CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL SIEGBERT ALBER

apresentadas em 19 de Novembro de 1998 *

A — Introdução

1. Na acção por incumprimento *sub judice*, a Comissão acusa o Grão-Ducado do Luxemburgo de não ter cumprido as obrigações que lhe incumbem por força da Directiva 94/46/CE da Comissão, de 13 de Outubro de 1994, que altera as Directivas 88/301/CEE e 90/388/CEE em especial no que diz respeito às comunicações por satélite [1]. Considera que aquele Estado-Membro não adoptou todas as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias à transposição da directiva, ou, pelo menos, não comunicou a Comissão da sua adopção.

2. O escopo desta directiva consiste, essencialmente, na harmonização e liberalização do mercado para equipamentos de satélites e de serviços por satélite. Nesta sequência, a directiva impõe aos Estados-Membros a supressão dos direitos exclusivos ou especiais existentes em benefício dos operadores de comunicações por satélite e a conceder a todos os operadores o direito de prestar serviços de telecomunicações. Os Estados-Membros estão igualmente obrigados a adoptar as disposições que definam os processos de autorização e de declaração para a exploração de estações terrestres de telecomunicações e, especialmente, os critérios de concessão de licenças e de frequências, incluindo os correspondentes encargos. Ora, foi precisamente esta última obrigação que o Luxemburgo não cumpriu no prazo que lhe tinha sido fixado, de forma que a Comissão se viu constrangida a intentar a presente acção.

B — Matéria de facto

3. Nos termos do artigo 4.° da referida directiva, «Os Estados-Membros comunicarão à Comissão, no prazo de nove meses a contar da data de entrada em vigor da presente directiva, as informações que possibilitem à Comissão verificar o cumprimento do disposto nos artigos 1.° e 2.° da presente directiva.» A directiva entrou em vigor em 8 de Novembro de 1994 [2], o que teve como consequência que o prazo para a notificação das medidas tomadas expirou em 8 de Agosto de 1995.

4. Não tendo recebido qualquer comunicação por parte do Governo luxemburguês acerca das medidas adoptadas, a Comissão convidou-o a apresentar as suas observações

* Língua original: alemão.

1 — JO L 268, p. 15.

2 — V. artigo 5.° da directiva.

por carta de 27 de Outubro de 1995, nos termos do artigo 169.° do Tratado CE.

5. Em resposta a esta notificação, o Governo luxemburguês, através de carta de 20 de Dezembro de 1995, informou a Comissão da existência de um projecto de lei relativa às telecomunicações na qual seria regulamentada, nomeadamente, a supressão de direitos especiais e exclusivos e o processo de concessão de licenças. Além disso, em 27 de Maio de 1997, o Grão-Ducado do Luxemburgo comunicou, referindo-se à transposição nomeadamente da Directiva 94/46, ter adoptado o regulamento grão-ducal de 25 de Abril de 1997 relativo às condições mínimas do caderno de encargos para o estabelecimento e exploração de redes de serviços GSM [3] e GMS/DCS 1800.

6. Contudo, a Comissão considerou que, precisamente, este regulamento não diz respeito às comunicações por satélite, mas unicamente às comunicações móveis terrestres.

7. Finalmente, em 7 de Julho de 1997, a Comissão enviou ao Governo luxemburguês um parecer fundamentado. Nele acusa o Governo luxemburguês de ter faltado à obrigação que lhe incumbia de transpor correctamente a directiva. A Comissão intimou o Governo luxemburguês a tomar as medidas necessárias para agir em conformidade com o parecer fundamentado no prazo de dois meses após notificação do mesmo.

8. Por carta de 14 de Julho de 1997, o Governo luxemburguês, referindo-se à transposição, nomeadamente da Directiva 94/46, notificou novamente a Comissão da adopção do regulamento grão-ducal de 25 de Abril de 1997, bem como da lei de 21 de Março de 1997 relativa às telecomunicações. A Comissão manifesta a opinião de que os mencionados diplomas legais do Grão-Ducado do Luxemburgo não são susceptíveis de garantir a transposição da directiva. Considera, por um lado, que o regulamento de 25 de Abril de 1997 não é aplicável às comunicações por satélite [4] e, por outro, que a lei de 21 de Março de 1997 carece de disposições de execução relativamente aos critérios e ao processo de concessão das autorizações para a prestação de serviços por satélite.

