Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
föredraget den 12 november 2020[1]

Mål C-515/19

Eutelsat SA
mot
Autorité de régulation des communications électroniques et des postes,
Inmarsat Ventures SE, anciennement Inmarsat Ventures Ltd,
i närvaro av
Viasat Inc.,
Viasat UK Ltd

(begäran om förhandsavgörande av Conseil d'État (Frankrike))

”Begäran om förhandsavgörande – Elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster – Beslut 2007/98/EG – Harmoniserad användning av radiospektrum i frekvensbandet 2 GHz – System som tillhandahåller mobila satellittjänster – Beslut nr 626/2008/EG – Urval och tillståndsgivning – Artikel 2.2 – Mobilsatellitsystem – Begreppet 'mobil jordstation' – Begreppet 'kompletterande' markkomponenter' – Artikel 4.1 c ii) – Åtagande att täcka minst 60 procent av unionens territorium – Artikel 7.1 – Underlåtelse att infria åtagande – Följder”

I. Inledning

1. Begäran om förhandsavgörande som framställts av Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen, Frankrike) rör systemet ”European Aviation Network” (nedan kallat EAN-systemet) som införts av Inmarsat Ventures SE, tidigare Inmarsat Ventures Ldt (nedan kallat Inmarsat), vilket är avsett att tillhandahålla en Internet-uppkopplig till flygplan som flyger över unionens territorium.

2. Denna begäran om förhandsavgörande har inkommit inom ramen för en talan om ogiltigförklaring som Eutelasat SA har väckt mot ett beslut av Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (tillsynsmyndigheten för elektronisk kommunikation och post) (nedan kallad tillsynsmyndigheten) om tillstånd för Inmarsat att nyttja *kompletterande markkomponenter* i EAN-systemet.

3. Tillsynsmyndighetens beslut fattades till följd av beslut 2009/449/EG[2] genom vilket kommissionen valde ut Inmarsat och Solaris Mobile Limited till operatörer av mobilsatellitsystem med tillstånd att använda frekvensbandet 2 GHz, i enlighet med beslut 2007/98/EG[3] och beslut nr 626/2008/EG[4].

1 Originalspråk: franska.

2 Kommissionens beslut av den 13 maj 2009 om urval av operatörer av alleuropeiska system som tillhandahåller mobila satellittjänster (EUT L 149, 2009, s. 65).

3 Kommissionens beslut av den 14 februari 2007 om harmoniserad användning av radiospektrum i frekvensbandet 2 GHz för införande av system som tillhandahåller mobila satellittjänster (EUT L 43, 2007, s. 32).

4 Europaparlamentets och rådets beslut nr 626/2008/EG av den 30 juni 2008 om urval och tillståndsgivning avseende system som tillhandahåller mobila satellittjänster (EUT L 172, 2008, s. 15).

4. Den hänskjutande domstolens önskar genom sina tolkningsfrågor i huvudsak få klarhet i huruvida EAN-systemet som inrättats av Inmarsat, särskilt den markbundna delen av detta system, är förenligt med de kriterier som fastställts i beslut nr 626/2008.

5. Jag föreslår att domstolen ska besvara dessa frågor jakande.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Beslut 2007/98

6. I artikel 1 i beslut 2007/98/EG föreskrivs följande:

”Syftet med det här beslutet är att harmonisera villkoren för tillgång till och effektiv användning av frekvensbanden 1 980–2 010 MHz (jord-till-rymd, upplänk) och 2 170–2 200 MHz (rymd-till-jord, nedlänk) för system som tillhandahåller mobila satellittjänster i [unionen].”

7. Enligt artikel 2 i detta beslut avses med ”system som tillhandahåller mobila satellittjänster” system som kan tillhandahålla radiokommunikationstjänster mellan en mobil jordstation och en eller flera rymdstationer, eller mellan mobila jordstationer via en eller flera rymdstationer, eller mellan en mobil jordstation och en eller flera kompletterande stationära markbaserade stationer.

8. Artikel 3 i detta beslut har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna ska avdela och göra tillgängliga, från och med den 1 juli 2007, frekvensbanden 1 980–2 010 MHz och 2 170–2 200 MHz för system som tillhandahåller mobila satellittjänster.

…

2. Varje kompletterande markbaserad station ska utgöra en integrerad del av det mobila satellitsystemet och ska styras av resurs- och näthanteringsmekanismen i det satellitbaserade systemet. Den ska använda samma sändningsriktning och samma del av frekvensbandet som motsvarande satellitkomponenter och får inte öka spektrumkravet för det mobila satellitsystem som den är en del av.”

B. Beslut nr 626/2008

9. Artikel 1.1 i beslut nr 626/2008 har följande lydelse:

”Syftet med detta beslut är att underlätta utvecklingen av en konkurrensutsatt inre marknad för mobila satellittjänster i hela [unionen] och att garantera gradvis täckning i samtliga medlemsstater.

Genom detta beslut inrättas ett gemenskapsförfarande för gemensamt urval av operatörer av mobilsatellitsystem som använder frekvensbandet 2 GHz i enlighet med beslut 2007/98/EG, som omfattar radiospektrumen 1 980–2 010 MHz för jord-till-rymd-kommunikation och 2 170–2 200 MHz för rymd-till-jord-kommunikation. I beslutet anges också bestämmelser för samordnad tillståndsgivning av medlemsstaterna till de utvalda operatörerna för användning av det tilldelade radiospektrumet inom detta band för drift av mobilsatellitsystem.”

10. I artikel 2.2 i detta beslut föreskrivs följande:

”Även följande definitioner gäller:

a) mobilsatellitsystem: elektroniska kommunikationsnätverk och tillhörande utrustning som kan tillhandahålla radiokommunikationstjänster mellan en mobil jordstation och en eller flera rymdstationer, mellan mobila jordstationer via en eller flera rymdstationer eller mellan en mobil jordstation och en eller flera kompletterande stationära markkomponenter. Ett sådant system ska inbegripa minst en rymdstation.

b) kompletterande markkomponenter: i mobilsatellitsystem avser stationära markbaserade stationer som används för att förbättra tillgången till mobila satellittjänster i geografiska områden inom täckningsområdet för systemets satellit/satelliter, där kommunikation med en eller flera rymdstationer inte kan åstadkommas med erforderlig kvalitet.”

