi 91/263/ETY pikemminkin korvasi direktiivin 86/361/ETY. Komissio toteaa, että näiden direktiivien soveltamisalat ovat erilaiset ja että direktiivi 91/263/ETY tekee aikaisemman direktiivin tarpeettomaksi. Komissio lisää vielä, että direktiivin 91/263/ETY antamisesta lähtien sellaisten testaustulosten vastavuoroisella tunnustamisella, joilla osoitetaan, että massatuotantona valmistetut telepäätelaitteet vastaavat yhteisiä vaatimustenmukaisuuseritelmiä, ei juurikaan ole merkitystä. Tämän vuoksi direktiivin 91/263/ETY 16 artiklassa säädetään aikaisemman direktiivin kumoamisesta.

17. Direktiivin 86/361/ETY kaikki säännökset eivät tulleet tarpeettomiksi direktiivin 91/263/ETY antamisella. Standardien yhdenmukaistamisedellytyksen on täytyttävä, jotta direktiivissä 91/263/ETY voitaisiin säätää tyyppihyväksyntien vastavuoroisesta tunnustamisesta. Direktiivistä 86/361/ETY tulee tarpeeton siinä vaiheessa kun siinä säädetty yhdenmukaistaminen on toteutettu, eikä vain uuden direktiivin antamisen vuoksi.

18. Voidaan kuitenkin olla samaa mieltä komission kanssa siitä, että uudessa direktiivissä vahvistetaan vuoden 1986 direktiivin tavoitteiden toteuttamisen jälkeen edellytykset, joita jäsenvaltioiden on vastedes noudatettava. Tämän vuoksi direktiivin 86/361/ETY saattaminen osaksi kansallista oikeusjärjestystä ei ole riittävä toimenpide direktiivissä 91/263/ETY asetettujen vaatimusten täyttämiseksi, vaikka direktiivi 86/361/ETY on lähes kopioitu kansalliseen lakiin.

19. Komissio tarkastelee lopuksi yksityiskohtaisesti näiden kahden direktiivin säännöksiä. Direktiiviä 91/263/ETY ei sovelleta ainoastaan telepäätelaitteisiin vaan myös yleiseen televerkkoon liitettäviksi tarkoitettuihin

päätelaitteisiin, vaikka niitä ei olisikaan tähän tarkoitettu [7]. Komission mukaan tämä säännös antaa direktiiville 91/263/ETY selvästi laajemman soveltamisalan kuin direktiivillä 86/361/ETY on. Tämä näkemys on hyväksyttävä sikäli kuin direktiivissä 86/361/ETY ei ole kyse päätelaitteista. Käsite "päätelaite" määritellään direktiivissä 86/361/ETY yleisen televerkon päätepisteeseen liitetyksi laitteeksi [8]. Voidaan ehkä katsoa, että tällä käsitteellä tarkoitetaan myös päätelaitteita, jotka voidaan liittää verkkoon. Tämän näkemyksen puolesta puhuu myös se, että vuoden 1986 direktiivissä tyyppihyväksynnän määritelmän mukaan tyyppihyväksynnällä tarkoitetaan toimivaltaisen viranomaisen antamaa vahvistusta siitä, "että tietty päätelaitetyyppi on hyväksytty tai *tunnustettu sopivaksi liitettäväksi* tiettyyn yleiseen televerkkoon". [9]

20. Direktiivin 91/263/ETY saksankielisessä toisinnossa ei käytetä termiä "Geräten" vaan "Einrichtungen", joten se on laajempi, koska sellaisista laitteista, jotka *voidaan liittää* verkkoon (ja joita vuoden 1991 direktiivin 1 artiklan 2 kohdan määritelmän mukaan ei voida enää pitää päätelaitteina), on annettu erityissäännöksiä. Näiden erityissäännösten mukaan näiden laitteiden mukana on oltava valmistajan tai toimittajan vakuutus siitä, ettei niitä ole tarkoitettu liitettäviksi yleiseen televerkkoon ja että tällainen liittäminen Euroopan yhteisöjen jäsenvaltiossa olisi vastoin kansallista direktiivin 91/263/ETY täytäntöönpanolainsäädäntöä. Direktiivissä 91/361/ETY asetetaan myös velvoite kiinnittää näihin laitteisiin tunnus, josta tämä kielto käy ilmi [10]. Tällaisia säännöksiä ei ole direktiivissä 86/361/ETY, joten vuoden 1986 direktiivin saattaminen osaksi kansallista oikeusjärjestystä ei ole riittävä toimenpide vuoden 1991 direktiivissä asetettujen edellytysten täyttämiseksi.

21. Komissio nojautuu tässä yhteydessä kahteen päätelaitteita koskevaan vaatimukseen, jotka esiintyvät ensimmäistä kertaa direktiivissä 91/263/ETY, eli sähkömagneettisen yhteensopivuuden vaatimukseen ja radiotaajuuksien tehokkaan käytön vaatimukseen. Nämä kaksi vaatimusta osoittavat myös, että uudessa direktiivissä asetetaan laajemmat vaatimukset kuin vuoden 1986 direktiivissä.

22. Tässä on syytä myös mainita komission jo mainitsema EY-vaatimustenmukaisuusmerkki, [11] joka osoittaa päätelaitteiden olevan direktiivin säännösten mukaisia. Vuoden 1986 direktiivissä ei ole tällaisia säännöksiä.