9. Foram transmitidos à Comissão outros documentos, a título informal, em 28 e 30 de Julho de 1997. Tratou-se, em primeiro lugar, de dois projectos de regulamentos grão-ducais relativos aos requisitos do caderno de encargos para o estabelecimento e a exploração de redes fixas de telecomunicações, dando execução ao artigo 7.°, n.° 2, alíneas a) e b), da lei de 21 de Março de 1997. Estes projectos foram notificados oficialmente à Comissão a 8 de Setembro de 1997, como medidas de transposição das Directivas 92/44/CE, 95/62/CE, 97/13/CE e 97/33/CE. Ambos os regulamentos grão-

3 — Global System for Mobile Communications (GMS).

4 — Como o Governo luxemburguês na sua contestação já não faz menção a este regulamento, ele não será objecto de análise subsequente.

-ducais foram adoptados em 22 de Dezembro de 1997 e, por fim, publicados a 29 de Dezembro de 1997 no *Mémorial*, jornal oficial do Grão-Ducado do Luxemburgo. Relativamente à sua questão destinada a saber se o âmbito de aplicação destes regulamentos abrangia também os serviços por satélite, a Comissão afirma não ter obtido qualquer resposta.

10. Por outro lado, a Comissão também recebeu, a título informal, a notificação de um outro regulamento, a saber, o regulamento grão-ducal de 23 de Abril de 1997 relativo aos equipamentos terminais de telecomunicações e às instalações de estações terrestres de comunicação por satélite, incluindo o reconhecimento recíproco da sua conformidade. No entanto e segundo a Comissão, este regulamento limita-se a transpor o artigo 1.° da Directiva 94/46 e, além do mais, também não lhe foi oficialmente notificado.

11. A Comissão conclui pois que o Grão-Ducado do Luxemburgo não transpôs completamente a Directiva 94/46 ou, em todo o caso, não lhe comunicou as medidas tomadas para a sua aplicação. As medidas tomadas ou se referiam apenas a partes da directiva ou careciam das necessárias disposições de execução que entretanto não tinham sido definidas nem lhe tinham sido comunicadas.

12. Consequentemente, a Comissão intentou a presente acção no Tribunal de Justiça e pede que este se digne:

— declarar que, ao não adoptar todas as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para se conformar com a Directiva 94/46/CE da Comissão, de 13 de Outubro de 1994, que altera as Directivas 88/301/CEE e 90/388/CEE em especial no que diz respeito às comunicações por satélite, o Grão-Ducado do Luxemburgo não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força desta directiva;

— condenar o Grão-Ducado do Luxemburgo nas despesas.

13. Na contestação, o Grão-Ducado do Luxemburgo alega que a Directiva 94/46 foi transposta para o seu ordenamento jurídico através da lei de 21 de Março de 1997, no que respeita à supressão dos direitos exclusivos ou especiais em matéria de telecomunicações por satélite. Afirma que esta lei também é aplicável precisamente às comunicações por satélite, porque rege as telecomunicações em geral. Embora a prestação de serviços por satélite careça de uma autorização, esta é concedida de uma forma quase automática dado que é suficiente uma mera declaração. A utilização de frequências encontra-se sujeita a uma autorização genérica, necessária por força das circunstâncias geográficas especiais, a fim de garantir o bom funcionamento dos serviços por satélite em geral. Contudo, trata-se apenas

de uma mera formalidade. Acrescenta que a lei de 10 de Abril de 1997 ratificou as disposições adoptadas no quadro dos acordos Intelsat [5]. Quanto ao acordo Eutelsat [6], já foi apresentado um projecto de diploma legal.

14. Quanto aos equipamentos terminais de telecomunicações e equipamentos de estações terrestres de comunicações por satélite, bem como o reconhecimento recíproco da sua conformidade, estes requisitos foram transpostos através do regulamento grão-ducal de 23 de Abril de 1997.

15. Nesta conformidade, o Grão-Ducado do Luxemburgo pede que o Tribunal de Justiça se digne:

— julgar a acção improcedente,

— condenar a demandante nas despesas.

5 — Organização Internacional de Telecomunicações por Satélite (Intelsat).

6 — Organização Europeia de Telecomunicações por Satélite (Eutelsat).

16. As demais alegações das partes serão apreciadas, na medida do necessário, no quadro da análise jurídica.

C — Análise

17. O Grão-Ducado do Luxemburgo contesta o incumprimento que lhe é imputado pela Comissão. Na sua opinião, a directiva foi transposta quanto à supressão dos direitos exclusivos ou especiais pela lei de 21 de Março de 1997, e relativamente aos equipamentos terminais de telecomunicações e equipamentos de estações terrestres de comunicações por satélite, através do Regulamento grão-ducal de 23 de Abril de 1997.

