FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIEGBERT ALBER

fremsat den 19. november 1998 *

A — Indledning

1. I dette traktatbrudssøgsmål har Kommissionen gjort gældende, at Storhertugdømmet Luxembourg har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Kommissionens direktiv 94/46/EF af 13. oktober 1994 om ændring af direktiv 88/301/EØF og 90/388/EØF for så vidt angår satellitkommunikation [1]. Luxembourg har ikke vedtaget alle de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme dette direktiv, eller har i det mindste ikke underrettet Kommissionen herom.

2. Formålet med dette direktiv er i det væsentlige en harmonisering og liberalisering af markedet for satellitudstyr og -teletjenester. Derfor er medlemsstaterne i medfør af direktivet forpligtet til at ophæve eksisterende eksklusive eller særlige rettigheder, som operatører af satellitkommunikation har, og indrømme alle operatører ret til at udbyde teletjenester. Medlemsstaterne skal ligeledes træffe foranstaltninger, der indeholder godkendelses- og anmeldelsesprocedurer for driften af satellitjordstationsudstyr, især meddelelse af tilladelser og tildeling af frekvenser samt de hermed forbundne omkostninger. Luxembourg har netop ikke foretaget det sidste inden for den fastsatte frist, hvorefter Kommissionen har set sig nødsaget til at anlægge denne sag.

B — Faktiske omstændigheder

3. Ifølge direktivets artikel 4 giver medlemsstaterne »senest ni måneder efter ikrafttrædelsen af dette direktiv ... Kommissionen oplysninger, der gør det muligt for den af fastslå, at bestemmelserne i artikel 1 og 2 er overholdt«. Direktivet trådte i kraft den 8. november 1994 [2] med den følge, at fristen for at give meddelelse om de trufne foranstaltninger var udløbet den 8. august 1995.

4. Da Kommissionen ikke havde modtaget en meddelelse om de trufne foranstaltninger fra den luxembourgske regering, opfordrede Kommissionen ved åbningsskrivelse af 27.

* Originalsprog: tysk.

1 — EFT L 268, s. 15.

2 — Jf. direktivets artikel 5.

oktober 1995 i overensstemmelse med EF-traktatens artikel 169 regeringen til at fremsætte sine bemærkninger.

5. Som svar på åbningsskrivelsen gav den luxembourgske regering ved skrivelse af 20. december 1995 Kommissionen underretning om et lovforslag vedrørende telekommunikation, der bl.a. indeholdt bestemmelser om ophævelse af særlige og eksklusive rettigheder samt om proceduren for meddelelse af tilladelser. Ved skrivelse af 27. maj 1997 gav Luxembourg meddelelse om storhertugelig anordning af 25. april 1997 om fastsættelse af minimumskravene til specifikationer for etablering og drift af GSM [3]- og GSM/DCS 1800-net, der bl.a. skulle gennemføre direktiv 94/46.

6. Ifølge Kommissionens opfattelse vedrørte denne anordning netop ikke satellitkommunikation, men snarere landmobilradiokommunikation.

7. Endelig sendte Kommissionen den 7. juli 1997 en begrundet udtalelse til den luxembourgske regering. Heri gjorde den gældende, at Storhertugdømmet Luxembourg havde tilsidesat sine forpligtelser til at gennemføre direktivet korrekt. Kommissionen opfordrede den luxembourgske regering til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme denne udtalelse inden for en frist på to måneder fra dens meddelelse.

8. Ved skrivelse af 14. juli 1997 gav den luxembourgske regering med henvisning til gennemførelsen af bl.a. direktiv 94/46 atter Kommissionen meddelelse om storhertugelig anordning af 25. april 1997 samt om lov af 21. marts 1997 om telekommunikation. For så vidt angår den af Luxembourg fremlagte skrivelse, er Kommissionen af den opfattelse, at den ikke kan anses for at gennemføre direktivet. Dels finder anordningen af 25. april 1997 ikke anvendelse på satellitkommunikation [4], dels er det nødvendigt at vedtage gennemførelsesbestemmelser til loven af 21. marts 1997, for så vidt angår kriterier og procedurer for meddelelse af tilladelse til udbydelse af satellittjenester.

9. Ad uofficiel vej fik Kommissionen den 28. og 30. juli 1997 tilsendt yderligere dokumenter. Det drejede sig om to forslag til storhertugelige anordninger om kravene til specifikationer for etablering og drift af et fastnet til telekommunikation, som omhandlet i artikel 7, stk. 2, litra a) og b), i lov af 21. marts 1997. Disse forslag blev officielt meddelt Kommissionen den 8. september 1997 som gennemførelsesforanstaltninger til direktiv 92/44/EF, 95/62/EF, 97/13/EF og 97/33/EF. De to storhertugelige

3 — Global System for Mobile communications (GSM).

