CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL S. ALBER

van 19 november 1998 *

A — Inleiding

1. In deze niet-nakomingsprocedure verwijt de Commissie het Groothertogdom Luxemburg, dat het de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens richtlijn 94/46/EG van de Commissie van 13 oktober 1994 tot wijziging van richtlijn 88/301/EEG en richtlijn 90/388/EEG met name met betrekking tot satellietcommunicatie. [1] Haars inziens heeft Luxemburg niet alle wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vastgesteld die nodig zijn om aan de richtlijn te voldoen of althans die haar niet meegedeeld.

2. Die richtlijn heeft primair tot doel, de markten voor satellietapparatuur en -diensten te harmoniseren en te liberaliseren. Derhalve zijn de lidstaten op grond van de richtlijn verplicht, bestaande uitsluitende en bijzondere rechten voor exploitanten van satellietcommunicatie af te schaffen en alle exploitanten het recht te verlenen, telecommunicatiediensten aan te bieden. De lidstaten moeten eveneens regelingen vaststellen voor de procedures voor het afgeven van vergunningen en verklaringen voor de exploitatie van terrestrische zendstations, inzonderheid voor de afgifte van vergunningen en de toewijzing van frequenties en de daarmee verband houdende kosten. Juist dit laatste heeft Luxemburg evenwel niet binnen de hem gestelde termijn gedaan, zodat de Commissie zich genoodzaakt zag, het onderhavige beroep in te stellen.

B — De feiten

3. Ingevolge artikel 4 van de richtlijn verstrekken de lidstaten „de Commissie binnen negen maanden na de inwerkingtreding van deze richtlijn informatie aan de hand waarvan de Commissie kan vaststellen, dat de bepalingen van de artikelen 1 en 2 van deze richtlijn zijn geëerbiedigd". De richtlijn is op 8 november 1994 in werking getreden [2], zodat de termijn voor kennisgeving van de getroffen maatregelen op 8 augustus 1995 is verstreken.

4. Toen de Commissie geen mededeling van de Luxemburgse regering inzake vastgestelde maatregelen had ontvangen, maande zij haar overeenkomstig artikel 169 EG-Verdrag bij

* Oorspronkelijke taal: Duits.

1 — PB L 268, blz. 15.

2 — Zie artikel 5 van de richtlijn.

brief van 27 oktober 1995 aan om haar opmerkingen kenbaar te maken.

5. In antwoord op de aanmaningsbrief stelde de Luxemburgse regering bij brief van 20 december 1995 de Commissie in kennis van een ontwerp van wet inzake de telecommunicatie, dat onder meer de afschaffing van bijzondere en uitsluitende rechten en de procedure voor de afgifte van vergunningen moest regelen. Verder deelde het Groothertogdom Luxemburg bij brief van 27 mei 1997 mee, dat inzonderheid richtlijn 94/46 in nationaal recht was omgezet bij groothertogelijk besluit van 25 april 1997 tot vaststelling van de minimumvoorwaarden voor het bestek voor het opzetten en exploiteren van netwerken van GSM- [3] en GSM/DCS 1800 -diensten.

6. Volgens de Commissie had dat besluit juist geen betrekking op satellietcommunicatie, doch uitsluitend op mobiele communicatie te land.

7. Ten slotte zond de Commissie de Luxemburgse regering op 7 juli 1997 een met redenen omkleed advies toe. Daarin verweet zij het Groothertogdom Luxemburg, dat het zijn verplichting tot correcte omzetting van de richtlijn niet was nagekomen. De Commissie verzocht de Luxemburgse regering, de nodige maatregelen te treffen om binnen een termijn van twee maanden na kennisgeving van dit advies hieraan te voldoen.