C. Beslut 2009/449

11. För genomförandet av beslut nr 626/2008, valde kommissionen, i beslut 2009/449, Inmarsat och Solaris Mobile Limited som operatörer av mobilsatellitsystem med tillstånd att använda frekvensbandet 2 GHz, i enlighet med beslut 2007/98.

III. Målet vid den nationella domstolen, tolkningsfrågorna och förfarandet vid domstolen

12. Tillsynsmyndigheten tillät genom beslut nr 2014–1257 av den 21 oktober 2014 Inmarsat att använda de frekvenser som angavs i beslut 2009/449 på det franska fastlandet.

13. Genom beslut nr 2018–0001 av den 22 februari 2018, gav tillsynsmyndigheten Inmarsat tillstånd att nyttja kompletterande markkomponenter i ett mobilsatellitsystem.

14. Eutelsat väckte mot det sistnämnda beslutet en talan om ogiltigförklaring vid Conseil d’État (Högsta förvaltnignsdomstolen, Frankrike). Viasat Inc och Viasat UK Ltd (nedan tillsammans kallade Viasat) intervenerade i målet vid den nationella domstolen till stöd för denna talan.

15. Det följer av de uppgifter som den hänskjutande domstolen har lämnat att Inmarsat avser använda det tillstånd som beviljades genom beslut 2009/449 för att utveckla EAN-systemet.

16. EAN-systemet möjliggör säkra mobiltjänster på flyg genom satellitsändningar, som tas emot av en dataterminal placerad ovanpå flygplanskroppen, och sändningar utförs från kompletterande markkomponenter som utplacerats på Europeiska unionens territorium, som tas emot av en dataterminal placerad under flygplanskroppen. Alla dessa sändningar görs på det frekvensband som Inmarsat tilldelades genom beslut 2009/449. Detta system nyttjar en satellit som togs i drift den 29 augusti 2017.

17. Eutelsat har till stöd för sin talan om ogiltigförklaring vid den hänskjutande domstolen anfört flera argument för att visa att det av Inmarsat inrättade EAN-systemet inte är förenligt med bestämmelserna i beslut nr 626/2008, vilket medför att tillsynsmyndighetens beslut av den 22 februari 2018 är ogiltigt.

18. Efter att ha konstaterat att dessa argument medför flera svårigheter vad gäller tolkningen av unionsrätten, har Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen, Frankrike) beslutat att förklara målet vilande och till domstolen ställa följande tolkningsfrågor:

”1) Vilka rättsliga kriterier ska användas vid identifiering av en mobil jordstation i den mening som avses i beslut nr 626/2008? Ska detta beslut tolkas så, att det kräver att en mobil jordstation som kommunicerar med en kompletterande stationär markkomponent, utan särskiljbar utrustning, likväl ska kunna kommunicera med en satellit? Om svaret är jakande, hur ska bedömningen, om materialet utgör en enhet, göras?

2) Ska bestämmelserna i artikel 2.2 i samma beslut tolkas så, att ett mobilsatellitsystem i första hand ska grundas på satellitkomponenterna eller om bestämmelserna gör det möjligt att ta hänsyn till att satellit- och markkomponenternas respektive roll saknar betydelse, även i en utformning där satellitkomponenten endast kan användas när kommunikationen med de stationära markkomponenterna inte kan säkerställas? Kan de kompletterande stationära markkomponenterna installeras för att täcka hela Europeiska unionens territorium på grund av att rymdstationerna inte gör det möjligt att säkerställa den kvalitet som krävs för kommunikationen enligt artikel 2.2 b?

3) Ska de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna – för den händelse att den operatör som är utvald i enlighet med avdelning II i beslutet inte har infriat åtagandena gällande den territoriella täckningen som definieras i artikel 7.2, innan det slutdatum som föreskrivs i artikel 4.1 c ii) – vägra att bevilja tillstånd att anlägga och nyttja kompletterande markkomponenter? Om frågan besvaras nekande, kan myndigheterna vägra att bevilja dessa tillstånd?

19. Begäran om förhandsavgörande som är daterad den 28 juni 2019 registrerades av domstolens kansli den 8 juli 2019.

20. Eutelsat, Inmarsat, Viasat, den franska och den belgiska regeringen, Förenade kungarikets regering samt Europeiska kommissionen har ingett skriftliga yttranden och har skriftligen besvarat flera frågor från domstolen.

IV. Rättslig bedömning

21. Det följer av handlingarna i målet att den talan som Eutelsat, med stöd av Viasat, har väckt vid den hänskjutande domstolen ingår bland ett antal talan som har väckts vid unionens domstolar [5] och vid nationella domstolar i, bland annat, Förenade kungariket, Tyskland, Italien, Spanien och Belgien, genom vilka dessa parter söker hindra Inmarsats nyttjande av frekvensbandet 2 GHz genom kompletterande markkomponenter.

22. Domstolen har, i förevarande mål, i huvudsak ombetts att pröva tre argument som Eutelsat anfört för att bestrida giltigheten av det tillstånd som tillsynsmyndigheten beviljat Inmarsat att nyttja kompletterande markkomponenter i Frankrike och vars prövning kräver en tolkning av unionsrättsliga bestämmelser. Dessa tre argument motsvarar den hänskjutande domstolens tre tolkningsfrågor.

23. För det första har Eutelsat gjort gällande att i ett sådant system som det av Inmarsat inrättade EAN-systemet utgör den terminal som installerats under flygplanskroppen i syfte att kommunicera med de kompletterande markkomponenterna inte en ”mobil jordstation”, varför dessa komponenter inte är en integrerad del av ett ”mobilsatellitsystem” i den mening som avses i artikel 2.2 a i beslut nr 626/2008.

5 Viasat väckte den 24 april 2017 en passivitetstalan mot kommissionen. Se mål T-245/17, Viasat/kommissionen, som är pågående vid tribunalen.

24. För det andra har Eutelsat gjort gällande att markkomponenterna inte, mot bakgrund av deras grundläggande betydelse, får betraktas som ”kompletterande” i ett sådant system som EAN-systemet, varför det sistnämnda inte utgör ett ”mobilsatellitsystem” i den mening som avses i ovannämnda bestämmelse.