4 — Da den luxembourgske regering ikke længere henviser til denne anordning i svarskriftet, er det unødvendigt at komme ind herpå i det efterfølgende.

anordninger blev vedtaget den 22. december 1997 og offentliggjort den 29. december 1997 i *Mémorial: Journal officiel du grand-duché de Luxembourg*. Kommissionen modtog ifølge egne oplysninger ikke svar på sin forespørgsel om, hvorvidt anvendelsesområdet for disse anordninger også omfatter satellittjenester.

10. Herudover fik Kommissionen uofficielt tilsendt en yderligere anordning, nemlig storhertugelig anordning af 23. april 1997 om terminaludstyr til telekommunikation og udstyr til jordstationer til satellitkommunikation, herunder den gensidige anerkendelse af udstyrets overensstemmelse. Denne anordning gennemfører ifølge Kommissionen udelukkende artikel 1 i direktiv 94/46 og er desuden ikke blevet meddelt officielt.

11. Kommissionen har derfor udledt, at Storhertugdømmet Luxembourg ikke har gennemført direktiv 94/46 fuldstændigt eller i det mindste ikke har meddelt Kommissionen de trufne gennemførelsesforanstaltninger. Disse foranstaltninger vedrørte enten kun dele af direktivet eller gjorde yderligere gennemførelsesbestemmelser nødvendige, men disse er ikke blevet vedtaget og meddelt.

12. Kommissionen har derfor anlagt sag ved Domstolen med påstand om, at

— det fastslås, at Storhertugdømmet Luxembourg har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Kommissionens direktiv 94/46/EF af 13. oktober 1994 om ændring af direktiv 88/301/EØF og 90/388/EØF for så vidt angår satellitkommunikation, idet det ikke har vedtaget alle de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme dette direktiv

— Storhertugdømmet Luxembourg tilpligtes at betale sagens omkostninger.

13. I svarskriftet har Storhertugdømmet Luxembourg gjort gældende, at direktiv 94/46 er blevet gennemført ved lov af 21. marts 1997, for så vidt angår ophævelse af eksklusive eller særlige rettigheder inden for satellitkommunikation. Denne lov gælder også for satellitkommunikation, idet den omfatter telekommunikation i al almindelighed. Udbydelsen af satellittjenester kræver en godkendelse, der nærmest meddeles automatisk, idet en enkel anmeldelse er tilstrækkelig. Benyttelsen af frekvenser er underlagt en almindelig godkendelse, hvilket dog er nødvendigt på grund af visse geografiske områders særegenhed for at sikre den gode funktion af satellittjenester i al almindelighed. Der er imidlertid alene tale om en

formalitet. Desuden er de aftaler, der er truffet inden for rammerne af Intelsat [5], blevet gennemført ved lov af 10. april 1997. Der er allerede ved at blive udarbejdet et lovforslag vedrørende Eutelsat [6]-aftalen.

14. For så vidt angår terminaludstyr til telekommunikation og udstyr til jordstationer til satellitkommunikation samt den gensidige anerkendelse af udstyrets overensstemmelse, er disse krav blevet gennemført ved storhertugelig anordning af 23. april 1997.

15. Storhertugdømmet Luxembourg har derfor nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

16. Parternes øvrige anbringender behandles i det følgende under vurderingen, i det omfang det er nødvendigt.

C — Vurdering

17. Storhertugdømmet Luxembourg har bestridt det af Kommissionen påståede traktatbrud. Ifølge dets opfattelse er direktivet blevet gennemført ved lov af 21. marts 1997, for så vidt angår ophævelse af eksklusive eller særlige rettigheder og ved storhertugelig anordning af 23. april 1997, for så vidt angår terminaludstyr til telekommunikation og udstyr til jordstationer til satellitkommunikation.

18. Formålet med direktiv 94/46 er at gennemføre den nødvendige lovgivning med henblik på at skabe det nødvendige grundlag for at fjerne eksisterende begrænsninger og etablere nye aktiviteter inden for satellitkommunikation og således bevirke en harmonisering og liberalisering af markedet for satellitudstyr og satellittjenester ved at ophæve de eksklusive og særlige rettigheder på dette område, der er til hinder for en liberalisering. For at nå dette mål er medlemsstaterne forpligtede til at træffe de fornødne foranstaltninger til at sikre, at alle tjenesteudbydere har ret til at udbyde teletjenester [7]. I denne forbindelse er medlemsstaterne forpligtede til

5 — Den Internationale Telekommunikationssatellit-organisation (Intelsat).