8. Bij brief van 14 juli 1997 stelde de Luxemburgse regering de Commissie opnieuw ervan in kennis, dat inzonderheid richtlijn 94/46 was omgezet bij groothertogelijk besluit van 25 april 1997, alsmede bij wet van 21 maart 1997 inzake de telecommunicatie. De door Luxemburg overgelegde documenten zijn volgens de Commissie niet geschikt om de tenuitvoerlegging van de richtlijn te verzekeren. In de eerste plaats is het besluit van 25 april 1997 haars inziens niet van toepassing op satellietcommunicatie [4] en in de tweede plaats dienen, wat de wet van 21 maart 1997 betreft, aanvullende uitvoeringsbepalingen te worden vastgesteld inzake de criteria en procedures voor de afgifte van vergunningen voor het aanbieden van satellietdiensten.

9. Op 28 en 30 juli 1997 bereikten de Commissie langs informele weg nog meer documenten. Het betrof om te beginnen de ontwerpen van twee groothertogelijke besluiten inzake de voorwaarden voor het bestek voor het opzetten en exploiteren van vaste netwerken van telecommunicatie, waarmee uitvoering werd gegeven aan artikel 7, lid 2, sub a en b, van de wet van 21 maart 1997. Op 8 september 1997 werd de Commissie officieel van die ontwerpen kennis gegeven als omzetting van de richtlijnen 92/44/EG, 95/62/EG, 97/13/EG en 97/33/EG. Deze ont-

3 — Global System for Mobile Communications (GSM).

4 — Aangezien de Luxemburgse regering zich in haar verweerschrift niet meer op dit besluit beroept, kan het hier verder buiten beschouwing blijven.

werpen werden op 22 december 1997 goedgekeurd en uiteindelijk op 29 december 1997 gepubliceerd in het *Mémorial: Journal officiel du grand-duché de Luxembourg*. Op haar vraag, of de werkingssfeer van die besluiten zich ook tot satellietdiensten uitstrekte, ontving de Commissie naar eigen zeggen geen antwoord.

10. Voorts bereikte de Commissie langs informele weg nog een besluit, te weten groothertogelijk besluit van 23 april 1997 betreffende de eindapparatuur voor telecommunicatie, de apparatuur van satellietgrondstations en de onderlinge erkenning van de conformiteit van de apparatuur. Volgens de Commissie wordt bij dat besluit evenwel enkel artikel 1 van richtlijn 94/46 omgezet en is bovendien daarvan niet officieel kennis gegeven.

11. De Commissie komt derhalve tot de conclusie, dat het Groothertogdom Luxemburg richtlijn 94/46 niet volledig heeft omgezet of althans haar de getroffen omzettingsmaatregelen niet heeft meegedeeld. Óf de maatregelen hebben enkel betrekking op onderdelen van de richtlijn, óf zij vereisen aanvullende uitvoeringsbepalingen, die evenwel niet zijn vastgesteld en meegedeeld.

12. Derhalve stelde de Commissie beroep in bij het Hof van Justitie en concludeert zij, dat het den Hove behage:

— vast te stellen dat het Groothertogdom Luxemburg, door niet alle wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen die nodig zijn om te voldoen aan richtlijn 94/46/EG van de Commissie van 13 oktober 1994 tot wijziging van richtlijn 88/301/EEG en richtlijn 90/388/EEG met name met betrekking tot satellietcommunicatie, de krachtens die richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen;

— het Groothertogdom Luxemburg te verwijzen in de kosten.

13. In zijn verweerschrift stelt het Groothertogdom Luxemburg, dat richtlijn 94/46, wat de afschaffing van de uitsluitende of bijzondere rechten op het gebied van satelliettelecommunicatie betreft, is omgezet bij wet van 21 maart 1997. Die wet is juist ook van toepassing op satellietcommunicatie, aangezien zij betrekking heeft op telecommunicatie in het algemeen. Voor het aanbieden van satellietdiensten is weliswaar een vergunning vereist, doch die wordt vrijwel automatisch verleend, omdat een eenvoudige mededeling volstaat. Dat voor het gebruik van de frequenties een algemene vergunning wordt vereist, is noodzakelijk wegens de bijzondere kenmerken van bepaalde geografische locaties, teneinde de goede werking van satellietdiensten te verzekeren. In casu gaat het evenwel louter om een

formaliteit. Daarenboven wordt bij wet van 10 april 1997 uitvoering gegeven aan de in het kader van Intelsat [5] gesloten overeenkomsten. Wat de Eutelsat-overeenkomst [6] betreft, is reeds een ontwerp van wet ingediend.