25. För det tredje har Eutelsat gjort gällande att de nationella myndigheterna inte får bevilja Inmarsat tillstånd att nyttja kompletterande markkomponenter på deras territorier med motiveringen att detta företag inte har infriat åtagandena gällande den territoriella täckningen innan det slutdatum som föreskrivs i artikel 4.1 c ii) i beslut nr 626/2008.

26. Jag kommer nedan i detta förslag till avgörande att ange skälen till varför jag anser att vart och ett av Eutelsats argument ska avfärdas. Med andra ord kommer jag att föreslå att domstolen ska besvara tolkningsfrågorna så att de aktuella unionsrättsliga bestämmelserna inte utgör hinder för giltigheten av det tillstånd som Inmarsat har beviljats för att nyttja kompletterande markkomponenter i Frankrike.

A. Begreppen ”mobilsatellitsystem” och ”mobil jordstation” i den mening som avses i artikel 2.2 a i beslut nr 626/2008 (den första tolkningsfrågan)

27. Genom den första tolkningsfrågan har den hänskjutande domstolen önskat få klarhet i huruvida artikel 2.2 a i beslut nr 626/2008 ska tolkas så att de kompletterande markkomponenterna, i ett sådant system som det i det nationella målet aktuella EAN-systemet, kommunicerar med en ”mobil jordstation” och således utgör en integrerad del av ett ”mobilsatellitsystem”, då detta system omfattar två separata mottagarterminaler som knutits till varandra av en kommunikationsansvarig, varav den första är placerad ovanpå flygplanskroppen och kommunicerar med en satellit och den andra är placerad under flygplanskroppen och kommunicerar med kompletterande markkomponenter.

28. Eutelsat och Viasat har, i motsats till Inmarsat, den franska och den belgiska regeringen, Förenade kungarikets regering samt kommissionen, föreslagit att denna tolkningsfråga ska besvaras nekande.

29. Denna tolkningsfråga ska besvaras med utgångspunkt i lydelsen i artikel 2.2 a i beslut nr 626/2008. Denna bestämmelse definierar ”mobilsatellitsystem” som ” elektroniska kommunikationsnätverk och tillhörande utrustning” som kan tillhandahålla tre typer av radiokommunikationstjänster:

– mellan en mobil jordstation och en eller flera rymdstationer,

– mellan mobila jordstationer via en eller flera rymdstationer, eller

– mellan en mobil jordstation och en eller flera kompletterande stationära markkomponenter.

30. Den andra och den tredje tolkningsfrågan avser den tredje typen av radiokommunikationstjänster, nämligen mellan en mobil jordstation och kompletterande stationära markkomponenter.

31. Inledningsvis anser jag att betydelsen av begreppen ”mobil”, ”jordstation”, ”rymdstation” och ”satellit” som används för att beskriva dessa radiokommunikationstjänster bör förtydligas.

32. I likhet med alla de parter som har ingett yttranden, ser jag inget hinder för att i detta hänseende hämta inspiration i de definitioner som fastställts i världsradiokonferensens radiokommunikationsförordning från 1995 (nedan kallad radiokommunikationsförordningen).[6] Det finns nämligen inte, vad gäller dessa begrepp isolerat, någon motstridighet mellan denna förordning och beslut nr 626/2008.

33. Det ska för det första påpekas att flera bestämmelser i beslut 2007/98 och beslut nr 626/2008 hänvisar till uttrycket ”rymdstation” och ordet ”satellit” såsom näst intill utbytbara sinsemellan, eller åtminstone utan att klargöra skillnaden mellan dessa båda begrepp.[7] Även om denna nyans inte är avgörande för lösningen av tvisten i det nationella målet, ska det preciseras att begreppet ”rymdstation”, i detta förordningssammanhang, inte bara förefaller kräva att det förekommer en satellit utan också flera ytterligare tekniska komponenter. Med andra ord är detta begrepp mer restriktivt än begreppet ”satellit”.[8] Det har inte, inom ramen för tvisten vid den nationella domstolen, bestritts att EAN-systemet omfattar en rymdstation, såsom krävs enligt artikel 2.2 a i beslut nr 626/2008.[9]

34. Vidare är en ”jordstation placerad antingen på jordens yta, eller i huvuddelen av jordens atmosfär”.[10] En station som är placerad på ett flygplan, såsom EAN-systemet, ska klassificeras som jordstation.

35. Slutligen är en ”mobil” jordstation bland annat ”avsedd att användas när den är i rörelse eller under stopp på icke identifierade platser”.[11] Det är detta begrepp ”mobil jordstation” som denna första tolkningsfråga avser.

36. Efter att ha preciserat detta, kan jag nu undersöka de argument som Eutelsat med stöd av Viasat har framfört, såväl vid domstolen som vid den hänskjutande domstolen, och som avser den *tredje kategori* av radiokommunikationer som beskrivs i artikel 2.2 a i beslut 626/2008, nämligen mellan en mobil jordstation och kompletterande markkomponenter.

37. Eutelsat och Viasat har i huvudsak önskat visa att de kompletterande markkomponenterna inte kommunicerar med en *mobil jordstation* i ett sådant system som det i det nationella målet aktuella EAN-systemet, varför de inte utgör en integrerad del av ett ”mobilsatellitsystem” i den mening som avses i denna bestämmelse.

38. Jag instämmer inte med detta resonemang.

6 Radiokommunikationsförordningen antogs av världsradiokonferensen 1995 (WRC-95) och ändrades av de senare världsradiokonferenserna WRC-97 (Genève, 1997), WRC-2000 (Istanbul, 2000), WRC-03 (Genève, 2003), WRC-07 (Genève, 2007), WRC-12 (Genève, 2012), WRC-15 (Genève, 2015) och WRC-19 (Sharm el-Sheikh, 2019). Den finns tillgänglig på webbplatsen https://www.itu.int/pub/R-REG-RR-2020/fr.

7 Se, exempelvis, artikel 2 i beslut 2007/98 och artikel 2.2 a i beslut nr 626/2008, vilka definierar begreppet ”system som tillhandahåller mobila *satellit*tjänster” med ett krav på förekomsten av en *rymdstation*.