6 — Den Europæiske Telekommunikationssatellit-organisation (Eutelsat).

7 — Jf. direktivets artikel 2, nr. 2, litra a), in fine.

at ophæve henholdsvis afskaffe alle eksklusive og særlige rettigheder.

19. Desuden skal medlemsstaterne i medfør af artikel 2, nr. 2, litra b), oplyse, »... hvilke kriterier der ligger til grund for tildeling af godkendelser, samt hvilke betingelser der er forbundet med sådanne godkendelser og med anmeldelsesprocedurerne i forbindelse med driften af transmitterende jordstationer ...«.

20. I denne sag betyder det, at Storhertugdømmet Luxembourg var forpligtet til i forbindelse med den fuldstændige gennemførelse af direktiv 94/46 at træffe foranstaltninger, der gør etableringen og driften af satellittjenester samt udbydelsen heraf mulig. Herudover skulle der udstedes egnede love og administrative bestemmelser, der indeholder godkendelsesproceduren for drift af satellittjenester. Disse bestemmelser skulle navnlig omfatte godkendelsesproceduren, betingelserne for tildeling af frekvenser og meddelelse af tilladelser samt de dermed forbundne gebyrer og omkostninger.

21. Kommissionen henviser således også til, at Storhertugdømmet Luxembourg var forpligtet til at fastsætte den retlige ramme, der netop beskriver proceduren fra anmeldelsen til meddelelsen af tilladelse og frekvenser.

22. Det er den vedkommende minister, der fastlægger anmeldelsesproceduren, jf. artikel 14, stk. 3, i lov af 21. marts 1997. I overensstemmelse med lovens artikel 14, stk. 4, skulle de omkostninger, som leverandøren af satellitkommunikation skal afholde, fastsættes ved storhertugelig anordning. Kommissionen har med rette anført, at denne regulering foreløbig ikke er blevet vedtaget eller offentliggjort.

23. For så vidt angår tildelingen og benyttelsen af frekvenser indeholder artikel 29 ff. i den luxembourgske lov af 21. marts 1997 rammebestemmelserne og de almindelige principper, der finder anvendelse på denne procedure. De nærmere betingelser vedrørende proceduren for tildeling af frekvenser samt de hermed forbundne omkostninger, som tjenesteleverandøren skal betale, skal fastsættes af ministeren, henholdsvis ved storhertugelig anordning.

24. Den luxembourgske regering har anført, at godkendelse til etablering og drift af satellitkommunikation er nødvendig, men meddeles nærmest automatisk, og at en enkel anmeldelse til den kompetente myndighed er tilstrækkelig. I forbindelse med proceduren for tildeling af frekvenser foretages der navnlig en koordinering af tjenesteleverandørerne, for at kommunikationstjenesterne kan fungere ved siden af hinanden. I overensstemmelse hermed er det tillige foreskrevet i artikel 29 ff. i lov af 21. marts 1997, at proceduren nødvendiggør yderligere gennemførelsesbestemmelser.

25. Til gennemførelse af direktiv 94/46 skulle de i lov af 21. marts 1997 nævnte nærmere gennemførelsesbestemmelser have været vedtaget og i medfør af artikel 2, stk. 2, litra b), meddelt Kommissionen, hvilket dog ikke er sket.

26. Kommissionen har desuden kritiseret, at den pågældende luxembourgske regulering — i det mindste ifølge ordlyden — udelukkende vedrører satellittjenester og ikke tillige de ved direktivets artikel 2, stk. 1, litra a), nr. iv), andet led, indførte satellitnettjenester. Da loven af 21. marts 1997 vedrører driften af telekommunikationsnet i almindelighed, og da de med hjemmel heri udstedte storhertugelige anordninger vedrørende kravene til specifikationer kun anvender det almindelige begreb telekommunikation, er det ifølge Kommissionen ikke udelukket, at satellitnettjenester kan falde inden for anvendelsesområdet, men det følger imidlertid ikke udtrykkeligt af ordlyden. Kommissionen har adskillige gange fremsat dette spørgsmål over for Storhertugdømmet Luxembourg, men har aldrig modtaget et svar.

27. For det første bemærkes endnu en gang, at den nævnte storhertugelige anordning af 22. december 1997 om fastsættelse af kravene til specifikationer ikke er blevet meddelt Kommissionen i forbindelse med gennemførelsen af direktiv 94/46.

