FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT CARL OTTO LENZ

föredraget den 12 september 1996 *

A — Inledning

1. I förevarande talan om fördragsbrott har kommissionen gjort gällande att Storhertigdömet Luxemburg har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets direktiv 91/263/EEG av den 29 april 1991 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om teleterminalutrustning och ömsesidigt erkännande av utrustningens överensstämmelse. [1] Kommissionen har påstått att Storhertigdömet Luxemburg inte inom den föreskrivna fristen har antagit de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet eller i varje fall har underlåtit att underrätta kommissionen om de åtgärder som har vidtagits för att följa detta direktiv.

2. Enligt artikel 17 i direktiv 91/263 skall medlemsstaterna senast den 6 november 1992 vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa detta direktiv och genast underrätta kommissionen om detta.

3. Eftersom kommissionen inte erhöll några uppgifter och eftersom Storhertigdömet inte rättade sig efter det motiverade yttrandet enligt artikel 169, väckte den slutligen talan och yrkade att domstolen skall:

— fastställa att Storhertigdömet Luxemburg, genom att inte inom den föreskrivna fristen ha antagit de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa rådets direktiv 91/263/EEG av den 29 april 1991 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om teleterminalutrustning och ömsesidigt erkännande av utrustningens överensstämmelse, har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 189 tredje stycket i EG-fördraget samt artikel 17 i direktiv 91/263/EEG,

— i andra hand fastställa att Storhertigdömet Luxemburg i varje fall, genom att underlåta att underrätta kommissionen om dessa åtgärder, har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt dessa bestämmelser,

— förplikta Storhertigdömet Luxemburg att ersätta rättegångskostnaderna.

* Originalspråk: tyska.

1 — EGT nr L 128, s. 1.

4. I svarsinlagan har Storhertigdömet Luxemburg anfört att det redan nu finns ett förslag som syftar till att införliva direktivet samt det senare direktiv som kompletterar detta. Storhertigdömet Luxemburg har därför enligt sin egen uppfattning uppnått målsättningarna i direktiv 91/263 dels genom att anta lagar redan år 1988 samt i augusti 1992, dels genom att föra en mycket liberal politik beträffande terminalutrustning.

5. Av dessa skäl har Storhertigdömet Luxemburg yrkat att domstolen skall:

— ogilla talan,

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

6. Kommissionen bevarade inte de argument som Storhertigdömet Luxemburg framförde i svarsinlagan förrän under det muntliga förfarandet. Kommissionen påstod då att varken Storhertigdömet Luxemburgs lagar eller dess liberala politik räckte för att kraven i direktiv 91/263 skulle kunna anses vara uppfyllda.

B — Bedömning

7. Storhertigdömet Luxemburg har bestritt det fördragsbrott som kommissionen har gjort gällande. Det anser att direktivet, även om det inte uttryckligen har införlivats genom en rättsakt, redan är tillämpligt i Luxemburg, eller att målsättningen med direktivet redan har uppnåtts där.

8. En av målsättningarna med direktiv 91/263 är ömsesidigt erkännande av teleterminalutrustningens överensstämmelse. Enligt Storhertigdömet Luxemburgs uppfattning regleras detta ömsesidiga erkännande redan i en lag från år 1988. Det är fråga om en lag genom vilken rådets direktiv 86/361/EEG av den 24 juli 1986 om inledningsskedet av det ömsesidiga godkännandet av typgodkännande för teleterminalutrustning [2] införlivades i nationell rätt. Hela direktivet kopierades när detta direktiv införlivades.

9. Som kommissionen med rätta har anfört under det muntliga förfarandet är det inte tillräckligt att införliva direktiv 86/361 för att uppfylla kraven i direktiv 91/263, eftersom målsättningen i det sistnämnda är betydligt mer långtgående.

2 — EGT nr L 217, s. 21.

