# CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIEGBERT ALBER

presentate il 19 novembre 1998 *

## A — Introduzione

1. Nel presente procedimento per inadempimento la Commissione addebita al Granducato di Lussemburgo di essere venuto meno agli obblighi ad esso derivanti dalla direttiva della Commissione 13 ottobre 1994, 94/46/CE, che modifica la direttiva 88/301/CEE e la direttiva 90/388/CEE in particolare in relazione alle comunicazioni via satellite [1]. La Commissione ritiene che il Lussemburgo non ha completamente adottato le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per la trasposizione della direttiva o quanto meno non le ha comunicate alla Commissione.

2. La finalità di questa direttiva consiste essenzialmente nell'armonizzazione e nella liberalizzazione del mercato delle apparecchiature e dei servizi via satellite. Perciò la direttiva obbliga gli Stati membri ad abolire i diritti speciali ed esclusivi per gestori di comunicazioni via satellite e a concedere a tutti i gestori il diritto di fornire servizi di telecomunicazioni. Pertanto gli Stati membri sono tenuti ad adottare disposizioni circa le procedure di autorizzazione e di dichiarazione per la gestione delle stazioni trasmettenti, ed in particolare circa la concessione di licenze e frequenze, compresi i relativi costi. Proprio questo non è stato però effettuato dal Lussemburgo entro il termine ad esso assegnato, per cui la Commissione ha dovuto proporre il presente ricorso.

## B — I fatti

3. Ai sensi dell'art. 4 della direttiva, «(...) entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della presente direttiva, gli Stati membri trasmettono alla Commissione le informazioni atte a consentirle di accertare l'osservanza degli articoli 1 e 2 della presente direttiva». La direttiva è entrata in vigore l'8 novembre 1994 [2], con la conseguenza che il termine per la comunicazione dei provvedimenti adottati è scaduto l'8 agosto 1995.

4. Non avendo ricevuto alcuna comunicazione del governo lussemburghese circa i provvedimenti adottati, la Commissione con lettera 27 ottobre 1995 gli ha chiesto di pre-

* Lingua originale: il tedesco.

1 — GU L 268, pag. 15.

2 — V. art. 5 della direttiva.

sentare le proprie osservazioni ai sensi dell'art. 169 del Trattato CE.

5. In risposta alla lettera di sollecito il governo lussemburghese, con lettera 20 dicembre 1995, ha informato la Commissione dell'esistenza di un disegno di legge in materia di telecomunicazioni, il quale tra l'altro dovrebbe disciplinare la revoca di diritti speciali ed esclusivi ed il procedimento per la concessione di licenze. Inoltre con lettera 27 maggio 1997, con riferimento alla trasposizione tra l'altro della direttiva 94/46, il Granducato di Lussemburgo ha comunicato il regolamento granducale 25 aprile 1997 relativo ai requisiti minimi sulla convenzione per la creazione e la gestione della rete GSM [3] e GSM/DCS 1800.

6. Secondo la Commissione, questo regolamento non riguardava però le comunicazioni via satellite, ma piuttosto la telefonia mobile terrestre.

7. La Commissione ha inviato infine al governo lussemburghese, in data 7 luglio 1997 un parere motivato. In esso si addebitava al Granducato di Lussemburgo di non aver ottemperato al suo obbligo di regolare trasposizione della direttiva. La Commissione intimava al governo lussemburghese di adottare i provvedimenti necessari per conformarsi al parere motivato entro due mesi dalla notifica.

8. Con lettera 14 luglio 1997 il governo lussemburghese, con riferimento alla trasposizione tra l'altro della direttiva 94/46, ha trasmesso alla Commissione di nuovo il decreto granducale 25 aprile 1997 nonché la legge 21 marzo 1997 sulle telecomunicazioni. Riguardo agli atti presentati dal Granducato di Lussemburgo, la Commissione ritiene che essi non siano idonei ad assicurare la trasposizione della direttiva. Da un lato, il decreto 25 aprile 1997 non si applica alle comunicazioni via satellite [4] e, dall'altro, riguardo alla legge 21 marzo 1997 occorrono ulteriori norme di attuazione circa i criteri e le procedure per la concessione delle autorizzazioni per la prestazione di servizi via satellite.

9. In via informale sono stati trasmessi alla Commissione ulteriori documenti giustificativi il 28 e 30 luglio 1997. Si tratta, da un lato, dei progetti di due decreti granducali concernenti ai requisiti relativi al capitolato d'oneri per la creazione e la gestione di una rete fissa di telecomunicazione in applicazione dell'art. 7, n. 2, lett. a) e b), della legge 21 marzo 1997. Questi progetti sono stati comunicati alla Commissione in via ufficiale l'8 settembre 1997 come provvedimenti di trasposizione delle direttive 92/44/CE, 95/62/CE, 97/13/CE e 97/33/CE. Entrambi i decreti granducali sono stati adottati il 22 dicembre

3 — Global System for Mobile Communications (GSM).