18. O objectivo da Directiva 94/46 consiste em criar o enquadramento jurídico necessário que permita a eliminação de todas as restrições e o desenvolvimento de novas actividades do domínio das telecomunicações por satélite e de realizar assim a harmonização e a liberalização do mercado de equipamentos de satélite e serviços por satélite, o que pressupõe a supressão dos direitos exclusivos e especiais na medida em que obstem à referida liberalização. A fim de alcançar este objectivo, a directiva impõe aos Estados-Membros de tomarem todas as medidas necessárias para assegurar a qualquer operador o direito de prestar serviços de telecomunicações [7]. Neste contexto, os Estados-Membros estão obrigados a suprimir todos os direitos exclusivos

7 — V. artigo 2.°, n.° 2, alínea a), *in fine*, da directiva.

ou especiais que impeçam a consecução daquele objectivo.

19. Devem ainda os Estados-Membros, ao abrigo do artigo 2.°, n.° 2, alínea b), comunicar «os critérios de concessão das autorizações bem como as condições a que estas estão sujeitas, e os processos de declaração para a exploração de estações terrestres de transmissão».

20. No caso em apreço, isto tem por consequência que Grão-Ducado do Luxemburgo devia, no âmbito da transposição completa da Directiva 94/46, adoptar medidas que viabilizassem e assegurassem o estabelecimento e a exploração de serviços por satélite. Devia também adoptar disposições legislativas, regulamentares e administrativas adequadas para regulamentar o processo para obtenção de autorização de exploração de serviços por satélite. Isto devia incluir, em especial, os processos para obtenção da referida autorização, bem como os de atribuição de frequências e licenças e o montante das despesas e taxas inerentes.

21. Assim, a Comissão chama a atenção para o facto de o Grão-Ducado do Luxemburgo estar obrigado a criar um enquadramento legal que descreva com exactidão qual o processo a seguir, desde a declaração até à atribuição de licenças e de frequências.

22. Nos termos do artigo 14.°, n.° 3, da lei de 21 de Março de 1997, incumbe ao ministro competente estabelecer o processo de declaração. Os custos daí resultantes para o operador de comunicações por satélite deviam ser fixados através de um regulamento grão-ducal, nos termos do artigo 14.°, n.° 4, da lei de 21 de Março de 1997. No entanto, a Comissão refere com razão que nenhuma das referidas regulamentações foi até hoje adoptada nem publicada.

23. Relativamente à atribuição e utilização das frequências, os artigos 29.° e seguintes da lei luxemburguesa de 21 de Maio de 1997 contêm as condições estruturais e os princípios gerais aplicáveis a este processo. Os restantes pormenores relativos ao processo de atribuição das frequências bem como aos custos a ele inerentes a suportar pelo operador deviam ser objecto de regulamentação precisa por regulamento ministerial ou através de regulamentos grão-ducais.

24. O Governo luxemburguês afirma que, não obstante ser necessária uma autorização para o estabelecimento e exploração de comunicações por satélite, ela é concedida quase automaticamente, sendo, em concreto, suficiente uma mera comunicação às autoridades competentes. Mais precisamente, no âmbito do procedimento de atribuição de frequências e licenças, tem lugar uma coordenação dos operadores a fim de ser assegurado o funcionamento em paralelo dos serviços de comunicações. Em conformidade, os artigos 29.° e seguintes da lei de 21 de Março de 1997 prevêem que aqueles processos necessitam de disposições subsequentes de execução.

25. A transposição da Directiva 94/46 pressupunha a adopção das demais disposições de execução enunciadas na lei de 21 de Março de 1997 e a sua comunicação à Comissão, nos termos do artigo 2.°, n.° 2, alínea b), o que, contudo, não se verificou.

26. A Comissão censura ainda o facto de as disposições luxemburguesas em causa visarem — pelo menos de acordo com a sua redacção — apenas os serviços de comunicações por satélite e não os serviços de redes de satélites, previstos pelo artigo 2.°, n.° 1, alínea a), iv), segundo travessão, da directiva. Dado que a lei de 21 de Março de 1997 regulamenta, em termos genéricos, a exploração de redes de telecomunicações e que os regulamentos grão-ducais adoptados com base nesta lei, relativos aos requisitos do caderno de encargos, apenas utilizam o conceito geral de telecomunicações, não é de excluir — segundo a Comissão — que o seu domínio de aplicação possa abarcar também os serviços de redes de satélite; contudo isto não resulta expressamente da sua redacção. A Comissão afirma ter colocado por várias vezes esta questão ao Grão-Ducado do Luxemburgo, nunca tendo obtido uma resposta.