10. Målsättningen med direktiv 86/361 är enligt artikel 1 att genomföra det ömsesidiga erkännandet av resultaten av överensstämmelseprovningar med gemensamma överensstämmelsespecifikationer för serietillverkad teleterminalutrustning. Som framgår av övervägandena i detta direktiv, är det ömsesidiga erkännandet av typgodkännande för teleterminalutrustning ett viktigt steg i riktning mot skapandet av en öppen och enhetlig marknad för sådan utrustning. Eftersom läget varierar, bör arbetet för att uppnå detta mål ske i etapper. [3]

11. Enligt sjunde övervägandet bör det ömsesidiga erkännandet av överensstämmelseprovning i fråga om serietillverkad terminalutrustning utgöra ett första steg mot detta mål. Ett sådant förfarande måste grundas på definitionen av gemensamma tekniska specifikationer på grundval av internationella standarder samt på harmoniseringen av allmänna tekniska krav. [4] Det är alltså fråga om att i ett första steg harmonisera standarder. Man upprättar listor i syfte att katalogisera provningslaboratorier och organ som är behöriga att utföra typgodkännanden i de olika medlemsstaterna. Provningslaboratorierna har till uppgift att kontrollera att utrustningen uppfyller de gemensamma standarderna och, om så är fallet, utfärda intyg om överensstämmelse vilket innehåller de data som erhållits. Målsättningen med direktiv 86/361 är således att resultaten av dessa provningar skall erkännas ömsesidigt i de olika medlemsstaterna, så att inte provningarna måste göras om på nytt för att erhålla ett typgodkännande i de andra medlemsstaterna. [5]

12. Som kommissionen med rätta har anfört är det enligt direktiv 86/361 fortfarande nödvändigt att söka typgodkännande i varje medlemsstat. I direktiv 91/263 föreskrivs däremot fullt ömsesidigt erkännande av typgodkännande för terminalutrustning som uppfyller de krav som uppställs i det direktivet. Detta innebär att en annan medlemsstat inte bara skall erkänna provningsresultaten utan även typgodkännandet. Av detta drar kommissionen slutsatsen att arbetet med det ömsesidiga erkännandet som inleddes genom direktiv 86/361 fullbordades genom direktiv 91/263.

13. Det föreskrivs redan i direktiv 86/361 ett andra steg i upprättandet av en marknad utan inre gränser för teleterminalutrustning. [6] Det är därför som det numera föreskrivs i artikel 5 i direktiv 91/263 att medlemsstaterna inte får hindra att terminalutrustning som överensstämmer med bestämmelserna i direktivet släpps ut på marknaden och blir föremål för fri rörlighet eller användning inom deras territorium. I detta hänseende skall medlemsstaterna förutsätta att terminalutrustning som överensstämmer med de nationella standarder som införlivar de relevanta harmoniserade standarderna uppfyller de väsentligaste kraven rörande användarsäkerhet och säkerhet för personal som driver

3 — Femte och sjätte övervägandena i direktiv 86/361.
4 — Åttonde övervägandet i direktiv 86/361.
5 — Artikel 6.2 i direktiv 86/361.
6 — Tionde övervägandet och artikel 9 i direktiv 86/361.

allmänt tillgängliga telenät (artikel 4 a och b i direktivet). Det ömsesidiga erkännandet av typgodkännanden som uppfyller dessa krav föreskrivs i artikel 6.1, vilken kommissionen har hänvisat till. (Införlivandet av de krav som anges i artikel 4 c—g till gemensamma tekniska föreskrifter föreskrivs i artikel 6.2.)

14. Det finns inga motsvarande bestämmelser i direktiv 86/361. I detta föreskrevs endast harmonisering av vissa standarder samt ömsesidigt erkännande av resultaten av överensstämmelseprovningar med gemensamma överensstämmelsespecifikationer för utrustningen. Det var därför fortfarande nödvändigt att typgodkänna terminalutrustningen i varje medlemsstat.

15. Härav följer att direktiv 91/263 har mera långtgående målsättningar än direktiv 86/361, vilket innebär att det inte är tillräckligt att införliva direktiv 86/361, som endast avser det första steget, för att uppfylla kraven i direktiv 91/263.

16. Kommissionen har vidare betonat att direktiv 91/263 inte alls kompletterar direktiv 86/361 utan tvärtom ersätter det. Den har påpekat att direktivens tillämpningsområden är olika och att direktiv 86/361 har blivit överflödigt genom direktiv 91/263. Kommissionen har dessutom påpekat att det ömsesidiga erkännandet av resultaten av överensstämmelseprovningar med gemensamma överensstämmelsespecifikationer för serietillverkad teleterminalutrustning inte längre är av intresse i och med att direktiv 91/263 har antagits. Det är för övrigt därför som det föreskrivs i artikel 16 i direktiv 91/263 att direktiv 86/361 skall upphöra att gälla.