14. Het stelt verder, dat aan de voorwaarden inzake de eindapparatuur voor telecommunicatie, de apparatuur van satellietgrondstations en de onderlinge erkenning van de conformiteit van de apparatuur, uitvoering is gegeven bij groothertogelijk besluit van 23 april 1997.

15. Derhalve concludeert het Groothertogdom Luxemburg, dat het den Hove behage:

— het beroep te verwerpen;

— verzoekster te verwijzen in de kosten.

16. Op de overige argumenten van partijen wordt — voor zover nodig — ingegaan in het kader van de standpuntbepaling.

C — Standpuntbepaling

17. Het Groothertogdom Luxemburg betwist de door de Commissie gestelde niet-nakoming. Zijns inziens is de richtlijn, wat de afschaffing van de uitsluitende of bijzondere rechten betreft, omgezet bij wet van 21 maart 1997, en wat de eindapparatuur voor telecommunicatie en de apparatuur van satellietgrondstations betreft, bij groothertogelijk besluit van 23 april 1997.

18. Richtlijn 94/46 heeft tot doel, het wettelijk kader te scheppen dat nodig is voor de opheffing van de bestaande beperkingen en voor de bevordering van nieuwe activiteiten op het gebied van de satellietcommunicatie en aldus de markten voor satellietapparatuur en-diensten te harmoniseren en te liberaliseren, onder gelijktijdige afschaffing van de uitsluitende en bijzondere rechten die aan een liberalisering in de weg staan. Om dit doel te bereiken, dienen de lidstaten ingevolge de richtlijn alle noodzakelijke maatregelen te treffen om ervoor te zorgen, dat elke exploitant gerechtigd is telecommunicatiediensten aan te bieden. [7] In dit verband dienen de lidstaten alle uitsluitende en bijzondere rechten

5 — Internationale organisatie voor telecommunicatiesatellieten (Intelsat).

6 — Europese organisatie voor telecommunicatiesatellieten (Eutelsat).

7 — Zie artikel 2, tweede alinea, sub a, laatste volzin, van de richtlijn.

die hieraan in de weg staan, af te schaffen respectievelijk in te trekken.

19. Voorts moeten de lidstaten ingevolge artikel 2, tweede alinea, sub b, mededeling doen van „de criteria op grond waarvan vergunningen worden verleend, alsook van de aan deze vergunningen en aan de procedures voor het afgeven van verklaringen voor de exploitatie van terrestrische zendstations verbonden voorwaarden".

20. Voor het onderhavige geval betekent dit, dat het Groothertogdom Luxemburg in het kader van de volledige omzetting van richtlijn 94/46 alle maatregelen moest treffen, die het opzetten en exploiteren van satellietdiensten mogelijk maken en waarborgen. Daarnaast moesten passende wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen worden vastgesteld, die nodig zijn voor de procedure ter verkrijging van een vergunning voor de exploitatie van satellietdiensten. Die moesten inzonderheid gelden voor de procedures ter verkrijging van een dergelijke vergunning, de voorwaarden voor de toewijzing van de frequenties en de afgifte van de vergunningen, en de daarmee verband houdende kosten en heffingen.

21. Zo wijst de Commissie erop, dat het Groothertogdom Luxemburg verplicht zou zijn geweest, een wettelijk kader te scheppen dat een nauwkeurige beschrijving bevat van de procedure vanaf het tijdstip van de aanmelding tot aan de afgifte van de vergunningen en de toewijzing van de frequenties.

22. Overeenkomstig artikel 14, lid 3, van de wet van 21 maart 1997 stelt de bevoegde minister de nadere voorschriften voor de aanmelding vast. Het bedrag van de door de exploitant van satellietcommunicatie verschuldigde leges moet op grond van artikel 14, lid 4, van die wet worden vastgesteld bij groothertogelijk besluit. De Commissie wijst er evenwel terecht op, dat tot dusverre geen van die voorschriften is vastgesteld of gepubliceerd.