4 — Poiché il governo lussemburghese nell'ambito del suo controricorso non fa più riferimento a questo decreto, non occorre più ritornarvi in seguito.

1997 ed infine sono stati pubblicati il 29 dicembre 1997 nel *Mémorial: Journal officiel du grand-duché de Luxembourg* (Gazzetta ufficiale del Granducato di Lussemburgo). Alla domanda se il campo di applicazione di questi decreto si estenda anche ai servizi via satellite la Commissione, stando alle sue dichiarazioni, non ha ricevuto alcuna risposta.

10. Inoltre alla Commissione è stato trasmesso in via informale un ulteriore decreto, cioè il decreto granducale 23 aprile 1997 relativo alle apparecchiature di telecomunicazione e alle stazioni trasmittenti via satellite unitamente al reciproco riconoscimento di conformità. Questo decreto tuttavia — così sostiene la Commissione — ha dato attuazione solo all'art. 1 della direttiva 94/46 e inoltre non è stato neanche comunicato in via ufficiale.

11. La Commissione perviene perciò alla conclusione che il Granducato di Lussemburgo non ha dato completa attuazione alla direttiva 94/46 o, in ogni caso, non ha comunicato alla Commissione i provvedimenti di trasposizione adottati. I provvedimenti o si riferivano solo ad una parte della direttiva o richiedevano ulteriori norme di attuazione, che però non sono state né adottate né comunicate.

12. Essa ha perciò presentato un ricorso dinanzi alla Corte di giustizia ed ha chiesto:

— di dichiarare che il Granducato di Lussemburgo è venuto meno agli obblighi ad esso derivanti dalla direttiva della Commissione 13 ottobre 1994, 94/46/CE, che modifica la direttiva 88/301/CEE e la direttiva 90/388/CEE in particolare in relazione alle comunicazioni via satellite, in quanto non ha adottato le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per dare attuazione a tale direttiva;

— di condannare il Granducato di Lussemburgo alle spese.

13. Nel controricorso il Granducato di Lussemburgo sostiene che la direttiva 94/46 è stata trasposta mediante la legge 21 marzo 1997 per quanto riguarda i diritti speciali o esclusivi nelle comunicazioni via satellite. Questa legge si applica anche alle comunicazioni via satellite, poiché si riferisce alle telecomunicazioni in generale. La prestazione di servizi via satellite richiede certo un'autorizzazione, che tuttavia viene concessa quasi automaticamente, poiché è sufficiente una semplice dichiarazione. L'uso delle frequenze viene disciplinato da un'autorizzazione generale, il che tuttavia è necessario per soddisfare le particolari condizioni geografiche al fine di garantire un ordinato funzionamento dei servizi via satellite. Si tratta al riguardo

tuttavia solo di una semplice formalità. Inoltre la legge 10 aprile 1997 ha dato attuazione agli accordi conclusi nell'ambito di Intelsat [5]. Per quanto riguarda l'accordo Eutelsat [6] è in corso un disegno di legge.

14. Per quanto riguarda le apparecchiature di telecomunicazione e le stazioni trasmittenti via satellite, nonché la rispettiva dichiarazione di conformità, questi requisiti sono stati trasposti con il decreto granducale del 23 aprile 1997.

15. Per tale motivo il Granducato di Lussemburgo chiede:

— di respingere il ricorso;

— di condannare la ricorrente alle spese.

5 — Organizzazione internazionale delle telecomunicazioni via satellite (Intelsat).

6 — Organizzazione europea della telecomunicazione via satellite (Eutelsat).

16. Ad altre osservazioni delle parti si farà riferimento — per quanto necessario — nell'ambito del parere.

## C — Parere

17. Il Granducato di Lussemburgo contesta l'inadempimento fatto valere dalla Commissione. A suo parere, la direttiva in relazione all'abolizione dei diritti speciali o esclusivi è stata attuata mediante la legge 21 marzo 1997 e in relazione alle apparecchiature di telecomunicazione e alle stazioni trasmittenti via satellite mediante il decreto granducale del 23 aprile 1997.