8 Denna tolkning följer, bland annat, av de efter varandra följande milstolpar som beskrivs i bilagan till beslut nr 626/2008, av vilken framgår att en rymdstation inte bara kräver tillverkning och uppskjutning av satelliter, utan även en sammankoppling av en kommunikationsmodul och en servicemodul. Denna tolkning bekräftas, enligt min uppfattning av den definition av ”rymdstation” som anges i artikel 1.64 i radiokommunikationsförordningen, enligt vilken en sådan station är ”placerad på ett föremål som befinner sig, är avsett att befinna sig, eller har befunnit sig utanför jordens atmosfär”. En artificiell satellit, det vill säga som är tillverkad av människor, kan utgöra ett sådant ”föremål” som är avsett att ta emot en sådan ”rymdstation”.

9 Se punkt 16 i detta förslag till avgörande.

10 Se artikel 1.63 i radiokommunikationsförordningen. Detta begrepp definieras som motsats till ”rymdstation”.

11 Se artikel 1.68 i radiokommunikationsförordningen.

39. Den logik som Eutelsat och Viasat har föreslagit kan sammanfattas på följande sätt: Begreppet ”*mobil jordstation*” skulle kräva att en sådan station har förmågan att kommunicera med en (stor) satellit.[12] EAN-systemet kommunicerar med de kompletterande markkomponenterna genom en terminal som placeras under flygplanskroppen och som utgör en självständig station som inte kan kommunicera med en (mindre) satellit. Följaktligen kommunicerar inte de kompletterande markkomponenter som nyttjas inom EAN-systemet med en *mobil jordstation* och de utgör följaktligen inte en integrerad del i ett mobilsatellitsystem.

40. Enligt min uppfattning präglas detta argument av två oåterkalleliga felaktigheter som påverkar huvudfunktionen och bifunktionen av denna logik.

41. För det första och i motsats till vad Eutelsat och Viasat har gjort gällande, kräver inte begreppet ”mobil jordstation”, i den mening som avses i beslut nr 626/2008, att en sådan station ska kunna kommunicera med en satellit. Det ska i detta hänseende erinras om att detta begrepp inte uttryckligen har definierats av unionslagstiftaren.

42. Dessa parter har av radiokommunikationsförordningen utläst detta krav. Det kan nämligen, i denna förordnings sammanhang, av dess artiklar 1.63 och 1.68 dras slutsatsen att *varje* mobil jordstation kommunicerar antingen med en rymdstation, eller med en annan mobil jordstation med hjälp av en rymdfarkost.[13]

43. Det finns emellertid, liksom Inmarsat med fog har påpekat, ingenting i beslut nr 626/2008,[14] eller ens i beslut 2007/98, som visar att definitionerna i radiokommunikationsförordningen skulle vara helt införlivade i samband med dessa beslut.

44. Vad närmare gäller begreppet ”mobil jordstation”, finns det enligt min uppfattning en grund som kategoriskt utgör hinder för ett sådant införlivande. Som kommmissionen har understrukit, motsvarar inte begreppet ”mobilsatellitsystem” som definieras i artikel 2.2 a i beslut nr 626/2008 begreppet ”mobilsatellittjänst” som förekommer i artikel 1.25 i radiokommunikationsförordningen.[15]

45. För att förstå skillnaderna mellan dessa begrepp ska fyra kategorier av kommunikationer urskiljas.

Artikel 2.2 a i beslut nr 626/2008	**Artikel 1.25 i radiokommunikations-förordningen**
	Mellan rymdstationer
Mellan mobila jordstationer och rymdstationer	Mellan mobila jordstationer och rymdstationer
Mellan mobila jordstationer, med hjälp av rymdstationer	Mellan mobila jordstationer, med hjälp av rymdstationer
Mellan mobila jordstationer och kompletterande stationära markkomponenter	

12 För att återanvända Eutelsats formulering, ”en mobil jordstation måste nödvändigtvis kommunicera med en satellit för att kunna klassificeras som en sådan”.

13 Enligt artikel 1.68 i radiokommunikationsförordningen, är en ”mobil jordstation” en ”jordstation för mobila tjänster via satellit avsedd att användas när den är i rörelse eller under stopp på icke-identifierade platser”. I artikel 1.63 i denna förordning definieras emellertid begreppet ”jordstation” som en ”station placerad antingen på jordens yta, eller i huvuddelen av jordens atmosfär, vilken är avsedd att kommunicera med en eller flera rymdstationer, eller med en eller flera stationer av samma art, *med hjälp av en eller flera reflektorsatelliter eller andra rymdföremål*” (min kursivering).

14 Skäl 10 i detta beslut har följande lydelse: ”I Internationella teleunionens (ITU) bestämmelser föreskrivs förfaranden för samordning av satellitradiofrekvenser som ett verktyg för att hantera skadlig störning, *men urval eller tillståndsgivning omfattas inte*”.

15 Enligt artikel 1.25 i radiokommunikationsförordningen ska med ”mobilsatellittjänst” avses en ”radiokommunikationstjänst mellan mobila jordstationer och en eller flera rymdstationer, eller mellan rymdstationer som används av denna tjänst, eller mellan mobila jordstationer, via en eller flera rymdstationer”.

46. Som denna tabell visar, är artikel 2.2 a i beslut nr 626/2008 mer restriktiv (genom att den inte inbegriper kommunikationer mellan rymdstationer) men samtidigt mer omfattande (genom att den inbegriper kommunikationer mellan en mobil jordstation och kompletterande stationära markkomponenter) än artikel 1.25 i radiokommunikationsförordningen.

47. Eftersom radiokommunikationsförordningen inte omfattar kommunikationer mellan en mobil jordstation och *kompletterade stationära markkomponenter*, vilka just är aktuella i förevarande mål, kan inte de definitioner som fastställts i denna förordning överföras på en situation som avser artikel 2.2 a i beslut nr 626/2008.

48. Om vi håller oss till bestämmelserna i beslut nr 626/2008, framgår det tydligt att ett ”mobilsatellitsystem”, såsom det som avses i artikel 2.2 a i detta beslut, nödvändigtvis ska omfatta åtminstone en mobil jordstation som kan kommunicera med en rymdstation. Detta följer av den sista meningen i denna bestämmelse, enligt vilken ett sådant system ska inbegripa ”minst en rymdstation” och av själva beteckningen för detta system som förutsätter förekomsten av en ”satellit”.