7 — Direktiivin 91/263/ETY 2 artikla.

8 — Direktiivin 86/361/ETY 2 artiklan 2 kohta.

9 — Direktiivin 86/361/ETY 2 artiklan 10 kohta (kursivointi kirjoittajan).

10 — Direktiivin 91/263/ETY 2 artiklan 1 kohta.

11 — Direktiivin 91/263/ETY 11 artikla.

23. On todettava, että direktiivin 91/263/ETY soveltamisala on selvästi laajempi kuin vuoden 1986 direktiivin, eli ensimmäisen vaiheen direktiivin saattaminen osaksi kansallista oikeusjärjestystä ei ole riittävä toimenpide nyt riidan kohteena olevien vaatimusten täyttämiseksi.

24. Toisena väitteenä siitä, että Luxemburgin suurherttuakunnassa sovelletaan jo direktiiviä 91/263/ETY, esitetään, että tarvittavat säännökset on annettu kilpailun luomiseksi televiestintämarkkinoilla. Entinen posti- ja televiestintähallinto on muutettu julkiseksi laitokseksi, joka on taloudellisesti riippumaton oikeushenkilö.

25. Komissio väittää perustellusti, että vaikka tässä asiassa kyseessä olevassa direktiivissä edellytetään, että toisistaan on erotettu toisaalta tavaroita ja palveluja televiestinnän alalla tarjoavat yritykset ja toisaalta virasto, jolla on oikeus antaa tyyppihyväksyntiä, tämä on pitänyt tehdä jo kilpailusta telepäätelaitemarkkinoilla 16 päivänä toukokuuta 1988 annetun komission direktiivin 88/301/ETY [12] 6 artiklan perusteella. Tätä toimenpidettä ei voida pitää direktiivin 91/263/ETY saattamisena osaksi kansallista oikeusjärjestystä.

26. Osoittaakseen, että Luxemburgin suurherttuakunta on jo toteuttanut direktiivissä 91/263/ETY asetetut tavoitteet, Luxemburgin suurherttuakunta väittää, että telepäätelaitteiden alalla noudatetaan vapaamielistä politiikkaa ja ettei Luxemburgissa ole annettu koskaan säännöksiä, joiden mukaan vierailta laitteilta olisi edellytetty vaatimustenmukaisuutta. Kaikki päätelaitteet, joille jäsenvaltioissa on annettu tyyppihyväksyntä, ovat vapaasti saatavilla Luxemburgin markkinoilla.

27. Vaikka komissio myöntää tämän, se korostaa kuitenkin sitä, että tässä ei ole kyse mistään muusta kuin hallinnollisesta käytännöstä. On siis yhdyttävä komission toteamukseen siitä, että oikeusturvavaatimukset edellyttävät, että direktiivi saatetaan osaksi kansallista oikeusjärjestystä virallisin toimenpitein.

28. Luxemburgin suurherttuakunnan väitettä siitä, että direktiivissä asetetut tavoitteet on jo toteutettu, ei siis voida hyväksyä. Direktiivissä ei pyritä ainoastaan siihen, että sen säännöksiä sovelletaan, vaan myös siihen, että tämä soveltaminen perustuu oikeudelliseen perustaan.

29. Luxemburgin suurherttuakunta katsoo lisäksi, että on jo olemassa lakiesitys, jolla

12 — EYVL L 131, s. 73.

riidanalainen direktiivi sekä direktiivin 91/263/ETY täydentämisestä satelliittimaa-asemalaitteiden osalta 29 päivänä lokakuuta 1993 annettu neuvoston direktiivi 93/97/ETY [13] on tarkoitus saattaa osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Tähän on vastattava, että tällä toimenpiteellä ei voida korjata sitä, ettei direktiiviä 91/263/ETY ole saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä.

30. Edellä esitetyn perusteella on todettava, että Luxemburgin suurherttuakunta ei ole noudattanut sille direktiivin 91/263/ETY mukaan kuuluvia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut säädetyssä määräajassa kyseisen direktiivin noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä.

31. Koska on todettu, ettei Luxemburgin suurherttuakunta ole saattanut tätä direktiiviä osaksi kansallista oikeusjärjestystään säädetyssä määräajassa, yhteisöjen tuomioistuimen ei pidä tutkia komission toissijaisesti esittämää vaatimusta siitä, että yhteisöjen tuomioistuin toteaisi Luxemburgin suurherttuakunnan jättäneen ilmoittamatta komissiolle direktiivin täytäntöönpanemiseksi annetuista säännöksistä.

32. Oikeudenkäyntikulujen osalta työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut tätä, Luxemburgin suurherttuakunta on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

C Ratkaisuehdotus

33. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

1) toteaisi, että Luxemburgin suurherttuakunta ei ole noudattanut sille EY:n perustamissopimuksen 189 artiklan kolmannen kohdan mukaan sekä telepäätelaitteita ja niiden vaatimustenmukaisuuden vastavuoroista tunnustamista koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 29 päivänä huhtikuuta 1991 annetun neuvoston direktiivin 91/263/ETY 17 artiklan mukaan

13 — EYVL L 290, s. 1.

kuuluvia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut säädetyssä määräajassa kyseisen direktiivin noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä;

2) velvoittaisi Luxemburgin suurherttuakunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.