27. Em primeiro lugar, deve referir-se novamente que o citado regulamento grão-ducal relativo à fixação dos requisitos do caderno de encargos, de 22 de Dezembro de 1997, não foi comunicado à Comissão no contexto da transposição da Directiva 94/46.

28. Se se considerar, tal como a Comissão correctamente alegou, que é necessária a obtenção de uma licença para o estabelecimento e exploração de uma rede de satélites, então tem de se reconhecer que os regulamentos necessários, por força do artigo 10.°, n.° 2, e artigo 65.° da lei de 21 de Março de 1997, para a regulamentação detalhada do procedimento de concessão de licença, não foram adoptados.

29. Do que precede resulta que, embora a lei de 21 de Março de 1997 tenha estabelecido o quadro jurídico e as regras gerais relativas ao estabelecimento e exploração de comunicações por satélite, da declaração até à atribuição de frequências e de licenças, faltam ainda as disposições que regulamentem detalhadamente cada um destes procedimentos. Em especial, não resulta da lei de 21 de Março de 1997 qual o modo de obter, respectivamente, a autorização, a frequência ou a licença e quais as despesas e taxas inerentes a suportar pelo requerente.

30. Para realizar o objectivo prosseguido pela directiva, ou seja, a harmonização e a liberalização do mercado de equipamentos de satélites e serviços de comunicação por satélite, o Grão-Ducado do Luxemburgo devia adoptar todas as medidas necessárias para proporcionar a todos os operadores o direito de prestarem serviços de telecomunicações. O Grão-Ducado do Luxemburgo devia igualmente ter divulgado quais os critérios de atribuição de autorizações, bem como as condições subjacentes a essas autorizações, e especificado detalhadamente qual o procedimento de exploração dos equipamentos de comunicações por satélite.

31. O Grão-Ducado do Luxemburgo contesta igualmente a acusação de incumprimento prevalecendo-se da lei de 10 de Abril de 1997. Esta lei retomou os acordos da Organização Internacional de Telecomunicações por Satélite (Intelsat). Quanto ao acordo Eutelsat, o processo legislativo ainda não está concluído.

32. A este respeito, há que referir que, por um lado, esta lei não foi notificada à Comissão e que, por outro, o argumento de que existia um projecto de lei transpondo o acordo Eutelsat não é adequado para refutar a acusação de não transposição da directiva.

33. Relativamente aos equipamentos terminais de telecomunicações e equipamentos de estações terrestres de comunicações por satélite, o Governo luxemburguês remete para o regulamento grão-ducal de 23 de Abril de 1997.

34. A Comissão invoca desde logo que este documento nunca lhe foi oficialmente notificado.

35. Este regulamento foi publicado dando execução ao artigo 28.°, n.° 2, da lei de 21 de Março de 1997. Tem por objecto estabelecer as condições para a concessão de uma autorização destinada à utilização de equipamentos terminais de telecomunicações e de estações terrestres de comunicações por satélite, na medida em que estes devam estar ligados a uma rede pública de telecomunicações.

36. Contudo, isto não dispensa o operador de serviços por satélite da necessidade de obter uma licença para o estabelecimento e exploração de um serviço por satélite.

37. O Governo luxemburguês não podia por consequência pretender, a este respeito, que tinham sido adoptadas normas e regulamentações de aplicação detalhadas e que as mesmas tinham sido comunicadas à Comissão.

38. Do que precede resulta, portanto, que o Grão-Ducado do Luxemburgo não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da Directiva 94/46 ao não adoptar todas as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias à transposição da directiva e ao não comunicar à Comissão, especialmente, as medidas relativas ao processo de declaração e concessão de licenças, bem como as despesas e taxas inerentes.

39. Nos termos do artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, a parte vencida é condenada nas despesas se a

parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão requerido nesse sentido, o Grão-Ducado do Luxemburgo deve ser condenado nas despesas.

D — Conclusão

40. À luz das considerações precedentes, proponho ao Tribunal de Justiça de decidir no sentido de:

«— declarar que, ao não adoptar todas as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à Directiva 94/46/CE da Comissão, de 13 de Outubro de 1994, que altera as Directivas 88/301/CEE e 90/388/CEE no que diz respeito em especial às comunicações por satélite, especialmente as medidas relativas ao processo que decorre da declaração até à concessão de licenças e frequências, bem como o montante das despesas e taxas inerentes, o Grão-Ducado do Luxemburgo não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força desta directiva;

— condenar o Grão-Ducado do Luxemburgo nas despesas».