17. Enligt min mening har inte alla bestämmelser i direktiv 86/361 blivit överflödiga på grund av direktiv 91/263. För att det i direktiv 91/263 skall kunna föreskrivas ömsesidigt erkännande av typgodkännanden krävs att standarderna är harmoniserade. Direktiv 86/361 blir överflödigt när man har uppnått den harmonisering som föreskrivs i detta, men inte enbart på grund av den omständigheten att man har antagit ett nytt direktiv.

18. Kommissionen har emellertid rätt i att det nya direktivet — efter att målsättningarna med direktiv 86/361 har uppnåtts — innehåller nya krav som medlemsstaterna skall uppfylla. Det är skälet till att det inte räcker med att införliva direktiv 86/361 i nationell rätt för att uppfylla kraven i direktiv 91/263, eftersom den nationella lagstiftningen endast innehåller en kopia av direktiv 86/361.

19. Kommissionen har slutligen i detalj gått igenom vissa skillnader mellan de två direktiven. Direktiv 91/263 är sålunda inte bara tillämpligt på terminalutrustning, utan även på utrustning som *kan anslutas* till det

allmänt tillgängliga telenätet, men som inte är avsedd för detta. [7] Enligt kommissionen innebär en sådan bestämmelse att direktiv 91/263 har ett mera omfattande tillämpningsområde än direktiv 86/361. Kommissionens påstående är riktigt, eftersom direktiv 86/361 endast avsåg terminalutrustning. Begreppet "terminalutrustning" definierades emellertid i direktivet som utrustning som är ansluten till en anslutningspunkt i ett allmänt tillgängligt telenät. [8] Det finns därför kanske anledning att fastställa att detta begrepp även omfattar terminalutrustning som kan anslutas. Den omständigheten att ett typgodkännande, enligt den definition som gavs i direktiv 86/361, är en bekräftelse som ges av den behöriga myndigheten "på att en viss typ av terminalutrustning är godkänd och *betraktas som lämpad att anslutas* till ett visst allmänt tillgängligt telenät" [9] talar även för detta.

20. Direktiv 91/263, i vilken det i den tyska versionen inte längre talas om "Geräten" utan om "Einrichtungen", är emellertid mera omfattande i den mån särskilda bestämmelser föreskrivs för utrustning som endast *kan* anslutas (och som enligt definitionen i artikel 1.2 i direktiv 91/263 inte längre anses utgöra terminalutrustning). Enligt dessa bestämmelser skall denna utrustning medföljas av en förklaring från tillverkaren eller leverantören i vilken det intygas att de inte är avsedda att anslutas till ett allmänt tillgängligt telenät och att en sådan anslutning i Europeiska gemenskapens medlemsstater utgör ett åsidosättande av den nationella lagstiftning som genomför direktiv 91/263. Enligt det sistnämnda direktivet skall sådan utrustning förses med en symbol genom vilken detta förbud anges. [10] Dessa bestämmelser finns inte i direktiv 86/361, vilket innebär att det inte är tillräckligt att införliva direktiv 86/361 för att uppfylla kraven i direktiv 91/263.

21. Kommissionen har i detta sammanhang pekat på två krav avseende terminalutrustning som föreskrivs för första gången i direktiv 91/263, det vill säga krav på elektromagnetisk kompatibilitet såväl som effektivt utnyttjande av radiofrekvensspektrumet. Även detta är ett tecken på att det uppställs högre krav i direktiv 91/263 än i direktiv 86/361.

22. Det kan även påpekas — vilket även kommissionen har nämnt — att det har införts ett EG-märke om överensstämmelse för den terminalutrustning [11] som uppfyller kraven i direktivet. Sådana bestämmelser fanns inte i direktiv 86/361.

7 — Artikel 2 i direktiv 91/263.
8 — Artikel 2.2 i direktiv 86/361.
9 — Artikel 2.10 i direktiv 86/361 (min kursivering).
10 — Artikel 2.1 i direktiv 91/263.
11 — Artikel 11 i direktiv 91/263.