49. Detta krav utesluter emellertid inte att ett sådant system även omfattar *andra* mobila jordstationer, avsedda att kommunicera med kompletterande markkomponenter, utan att kunna kommunicera med en satellit.

50. Med andra ord finns det, även om det är obestridligt att ett mobilt satellitsystem ska omfatta en mobil jordstation som kan kommunicera med en satellit, inget skäl att, mot bakgrund av de definitioner som fastställts i beslut 626/2008, anse att *alla* mobila jordstationer som är integrerade i detta system ska kunna kommunicera med en satellit.

51. Således ska Eutelsats och Viasats argument, som sammanfattats i punkt 39 i detta förslag till avgörande, redan avfärdas på denna första grund. I motsats till vad dessa parter har gjort gällande, kan en station som kommunicerar med kompletterande markkomponenter, klassificeras som ”mobil jordstation” i den mening som avses i artikel 2.2 a i beslut nr 626/2008, även utan kapacitet att kommunicera med en satellit.

52. För det andra är, även om domstolen anser att *varje* ”mobil jordstation” nödvändigtvis ska kunna kommunicera med en satellit, Eutelsats och Viasats argument även felaktigt på grund av att det grundar sig på en artificiell uppdelning mellan de tekniska komponenterna i EAN-systemet.

53. Enligt detta argument finns det dels en mottagarterminal som är placerad ovanpå flygplanskroppen, vilken kommunicerar med satelliterna, dels en mottagarterminal som är placerad under flygplanskroppen, vilken kommunicerar med kompletterande markkomponenter. Då den sistnämnda inte kan kommunicera med en satellit kan den inte utgöra en mobil jordstation och motsvarar således inte definitionen i artikel 2.2 a i beslut nr 626/2008, vilken – enligt min uppfattning felaktigt – har tolkats så att den kräver en sådan kapacitet.

54. Denna uppdelning förefaller inte motsvara EAN-systemets tekniska verklighet. I likhet med den ståndpunkt som i huvudsak har framförts av Inmarsat, den franska och den belgiska regeringen, Förenade kungarikets regering samt kommissionen, anser jag att det, ur en funtionell synpunkt, förefaller artificiellt att dela upp ett sådant system som det i det nationella målet aktuella EAN-systemet i två åtskilda och inbördes oberoende stationer. Det är nämligen ostridigt mellan parterna att EAN-systemets båda mottagningsterminaler är sammanknutna sinsemellan av en kommunikationsansvarig som, beroende på omständigheterna, avgör vilken terminal – satellit- eller markbunden – som ska användas för att leda den ingående eller utgående signalen.

55. Mot denna bakgrund kan inte enbart den omständigheten att dessa båda terminaler är fysiskt åtskilda, genom att de har placerats ovanpå respektive under flygplanskroppen, i sig innebära att de utgör två åtskilda ”stationer”. Tvärtom tycks en centraliserad förvaltning av deras respektive signaler innebära att dessa terminaler ingår i en och samma ”station”, liksom den franska regeringen och kommissionen med fog har understrukit.

56. Denna tolkning finner stöd i artikel 1.61 i radiokommunikationsförordningen, enligt vilken en ”station” är ”en eller flera sändare eller mottagare, eller en samling sändare och mottagare, inbegripet tillhörande apparater, nödvändiga för att utföra en radiokommunikationstjänst eller för en radioastronomitjänst, på en viss plats”.

57. Den omständigheten att sådana ”sändare” inte fysiskt har placerats i samma box kan inte vara avgörande i detta hänseende, med mindre att bedömningen skulle präglas av en juridisk formalism långt ifrån den tekniska verklighet som kräver att dessa terminalers antenner placeras uppåt (för kommunikation med satelliterna) respektive nedåt (för kommunikation med de kompletterande markkomponenterna), liksom Inmarsat har förklarat.

58. Den franska regeringen har, i detta hänseende, tillagt att förekomsten av två mottagarterminaler även, på ett tekniskt plan, krävs på grund av att det förekommer olika dataspråk för kommunikation med satelliter (dataspråket ”DVB-S”) respektive för kompletterande markkomponenter (dataspråket ”LTE”). [16]

59. Förenade kungarikets regering har illustrerat denna uppfattning med ett exempel präglat av ”common sens” (sunt förnuft). Denna regering har förklarat att en mobiltelefon innehåller flera delar som kan kopplas till ett 3G-nät, ett 4G-nät och ett Wifi-nät, eller utföra en Bluetooth-uppkoppling. Dessa delar ingår icke desto mindre i en och samma station, det vill säga nämnda mobiltelefon. Detta enkla exempel räcker, enlig min uppfattning, för att avfärda Eutelsats och Viasats argument.

60. Således och i motsats till vad dessa parter har gjort gällande, ska en sammansättning bestående av två skilda mottagarterminaler sammanknutna av en kommunikationsansvarig, varav den första är placerad ovanpå flygplanskroppen och kommunicerar med en satellit och den andra är placerad under flygplanskroppen och kommunicerar med kompletterande markkomponenter, klassificeras som ”mobil jordstation”.

61. Mot bakgrund av det ovan anförda, föreslår jag att domstolen ska besvara den första tolkningsfrågan på följande sätt: Artikel 2.2 a i beslut nr 626/2008 ska tolkas så att de kompletterande markkomponenterna, i ett sådant system som det i det nationella målet aktuella EAN-systemet, kommunicerar med en ”mobil jordstation” och således utgör en integrerad del av ett ”mobilsatellitsystem”, eftersom detta system omfattar två skilda mottagarterminaler sammanknutna av en kommunikationsansvarig, varav den första är placerad ovanpå flygplanskroppen och kommunicerar med en satellit och den andra är placerad under flygplanskroppen och kommunicerar med kompletterande markkomponenter.

16 Användningen av dessa båda dataspråk har även påpekats av Eutelsat och Viasat.

B. Begreppet ”kompletterande markkomponenter” i den mening som avses i artikel 2.2 i beslut nr 626/2008 (den andra tolkningsfrågan)

62. Den hänskjutande domstolen har genom sin andra tolkningsfråga i huvudsak önskat få klarhet i huruvida artikel 2.2 i beslut 626/2008 ska tolkas så att de kompletterande markkomponenter som används i ett sådant system som det i det nationella målet aktuella EAN-systemet kan klassificeras som ”kompletterande” trots att dessa komponenter har en dominerande roll i detta systems funktionssätt, att de täcker hela unionens territorium och att de gör det möjligt att höja kvalitén på de kommunikationstjänster som erbjuds.