28. Såfremt det antages, at det er nødvendigt at indhente tilladelse til etablering og drift af et satellitnet, skal det, som Kommissionen med rette har anført, fastslås, at de nødvendige anordninger, der er omhandlet i artikel 10, stk. 2, og artikel 65 i lov af 21. marts 1997 vedrørende nærmere bestemmelser om proceduren for meddelelse af tilladelser ikke er blevet vedtaget.

29. Det følger af det foranstående, at lov af 21. marts 1997 alene har fastsat den retlige ramme og de almindelige betingelser — fra anmeldelsen til tildelingen af frekvenser og tilladelser — for etablering og drift af satellitkommunikation. Dog er der ikke blevet vedtaget bestemmelser, der nærmere regulerer de enkelte procedurer. Det fremgår navnlig ikke af lov af 21. marts 1997, på hvilke betingelser og på hvilken måde der kan opnås godkendelse, frekvens eller tilladelse, samt hvilke omkostninger og gebyrer for ansøgeren, der er forbundet hermed.

30. For at nå direktivets mål, nemlig harmonisering og liberalisering af markedet for satellitudstyr og satellittjenester ville Storhertugdømmet Luxembourg være forpligtet til at træffe alle fornødne foranstaltninger til at sikre, at alle tjenesteudbydere havde ret til at udbyde teletjenester. Storhertugdømmet Luxembourg skulle derfor også have oplyst, hvilke kriterier der ligger til grund for tildeling af godkendelser, samt hvilke betingelser der er forbundet med sådanne godkendelser og med anmeldelsesprocedurerne i forbindelse med driften af transmitterende jordstationer.

31. Storhertugdømmet Luxembourg har bestridt påstanden om traktatbrud bl.a. under henvisning til lov af 10. april 1997. Ved denne lov er aftalerne truffet i Den Internationale Telekommunikationssatellitorganisation (Intelsat) blevet gennemført. For så vidt angår Eutelsat-aftalen er lovgivningsproceduren endnu ikke afsluttet.

32. Det bemærkes dels, at denne lov ikke er blevet meddelt Kommissionen, dels at anbringendet om, at der foreligger et lovforslag om gennemførelse af Eutelsat-aftalen, ikke kan afhjælpe en manglende gennemførelse af direktivet.

33. For så vidt angår terminaludstyr til telekommunikation og udstyr til jordstationer til satellitkommunikation har den luxembourgske regering henvist til storhertugelig anordning af 23. april 1997.

34. Kommissionen har for det første gjort gældende, at dette dokument ikke officielt er blevet meddelt Kommissionen.

35. Den nævnte anordning er blevet udstedt i henhold til artikel 28, stk. 2, i lov af 21. marts 1997. Den fastlægger betingelserne for meddelelse af tilladelse til at benytte terminaludstyr til telekommunikation og udstyr til jordstationer til satellitkommunikation, såfremt dette skal forbindes med et offentligt tilgængeligt telekommunikationsnet.

36. Dette fritager imidlertid ikke en udbyder af satellittjenester fra at indhente en tilladelse til at etablere og drive satellittjenester.

37. Den luxembourgske regering kunne imidlertid ikke foregive, at der også i denne henseende var truffet videregående gennemførelsesbestemmelser, og at disse bestemmelser var blevet meddelt Kommissionen.

38. Det følger af det foranstående, at Storhertugdømmet Luxembourg har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktiv 94/46, idet det ikke har vedtaget og meddelt Kommissionen alle de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme dette direktiv, navnlig om proceduren fra anmeldelsen til meddelelsen af tilladelser og frekvenser samt de dermed forbundne omkostninger og gebyrer.

39. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende

part at betale sagens omkostninger, såfremt der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Storhertugdømmet Luxembourg tilpligtes at betale sagens omkostninger, pålægges det det at betale sagens omkostninger.

D — Forslag til afgørelse

40. Følgelig foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

1) Storhertugdømmet Luxembourg har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Kommissionens direktiv 94/46/EF af 13. oktober 1994 om ændring af direktiv 88/301/EØF og 90/388/EØF for så vidt angår satellitkommunikation, idet det ikke har vedtaget alle de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme dette direktiv, og navnlig bestemmelser vedrørende proceduren fra anmeldelsen til meddelelsen af tilladelser og frekvenser samt de dermed forbundne omkostninger og gebyrer.

2) Storhertugdømmet Luxembourg betaler sagens omkostninger.