18. Il fine della direttiva 94/46 consiste nel creare le condizioni giuridiche di base necessarie per l'abolizione di tutti gli ostacoli e lo sviluppo di nuove attività nel campo delle comunicazioni via satellite e quindi pervenire ad un'armonizzazione e ad una liberalizzazione del mercato delle apparecchiature satellitari e dei servizi via satellite eliminando in tale settore i diritti speciali ed esclusivi che si oppongono ad una liberalizzazione. Per raggiungere tale scopo la direttiva obbliga gli Stati membri ad adottare tutti i provvedimenti necessari affinché a ciascun gestore venga garantito il diritto di fornire qualsiasi servizio di telecomunicazione [7]. In tale contesto gli Stati membri sono tenuti ad abolire o a revo-

7 — V. art. 2, n. 2, lett. a), ultima frase, della direttiva.

care tutti i diritti speciali ed esclusivi che si oppongono a quanto sopra.

19. Inoltre gli Stati membri in base all'art. 2, n. 2, lett. b), devono comunicare «(...) i criteri che adottano per la concessione delle autorizzazioni, nonché le condizioni associate ad autorizzazioni e le procedure di dichiarazione per la gestione delle stazioni trasmittenti a terra (...)».

20. Per la presente fattispecie questo significa che il Granducato di Lussemburgo nell'ambito della completa trasposizione della direttiva 94/46 era tenuto ad adottare provvedimenti che rendessero possibili ed assicurassero la creazione e la gestione di servizi via satellite. Inoltre dovevano essere adottate le opportune disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative che disciplinassero la procedura di concessione di un'autorizzazione alla gestione di servizi via satellite. Tali disposizioni dovevano comprendere in particolare le procedure per la concessione di una tale autorizzazione ed i requisiti per l'attribuzione di frequenze e licenze, nonché i costi e commissioni ad esse rispettivamente collegati.

21. La Commissione fa presente anche che il Granducato di Lussemburgo sarebbe stato obbligato a porre in essere un contesto giuridico che descrivesse con precisione la procedura dalla dichiarazione fino alla concessione delle licenze e delle frequenze.

22. Ai sensi dell'art. 14, n. 3, della legge 21 marzo 1997 il ministro competente stabilisce la procedura di dichiarazione. I relativi costi che sorgono per il gestore delle comunicazioni satellitari devono essere stabiliti con decreto granducale ai sensi dell'art. 14, n. 4, della legge 21 marzo 1997. La Commissione tuttavia fa giustamente presente che finora nessuna di queste normative è stata adottata o pubblicata.

23. In relazione all'attribuzione e all'uso delle frequenze, gli artt. 29 e seguenti della legge lussemburghese 21 marzo 1997 contengono le condizioni di base ed i principi generali che si applicano a questa procedura. Gli ulteriori dettagli sul procedimento di attribuzione delle frequenze nonché i relativi costi per il gestore devono essere disciplinati in modo particolareggiato dal ministro o con decreti granducali.

24. Il governo lussemburghese fa presente che l'autorizzazione è certo necessaria per la creazione e la gestione di comunicazioni via satellite, ma viene concessa quasi automaticamente e in particolare basta una semplice comunicazione alle autorità competenti. In particolare nell'ambito della procedura di attribuzione di frequenze e licenze vi è un coordinamento dei gestori per garantire contemporaneamente un funzionamento del servizio di comunicazione. Di conseguenza anche gli artt. 29 e seguenti della legge 21 marzo 1997 prevedono che queste procedure necessitano di ulteriori disposizioni di attuazione.

25. Per la trasposizione della direttiva 94/46 avrebbero dovuto essere adottate e comunicate alla Commissione, ai sensi dell'art. 2, n. 2, lett. b), le ulteriori disposizioni di attuazione menzionate nella legge 21 marzo 1997, cosa che tuttavia non è avvenuta.

26. La Commissione solleva inoltre la censura secondo cui le disposizioni lussemburghesi di cui è causa si riferiscono — almeno in base alla loro formulazione — unicamente ai servizi di trasmissione via satellite e non ai servizi di rete via satellite di cui all'art. 2, n. 1, lett. a), punto iv, secondo trattino. Poiché la legge 21 marzo 1997 si riferisce in generale alla gestione di reti di telecomunicazione e anche i decreti granducali adottati sulla base di questa legge, concernenti i requisiti relativi al capitolato d'oneri utilizzano solo la nozione generale di telecomunicazione, non è escluso — così sostiene la Commissione — che il campo di applicazione possa comprendere anche servizi di rete via satellite; tuttavia questo non risulta esplicitamente dalla formulazione. La Commissione ha sottoposto tale questione più volte al Granducato di Lussemburgo, ma non ha mai avuto una risposta.

27. Innanzi tutto va rilevato ancora una volta che il menzionato decreto granducale 22 dicembre 1997 concernente la determinazione dei requisiti relativi al capitolato d'oneri non è stato comunicato alla Commissione in relazione alla trasposizione della direttiva 94/46.