23. Voorts bevatten de artikelen 29 en volgende van de wet van 21 maart 1997 de raamvoorschriften en algemene beginselen die van toepassing zijn op de procedure voor de toewijzing en het gebruik van de frequenties. De precieze modaliteiten van de procedure voor toewijzing van de frequenties en het bedrag van de desbetreffende kosten die door de exploitant verschuldigd zijn, moeten door de minister worden vastgesteld.

24. De Luxemburgse regering wijst erop, dat weliswaar een vergunning is vereist voor het opzetten en exploiteren van satellietcommunicatie, doch dat die vrijwel automatisch wordt verleend en dat inzonderheid een eenvoudige mededeling aan de bevoegde autoriteiten volstaat. Meer in het bijzonder vindt in het kader van de procedure voor de toewijzing van de frequenties en de afgifte van de vergunningen een coördinatie van de exploitanten plaats teneinde het naast elkaar functioneren van de communicatiediensten te waarborgen. Dienovereenkomstig bepalen ook de artikelen 29 en volgende van de wet van 21 maart 1997, dat voor die procedures aanvullende uitvoeringsbepalingen moeten worden vastgesteld.

25. Ter omzetting van richtlijn 94/46 hadden de in de wet van 21 maart 1997 genoemde aanvullende uitvoeringsbepalingen moeten worden vastgesteld en overeenkomstig artikel 2, tweede alinea, sub b, aan de Commissie moeten worden meegedeeld, hetgeen evenwel niet is geschied.

26. Een ander verwijt van de Commissie betreft het feit dat de betrokken Luxemburgse regelingen — althans te oordelen naar de tekst ervan — enkel betrekking hebben op satellietcommunicatiediensten en niet ook op de bij artikel 2, eerste alinea, sub a-iv, tweede streepje, ingevoegde satellietnetwerkdiensten. Aangezien de wet van 21 maart 1997 betrekking heeft op de exploitatie van telecommunicatienetwerken in het algemeen en ook de op de grondslag van die wet vastgestelde groothertogelijke besluiten betreffende de voorwaarden voor het bestek enkel het algemene begrip „telecommunicatie" gebruiken, is het haars inziens weliswaar niet uitgesloten, dat de werkingssfeer ervan ook satellietnetwerkdiensten kan omvatten, doch blijkt zulks niet expliciet uit de bewoordingen. De Commissie heeft die kwestie naar eigen zeggen herhaaldelijk bij het Groothertogdom Luxemburg ter sprake gebracht, doch nimmer antwoord ontvangen.

27. Om te beginnen zij er nogmaals op gewezen, dat het genoemde groothertogelijke besluit van 22 december 1997 tot vaststelling van de voorwaarden voor het bestek de Commissie niet is meegedeeld als omzetting van richtlijn 94/46.

28. Gaat men er, zoals de Commissie terecht heeft gesteld, van uit, dat voor het opzetten en exploiteren van een satellietnetwerk een vergunning is vereist, dan moet hoe dan ook worden vastgesteld, dat de ingevolge artikel 10, lid 2, en artikel 65 van de wet van 21 maart 1997 vereiste besluiten tot precisering van de modaliteiten van de procedure voor de afgifte van vergunningen niet zijn vastgesteld.

29. Hieruit volgt, dat bij wet van 21 maart 1997 weliswaar de raamvoorschriften en algemene voorwaarden voor het opzetten en exploiteren van satellietcommunicatie zijn vastgesteld vanaf het tijdstip van de aanmelding tot aan de toewijzing van de frequenties en de afgifte van de vergunningen, doch dat de bepalingen tot precisering van de modaliteiten van elk van die procedures ontbreken. Inzonderheid blijkt uit de wet van 21 maart 1997 niet, op welke wijze de vergunning of de frequentie kan worden verkregen, noch welke kosten en leges daaraan voor de aanvrager zijn verbonden.