23. Det finns därför anledning att påpeka att direktiv 91/263 har ett betydligt mera omfattande tillämpningsområde än direktiv 86/361, vilket innebär att det inte räcker med att införliva direktiv 86/361 för att uppfylla de krav som är tvistiga i förevarande fall.

24. Storhertigdömet Luxemburg har vidare till stöd för att direktivet tillämpas inom dess territorium anfört att det har antagits lagar och andra författningar som är nödvändiga för att skapa konkurrens på marknaden för telekommunikation. Således har den tidigare myndigheten för post-och telekommunikation omvandlats till ett offentligt bolag som är en självständig och finansiellt oberoende juridisk person.

25. Kommissionen har med rätta bestritt detta argument genom att anföra att, även om det förutsätts i direktiv 91/263 att privata företag som erbjuder varor och/eller tjänster inom telekommunikationssektorn skall vara oberoende av det organ som skall bevilja typgodkännande, detta krav redan är obligatoriskt enligt artikel 6 i kommissionens direktiv 88/301/EEG av den 16 maj 1988 om konkurrens på marknaderna för teleterminalutrustning. [12] En sådan åtgärd kan därför inte innebära att direktiv 91/263 har införlivats.

26. För att visa att Storhertigdömet Luxemburg redan nu har uppnått målsättningarna med direktiv 91/263, har Storhertigdömet slutligen gjort gällande att det alltid har fört en mycket liberal politik beträffande terminalutrustning och att det aldrig tidigare har antagit bestämmelser i vilka det ställs krav på utländsk utrustnings överensstämmelse. All terminalutrustning som är typgodkänd i medlemsstaterna kan säljas fritt på den luxemburgska marknaden.

27. Även om kommissionen förvisso kan bekräfta detta förhållande, har den betonat att det i detta fall endast är fråga om en administrativ praxis. Kommissionens ståndpunkt, att direktivet av rättssäkerhetsskäl skall införlivas genom formella åtgärder, skall enligt min mening godtas.

28. Storhertigdömet Luxemburgs argument att målsättningarna med direktivet redan har uppnåtts kan därför inte godtas. Avsikten med direktivet är inte bara att dess bestämmelser skall tillämpas, utan även att bestämmelserna skall tillämpas med rättsligt stöd.

29. Storhertigdömet Luxemburg har vidare anfört att det redan finns ett lagförslag avsett

12 — EGT nr L 131, s. 73.

att införliva det omtvistade direktivet samt rådets direktiv 93/97/EEG av den 29 oktober 1993 om tillägg till direktiv 91/263/EEG vad gäller jordstationsutrustning för satellitkommunikation. [13] Denna omständighet kan dock enligt min mening inte utgöra någon ursäkt för att underlåta att införliva direktivet.

30. Av vad som ovan anförts följer att Storhertigdömet Luxemburg, genom att inte inom den föreskrivna fristen ha antagit de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att införliva direktiv 91/263, har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt detta direktiv.

31. Eftersom det är fastställt att Storhertigdömet Luxemburg inte inom den föreskrivna fristen har införlivat nämnda direktiv i sin interna rättsordning, behöver domstolen inte pröva kommissionens andrahandsyrkande att Storhertigdömet Luxemburg har underlåtit att underrätta kommissionen om de bestämmelser som den har antagit för att införliva direktivet.

32. Beträffande frågan om rättegångskostnader föreskrivs i artikel 69.2 i domstolens rättegångsregler att tappande part skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom kommissionen har framställt ett sådant yrkande skall Storhertigdömet Luxemburg förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

Förslag till avgörande

33. Jag föreslår mot bakgrund av det ovan anförda att domstolen skall

1) fastställa att Storhertigdömet Luxemburg, genom att inte inom den föreskrivna fristen ha antagit de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att

13 — EGT nr L 290, s. 1.

följa rådets direktiv 91/263/EEG av den 29 april 1991 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om teleterminalutrustning och ömsesidigt erkännande av utrustningens överensstämmelse, har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 189 tredje stycket i EG-fördraget samt artikel 17 i nämnda direktiv,

2) förplikta Storhertigdömet Luxemburg att ersätta rättegångskostnaderna.