63. Det ska preciseras att det av Inmarsat inrättade EAN-systemet, för det fall denna fråga ska besvaras nekande, inte kan klassificeras som ”mobilsatellitsystem” i den mening som avses i den ovannämnda bestämmelsen, eftersom denna klassificering förutsätter att det förekommer ”kompletterande” markkomponenter.

64. Innan tolkningsfrågan besvaras, anser jag det lämpligt att ange några faktiska uppgifter avseende de kompletterande markkomponenternas art och roll i det av Inmarsat inrättade EAN-systemets funktionssätt.

65. Det framgår för det första av Inmarsats yttranden, utan att detta har bestritts av de övriga parterna, att de kompletterande markkomponenterna är jämförbara med de stationer som används inom ramen för 4G-nätet för mobiltelefoni, ”till skillnad från dem som pekar vertikalt mot himlen i stället för horisontellt ovanför marken”.[17] Denna vertikala inriktning anses förklaras av behovet av att skicka relevanta signaler mot flygplan i luften, där EAN-systemets mottagarterminaler befinner sig.

66. Vidare har Inmarsat självt erkänt att kopplingen till de kompletterande markkomponenterna har flera tekniska fördelar jämfört med koppling till en satellit. För det första är kopplingen till markkomponenterna av bättre kvalitet med anledning av signalens betydligt kortare avstånd (36 000 km för satelliten, mindre än 100 km för markkomponenten). För det andra och i motsats till en satellitkoppling, kan markkopplingen enkelt förbättras, i händelse av överbelastning, genom att komponenter läggs till på marken.[18]

67. Slutligen är det ostridigt mellan parterna att de kompletterande markkomponenterna, på grund av deras tekniska överlägsenhet,[19] spelar en dominerande roll i EAN-systemets funktionssätt. Enligt de utmärkta slutsatser som föredraganden i det nationella målet anfört har det ”således inte bestritts att detta mobilsatellitsystem i realiteten grundar sig, inte på satellitkommunikationer, utan på kommunikationer med kompletterande markkomponenter, som tillåter mycket snabbare bredband, och beträffande vilka de brittiska domarna och den tyska regulatören har angett att de garanterar 99 procent av tjänsten, eftersom satelliten inte är avsedd att användas inom områden som inte täcks av dessa kompletterande markkomponenter (det vill säga ovanför haven)”[20].

17 Rapport av Sharkey som ingetts av Inmarsat, nr 17.4: ”The CGC [Complementary Ground Components] network consists of approximately 300 ground-based stations at fixed locations on the ground, similar to 4G base stations, with the difference that they point vertically to the sky rather than horizontally over the ground.”

18 Rapport av Sharkey som ingetts av Inmarsat, nr 23: ”In general, while the satellite provides efficient and continuous coverage performance and resilience, terrestrial systems inherently provide very efficient throughput performance, since: a) there is only one satellite, in space located 36,000 km from the earth with a given power, forming a limited number of beams that may have a diameter of several hundreds of kilometers; and b) CGC [Complementary Ground Components] terrestrial systems consisting of a large number of towers, with higher power, can be installed within relatively short distances of each other and within a limited distance of the users i.e. < 100 km, and can be supplemented by additional towers when congestion occurs.”

19 Inmarsat har, i detta hänseende, preciserat att de kompletterande markkomponenterna erbjuder en kapacitet som ingen satellit, hur kraftfull den än är, kan tillhandahålla genom att nyttja den begränsade mängd frekvensresurser som den tilldelats genom beslut 2009/449 (två gånger 15 MHz).

20 Conseil d’État, mål nr 420128 *Eutelsat*, Slutsatser av Guillaume Odinet, föredragande, den 28 juni 2019, punkt 2, tillgängliga på webbplatsen http://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CRP/conclusion/2019–06–28/420128.

68. Det är just på grund av den dominerande roll som markkomponenterna har i EAN-systemets funktionssätt som Eutelsat och Viasat har gjort gällande att dessa komponenter inte kan klassificeras som ”kompletterande” och att ett sådant system följaktligen inte kan klassificeras som ett ”mobilsatellitsystem” i den mening som avses i artikel 2.2 i beslut nr 626/2008. Dessa parter har i huvudsak klandrat EAN-systemet inte för att vara ett satellitkommunikationssystem kompletterat av markkomponenter, utan ett system för markbundna kommunikationer kompletterade av en satellitkomponent.

69. Jag instämmer inte med detta resonemang. Med andra ord och i likhet med den ståndpunkt som Inmarsat, den franska och den belgiska regeringen, Förenade kungarikets regering samt kommissionen intagit, anser jag att sådana markkomponenter kan klassificeras som ”kompletterande” oberoende av deras dominerande roll i EAN-systemets funktionssätt.

70. Enligt min uppfattning kan två villkor utläsas av beslut nr 626/2008 när det gäller satellitkomponenten i ett ”mobilsatellitsystem”.

71. För det första ska ett sådant system innehålla en satellit. Utöver själva beteckningen (mobil*satellit* system), följer detta villkor av artikel 2.2 a sista meningen i beslut nr 626/2008 (”Ett sådant system ska inbegripa minst en rymdstation” [21]), eller i bilagan till detta beslut av vilken framgår att tillverkning och uppskjutning av en satellit är nödvändiga milstolpar i förfarandet för urval av operatörer.

72. För det andra ska satelliten inte bara *finnas*, utan också *nyttjas*, liksom Förenade kungarikets regering har påpekat. Detta villkor följer underförstått av artikel 8.3 c i beslut nr 626/2008, enligt vilken ”*[o]beroende* drift av kompletterande markkomponenter vid fel på satellitkomponenten i det mobilsatellitsystem som de är en del av *inte får överstiga 18 månader*” [22]. Med andra ord avser principen en *samverkan* mellan markkomponenterna och satellitkomponenten.