28. Se si ritiene, come giustamente ha sostenuto la Commissione, che per la creazione e la gestione di una rete satellitare è necessario ottenere una licenza, occorre in ogni caso ammettere che i decreti, necessari in base all'art. 10, n. 2, e all'art. 65 della legge 21 marzo 1997 per una più dettagliata disciplina della procedura di attribuzione delle licenze, non sono stati adottati.

29. Da quanto precede si deduce che certo la legge 21 marzo 1997 ha previsto le condizioni di base e le norme generali relative alla creazione e alla gestione di comunicazioni via satellite dalla dichiarazione fino all'attribuzione delle frequenze e delle licenze. Mancano tuttavia disposizioni che disciplinano più dettagliatamente queste singole procedure. In particolare dalla legge 21 marzo 1997 non risulta in quale modo si debba ottenere rispettivamente l'autorizzazione, la frequenza o la licenza e quali costi siano a ciò collegati per il richiedente.

30. Il Granducato di Lussemburgo, per raggiungere l'obiettivo della direttiva, in particolare l'armonizzazione e la liberalizzazione del mercato delle apparecchiature satellitari e dei servizi via satellite, sarebbe obbligato ad adottare tutti i provvedimenti necessari affinché a ciascun gestore venga garantito il diritto di fornire prestazioni di servizi di telecomunicazione. Il Lussemburgo avrebbe perciò dovuto comunicare in base a quali criteri le autorizzazioni vengano concesse, quali condizioni fossero associate a tale autorizzazione e quale fosse nei dettagli la procedura di dichiarazione per la gestione delle stazioni trasmittenti a terra.

31. Il Granducato di Lussemburgo contesta la censura di inadempimento facendo poi riferimento alla legge 10 aprile 1997. Con questa legge sono stati ratificati gli accordi dell'Organizzazione internazionale delle telecomunicazioni via satellite (Intelsat). Per quanto riguarda l'accordo Eutelsat, il procedimento legislativo non è ancora concluso.

32. Da un lato, va rilevato che questa legge non è stata comunicata alla Commissione e, dall'altro, l'affermazione secondo cui sussiste un progetto di legge relativo all'attuazione dell'accordo Eutelsat non può essere opposta ad una mancata trasposizione della direttiva.

33. Per quanto riguarda le apparecchiature di telecomunicazione e le stazioni trasmittenti a terra, il governo lussemburghese fa riferimento al decreto granducale del 23 aprile 1997.

34. La Commissione fa valere innanzi tutto che questo documento non le è stato mai comunicato in via ufficiale.

35. Questo decreto è stato adottato in esecuzione dell'art. 28, n. 2, della legge 21 marzo 1997. Esso riguarda la determinazione delle condizioni per la concessione di un'autorizzazione all'uso delle apparecchiature di telecomunicazione e delle stazioni per trasmittenti a terra, laddove queste devono essere collegate con una rete di telecomunicazione pubblicamente accessibile.

36. Questo tuttavia non esonera il gestore di servizi via satellite dalla necessità di ottenere una licenza per la creazione e la gestione di servizi via satellite.

37. Il governo lussemburghese non può tuttavia sostenere che anche a tal riguardo ulteriori disposizioni e regole siano state adottate e le corrispondenti disposizioni siano state comunicate alla Commissione.

38. Da quanto precede si deduce che il Granducato di Lussemburgo è venuto meno agli obblighi ad esso derivanti dalla direttiva 94/46 in quanto non ha adottato e comunicato alla Commissione tutte le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per la trasposizione, in particolare quelle che riguardano la procedura dalla dichiarazione fino alla concessione delle licenze e delle frequenze nonché i relativi costi e commissioni.

39. Ai sensi dell'art. 69, n. 2, primo comma, del regolamento di procedura della Corte di

giustizia, il soccombente è condannato alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ha presentato una domanda in tal senso, il Granducato di Lussemburgo va condannato alle spese.

## D — Conclusione

40. Sulla base delle precedenti considerazioni si propone:

«1) di dichiarare che il Granducato di Lussemburgo è venuto meno agli obblighi ad esso derivanti dalla direttiva della Commissione 13 ottobre 1994, 94/46/CE, che modifica la direttiva 88/301/CEE e la direttiva 90/388/CEE in particolare in relazione alle comunicazioni via satellite, in quanto non ha adottato e comunicato alla Commissione tutte le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi a tale direttiva, in particolare quelle che si riferiscono al procedimento dalla dichiarazione fino alla concessione delle licenze e delle frequenze nonché i relativi costi e commissioni.

2) di condannare il Granducato di Lussemburgo alle spese di causa».