30. Ter bereiking van het doel van de richtlijn, te weten het harmoniseren en liberaliseren van de markten voor satellietapparatuur en -diensten, zou het Groothertogdom Luxemburg evenwel alle noodzakelijke maatregelen hebben moeten treffen om ervoor te zorgen, dat alle exploitanten gerechtigd zijn telecommunicatiediensten aan te bieden. Luxemburg had derhalve ook mededeling moeten doen van de criteria op grond waarvan vergunningen worden verleend, van de voorwaarden die aan die vergunningen zijn verbonden en van de modaliteiten van de procedure voor het afgeven van verklaringen voor de exploitatie van terrestrische zendstations.

31. Het Groothertogdom Luxemburg betwist de verweten niet-nakoming daarnaast met een beroep op de wet van 10 april 1997. Bij die wet is uitvoering gegeven aan de overeenkomsten van de Internationale organisatie voor telecommunicatiesatellieten (Intelsat). Met betrekking tot de Eutelsat-overeenkomst is de wetgevingsprocedure nog niet beëindigd.

32. Dienaangaande zij in de eerste plaats opgemerkt, dat de Commissie van die wet geen kennis is gegeven en in de tweede plaats, dat het argument inzake het bestaan van een ontwerp van wet voor de uitvoering van de Eutelsat-overeenkomst, haar conclusie dat de richtlijn niet is omgezet, niet kan weerleggen.

33. Wat de eindapparatuur voor telecommunicatie en de apparatuur van satellietgrondstations betreft, verwijst de Luxemburgse regering naar groothertogelijk besluit van 23 april 1997.

34. De Commissie stelt om te beginnen, dat haar van dat document nimmer officieel kennis is gegeven.

35. Dat besluit is vastgesteld om uitvoering te geven aan artikel 28, lid 2, van de wet van 21 maart 1997. Het betreft de vaststelling van de voorwaarden voor de afgifte van een vergunning voor het gebruik van de eindapparatuur voor telecommunicatie en de apparatuur van satellietgrondstations, voor zover die met een algemeen toegankelijk telecommunicatienetwerk moeten worden verbonden.

36. Dit betekent evenwel niet, dat de exploitant van satellietdiensten geen vergunning hoeft aan te vragen voor het opzetten en exploiteren van de satellietdienst.

37. De Luxemburgse regering kon evenwel niet stellen, dat ook dienaangaande verdergaande bepalingen en regelingen zijn vastgesteld en de Commissie daarvan overeenkomstig de voorschriften kennis is gegeven.

38. Uit het voorgaande volgt derhalve, dat het Groothertogdom Luxemburg, door niet alle wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen en aan de Commissie mee te delen die nodig zijn om aan richtlijn 94/46 te voldoen, inzonderheid die welke betrekking hebben op de procedure vanaf het tijdstip van de aanmelding tot aan de afgifte van de vergunningen en de toewijzing van de frequenties alsmede op de daaraan verbonden kosten en leges, de krachtens die richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

39. Volgens artikel 69, lid 2, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering van het

Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover zulks is gevorderd. Aangezien de Commissie zulks heeft gevorderd, moet het Groothertogdom Luxemburg in de kosten worden verwezen.

D — Conclusie

40. Gelet op een en ander, geef ik het Hof in overweging:

1) vast te stellen dat het Groothertogdom Luxemburg, door niet alle wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen die nodig zijn om te voldoen aan richtlijn 94/46/EG van de Commissie van 13 oktober 1994 tot wijziging van richtlijn 88/301/EEG en richtlijn 90/388/EEG met name met betrekking tot satellietcommunicatie, inzonderheid die welke betrekking hebben op de procedure vanaf het tijdstip van de aanmelding tot aan de afgifte van de vergunningen en de toewijzing van de frequenties alsmede op de daaraan verbonden kosten en leges, de krachtens die richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen;

2) het Groothertogdom Luxemburg in de kosten te verwijzen.