73. Det följer, inom ramen för det nationella målet, av de handlingar som ingetts till domstolen att satellitkomponenten faktiskt används när flygplan som är utrustade med EAN-systemet flyger över havet eller Serbiens territorium, eller när ett problem hindrar markkomponenternas funktion. Inmarsat har preciserat att satellitkomponenten, på grund av satellitsignalens tillförlitlighet och stabilitet, garanterar kommunikaionstjänsternas kontinuitet. Kontrollen av huruvida satellitkomponenterna faktiskt används omfattas naturligtvis av de nationella domstolarnas behörighet, vilka ensamma kan pröva de faktiska omständigheterna inom ramen för ett förfarande om förhandsavgörande.

74. Jag tror dock inte att det av detta beslut går att utläsa något ytterligare krav avseende betydelsen av de roller som satellitkomponenten respektive markkomponenten har i ett sådant system.

75. Inledningsvis förefaller inte, i motsats till vad Eutelsat och Viasat har hävdat, adjektivet ”kompletterande” utesluta att markkomponenterna har en dominerande roll i förhållande till satellitkomponenten.

21 Beträffande skillnaden mellan begreppet ”satellit” och ”rymdstation”, se punkt 33 i detta förslag till avgörande.

22 Min kursivering.

76. Enligt franska akademins ordlista har ordet ”complémentaire” (kompletterande) betydelsen ”qui sert à compléter” (som tjänar till att komplettera), det vill säga ”göra komplett”, såsom den franska regeringen har påpekat. Beträffande det engelska språket, definieras i Oxfords ordlista ordet ”complementary” på följande sätt: ”combining in such a way as to form a complete whole or enhance each other” [23]. I den tyska språkversionen används ordet ”ergänzende”, vilket har en liknande betydelse. [24]

77. Av dessa definitioner följer att ordet ”kompletterande” inte säger något om den *inbördes betydelsen* av de aktuella komponenterna. Således utesluter inte detta ord att markkomponenterna har en dominerande roll, i förhållande till satellitkomponenten, i ett mobilsatellitsystem. Dessa komponenter kan ”komplettera” ett sådant system och samtidigt ha en dominerande roll i detta.

78. Kommissionen har, i sitt yttrande, preciserat att ordet ”kompletterande” betonar markkomponenternas *fakultativa* karaktär, i motsats till satellitkomponentens obligatoriska förekomst.

79. Tystnaden i beslut nr 626/2008, beträffande mark- respektive satellitkomponenternas inbördes betydelse, förefaller också belysande. Det stod nämligen unionslagstiftaren fritt att precisera att markkomponenternas roll skulle förbli ”sekundär”, ”accessorisk”, eller ”underordnad” i förhållande till satellitkomponentens, liksom den belgiska och den franska regeringen har påpekat, eller att fastställa en högsta procentandel kommunikationer som kunde utföras av markkomponenter.

80. Detta beslut innehåller emellertid inga sådana preciseringar. Enligt den definition som ges i dess artikel 2.2 b, används kompletterande markkomponenter för att förbättra tillgången till mobila satellittjänster i geografiska områden inom täckningsområdet för systemets satellit/satelliter, där kommunikation med en eller flera rymdstationer inte kan åstadkommas med erforderlig kvalitet.

81. Enligt min uppfattning hindrar inte denna definition, med erforderlig tydlighet, att markkomponenterna kan ha en dominerande roll i det aktuella systemet.

82. Det ska villigt erkännas att vissa språkliga val (exempelvis ”i geografiska områden”), om de åtföljts av tydliga bestämmelser i detta hänseende, hade kunnat tolkas så att de innebar att satellitkomponenten skulle ha en dominerade roll. Genom denna formulering har unionslagstiftaren lämnat utrymme för tvivel beträffande den exakta räckvidden av begreppet ”kompletterande markkomponenter”.

83. Kraven på rättssäkerhet hindrar emellertid, liksom Inmarsat har gjort gällande, att frågan om detta begrepps räckvidd avgörs på ett sätt som skulle vara missgynnande för de operatörer som valts enligt beslut nr 626/2008. Med andra ord anser jag att tvivlen, under dessa omständigheter, ska gynna de operatörer som kommisisonen valde för mer än tio år sedan och som har gjort ekonomiska val och stora investeringar på grundval av en tolkning som är förenlig med lydelsen av detta beslut.

84. Den enda begränsningen, i detta hänseende, består just i att kontrollera att det kommunikationssystem som dessa operatörer har inrättat faktiskt är förenligt med lydelsen i beslut nr 626/2008.

85. Jag har redan, i punkterna 75–78 i detta förslag till avgörande, angett skälen till varför jag anser att ordet ”kompletterande” inte utesluter att markkomponenterna kan ha en dominerande roll.

23 ”Som kombinerar varandra på ett sådant sätt att de utgör en komplett sammansättning eller förstärker varandra ömsesidigt”.

24 I ordlistan Duden definieras ”ergänzen” på följande sätt: ”durch Schließen entstandener Lücken wieder vollständig machen; durch Hinzufügen von etwas vervollständigen, bereichern” (”som gör komplett genom att fylla luckor som uppkommit, komplettera, berika genom att tillföra något”).

86. Jag vill nu påpeka att den definition som anges i artikel 2.2 b i beslut nr 626/2008, liksom kommissionen har påpekat, inte fastställer någon högsta gräns för antalet ”geografiska områden” i vilka markkomponenter får användas. Det är följaktligen möjligt för en utvald operatör att installera sådana komponenter på hela unionens territorium.

87. Det är vidare enligt min uppfattning svårt att, mot bakgrund av de faktiska omständigheter som sammanfattas i punkterna 64–67 i detta förslag till avgörande, bestrida att markkomponenterna både ökar ”tillgången” och ”kvalitén” av de kommunkikationstjänster som tillhandahålls, i den mening som avses i ovannämnda bestämmelse.

88. I synnerhet ser jag inget giltigt skäl till att fastställa något godtyckligt ”tak” för kommunikationstjänsternas kvalitet till den maximala kvalitet som satellitkomponenten kan erbjuda, såsom Eutelsat, Viasat och kommissionen har föreslagit, vilket skulle stå i strid med konsumenternas intressen.

89. Jag instämmer inte med kommissionens argument att det bör ”kontrolleras att de rättsliga villkoren inte missbrukas, det vill säga att satelliten inte har en marginell roll”. För det första följer det av punkterna 77–87 i detta förslag till avgörande att inget ”rättsligt krav” avseende satellit- respektive markkomponenternas roll kan följa av beslut nr 626/2008. För det andra utgör rättssäkerhetsprincipen hinder för att detta beslut ”kompletteras”, genom en högsta gräns för kvalitet på de tjänster som tillhandahålls, trots att unionslagstiftarna inte har föreskrivit någon sådan gräns.

90. Som Inmarsat, den franska och den belgiska regeringen samt Förenade kungarikets regering har gjort gällande, ges kvalitetskriteriet en bred definition i artikel 2.2 b i beslut nr 626/2008, varför varje operatör fritt kan fastställa kvalitén på de tjänster som denne önskar erbjuda. Varje annan tolkning skulle innebära en artificiell reglering, genom unionslagstiftningen, av de kommunikationstjänster som tillhandahålls, vilken inte skulle motsvara dessa tjänsters teknologiska och kommersiella verklighet.

91. Tvärtom möjliggör den frihet som de utvalda operatörerna har att nyttja markkomponenter, eftersom dessa presterar bättre än satellitkomponenten, den mest effektiva användningen som är möjlig av frekvensbandet 2 GHZ, vilket är än viktigare i ett sammanhang då tillgängliga frekvensband utgör en begränsad resurs.[25] Denna tolkning är förenlig med främjandet av konkurrens och innovation samt med konsumenternas intressen, vilka är syften som eftersträvas med beslut nr 626/2008,[26] liksom Inmarsat, den franska regeringen och Förenade kungarikets regering med fog har understrukit.

92. För fullständighetens skull vill jag vidare understryka att skäl 18 i beslut nr 626/2008, vilket till sin natur inte är tvingande, dessutom inte innehåller någon formulering som skulle kunna äventyra den tolkning som jag föreslår.[27]

93. Mot denna bakgrund föreslår jag att domstolen ska besvara den andra tolkningsfrågan enligt följande: Artikel 2.2 i beslut nr 626/2008 ska tolkas så att de markkomponenter som används i ett sådant system som det i det nationella målet aktuella EAN-systemet kan klassificeras som ”kompletterande” oberoende av att dessa komponenter har en dominerande roll i detta systems funktionssätt, att de täcker hela unonens territorium och att de gör det möjligt att höja kvalitén på de kommunikationstjänster som tillhandahålls.

25 Det ska erinras om att radiospektrum är tillgängliga i begränsat antal, vilket förklarar behovet av att reglera användningen av dem. Se skäl 8 i Europaparlamentets och rådets beslut nr 676/2002/EG av den 7 mars 2002 om ett regelverk för radiospektrumpolitiken i Europeiska gemenskapen (radiospektrumbeslut): ”Radiospektrumpolitik kan inte grundas endast på tekniska parametrar utan måste också ta hänsyn till ekonomiska, politiska, kulturella, hälsorelaterade och sociala frågor. Dessutom kommer den ständigt ökande efterfrågan på den begränsade tillgången av tillgängligt radiospektrum att leda till motstridiga krav på att tillfredsställa olika grupper av radiospektrumanvändare inom sektorer som telekommunikation, rundradio, transporter, rättsväsende, militär och forskning. Radiospektrumpolitiken bör därför ta hänsyn till alla sektorer och väga in de olika behoven”.

26 Se, bland annat, skälen 1 och 5 samt artikel 6.1 a i beslut nr 626/2008.

27 Närmare bestämt utesluter formuleringen i detta skäl ingen tolkning. Detta gäller, bland annat, lydelsen ”[dessa komponenter] används *normalt* för att förbättra de tjänster som erbjuds via satelliten”, med anledning av förekomsten av ordet ”normalt” (min kursivering).

C. Följder av att åtagandena avseende täckning av territoriet vid det datum som föreskrivs i artikel 4.1 c ii) i beslut nr 626/2009 inte har infriats (den tredje tolkningsfrågan)

94. När det gäller den hänskjutande domstolens tredje tolkningsfråga, ska det påpekas att domstolen, i domen Viasat UK och Viasat,[28] gavs tillfälle att besvara en liknande fråga som formulerats på nästan identiskt vis *nekande*.

95. Det räcker således, i detta hänseende, att jag hänvisar till det svar som domstolen gav i det målet.

V. Förslag till avgörande

96. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska besvara de tolkningsfrågor som Conseil d'État (Högsta förvaltnignsdomstolen, Frankrike) har ställt på följande sätt:

1) Artikel 2.2 a i Europaparlamentets och rådets beslut nr 626/2008/EG av den 30 juni 2008 om urval och tillståndsgivning avseende system som tillhandahåller mobila satellittjänster ska tolkas så att de kompletterande markkomponenterna, i ett sådant system som det i det nationella målet aktuella systemet ”European Aviation Network”, kommunicerar med en ”mobil jordstation” och således utgör en integrerad del av ett ”mobilsatellitsystem”, eftersom detta system omfattar två skilda mottagarterminaler sammanknutna av en kommunikationsansvarig, varav den första är placerad ovanpå flygplanskroppen och kommunicerar med en satellit och den andra är placerad under flygplanskroppen och kommunicerar med kompletterande markkomponenter.

2) Artikel 2.2 i beslut nr 626/2008 ska tolkas så att de markkomponenter som används i ett sådant system som det i det nationella målet aktuella systemet ”European Aviation Network”, kan klassificeras som ”kompletterande” oberoende av att dessa komponenter har en dominerande roll i detta systems funktionssätt, att de täcker hela unionens territorium och att de gör det möjligt att höja kvalitén på de kommunikationstjänster som tillhandahålls.

3) Artikel 8.1 i beslut nr 626/2008 jämförd med artikel 7.1 i detta beslut ska tolkas så, att i händelse av att det är fastslaget att den operatör som utvalts i enlighet med avdelning II i nämnda beslut och som har tillstånd att använda radiospektrumet i enlighet med artikel 7 i beslutet inte har tillhandahållit mobila satellittjänster genom ett mobilsatellitsystem inom den frist som anges i artikel 4.1 c ii i beslut nr 626/2008, får de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna inte neka operatören de tillstånd som krävs för att tillhandahålla kompletterande markkomponenter i mobilsatellitsystem av den anledningen att denne inte har infriat det åtagande som denne gjort i sin ansökan.

28 Dom av den 5 mars 2020 (C-100/19, EU:C:2020:174).