JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
SIEGBERT ALBER
19 päivänä marraskuuta 1998 *

A Johdanto

1. Nyt käsiteltävässä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa asiassa komissio väittää, että Luxemburgin suurherttuakunta ei ole noudattanut direktiivien 88/301/ETY ja 90/388/ETY muuttamisesta erityisesti satelliittiviestinnän osalta 13 päivänä lokakuuta 1994 annetun komission direktiivin 94/46/EY [1] mukaisia velvoitteitaan. Komission mukaan Luxemburg ei ole antanut kaikkia kyseisen direktiivin noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä tai ainakaan ilmoittanut niistä komissiolle.

2. Direktiivin tarkoituksena on erityisesti satelliittilaitteiden ja -palvelujen markkinoiden yhdenmukaistaminen ja vapauttaminen. Tämän vuoksi jäsenvaltioiden on direktiivin mukaan poistettava satelliittiviestinnän harjoittajien erityis- ja yksinoikeudet sekä taattava kaikille toimijoille oikeudet tarjota televiestintäpalveluja. Jäsenvaltioiden on myös hyväksyttävä säännöksiä lähetysmaa-asemien käytön edellyttämistä lupa- ja ilmoitusmenettelyistä sekä erityisesti toimilupien ja taajuuksien käyttöoikeuksien myöntämisestä ja siihen liittyvistä kuluista. Luxemburg ei kuitenkaan ollut hyväksynyt edellä mainittuja säännöksiä säädetyssä määräajassa, minkä vuoksi komissio piti kanteen nostamista välttämättömänä.

B Tosiseikat

3. Direktiivin 4 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toimitettava "komissiolle yhdeksän kuukauden kuluessa tämän direktiivin voimaantulosta tiedot, joiden avulla komissio voi todeta, että tämän direktiivin 1 ja 2 artiklan säännöksiä on noudatettu". Koska direktiivi tuli voimaan 8.11.1994, [2] täytäntöönpanosta ilmoittamiselle säädetty määräaika päättyi 8.8.1995.

4. Luxemburgin hallitus ei ollut antanut komissiolle tiedoksi yhtään säännöstä, minkä vuoksi tämä kehotti EY:n perustamissopimuksen 169 artiklassa määrätyn menettelyn

* Alkuperäinen kieli: saksa.

1 — EYVL L 268, s. 15.

2 — Ks. direktiivin 5 artikla.

mukaisesti 27.10.1995 päivätyllä virallisella huomautuksella Luxemburgin hallitusta esittämään huomautuksensa.

5. Luxemburgin hallitus vastasi viralliseen huomautukseen 20.12.1995 päivätyllä kirjeellä ja ilmoitti komissiolle uudesta televiestintää koskevasta lakiesityksestä, jossa säädettäisiin muun muassa erityis- ja yksinoikeuksien poistamisesta sekä toimilupien myöntämismenettelystä. Tämän lisäksi se ilmoitti 27.5.1997 päivätyssä kirjeessään komissiolle muun muassa direktiivin 94/46/EY täytäntöönpanosta 25.4.1997 annetulla suurherttuan asetuksella (règlement grand-ducal) GSM-palveluverkkojen [3] ja GSM/DCS 1800 -palveluverkkojen luomiseen ja käyttöön sovellettavien sopimusehtojen vähimmäisedellytyksistä.

6. Komissio kuitenkin katsoi suurherttuan asetuksen koskevan lähinnä maanpäällistä viestintää eikä niinkään satelliittiviestintää.

7. Komissio lähetti tämän vuoksi Luxemburgin suurherttuakunnalle 7.7.1997 perustellun lausunnon, jossa se totesi, että Luxemburgin suurherttuakunta ei ollut noudattanut direktiivin asianmukaiseen täytäntöönpanoon liittyviä velvoitteitaan. Komissio kehotti Luxemburgin hallitusta toteuttamaan perustellun lausunnon noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kahden kuukauden kuluessa sen tiedoksiantamisesta.

8. Luxemburgin hallitus ilmoitti 14.7.1997 päivätyssä kirjeessään komissiolle uudelleen 25.4.1997 annetusta suurherttuan asetuksesta sekä lisäksi 21.3.1997 annetusta televiestintälaista viitaten samalla muun muassa direktiivin 94/46/EY täytäntöönpanoon. Komissio kuitenkin katsoi, ettei kirjeessä ilmoitetuilla säädöksillä pantu direktiiviä täytäntöön. Sen mukaan 25.4.1997 annettua asetusta ei sovelleta satelliittiviestintään [4] ja 21.3.1997 annetun lain osalta satelliittiviestintäpalvelujen harjoittamisen edellyttämiin lupiin sovellettavat myöntämisperusteet ja menettelyt edellyttivät esitettyä yksityiskohtaisempia täytäntöönpanosäännöksiä.

9. Komissio sai 28. ja 30.7.1997 epävirallisesti muita aiheeseen liittyviä asiakirjoja kuten kaksi ehdotusta suurherttuan asetuksiksi 21.3.1997 annetun lain 7 §:n 2 momentin a ja b kohdassa edellytetyistä, kiinteiden televiestintäverkkojen luomiseen ja käyttämiseen sovellettavista sopimusehdoista. Säädöshankkeet annettiin komissiolle virallisesti tiedoksi 8.9.1997 päivätyllä kirjeellä direktiivien 92/44/EY, 95/62/EY, 97/13/EY ja 97/33/EY täytäntöönpanosta ilmoitettaessa. Nämä kaksi suurhert-

3 — Global System for Mobile communications (GSM).

4 — Koska Luxemburgin hallitus ei enää vastineessaan viittaa kyseiseen asetukseen, asia ei edellytä yksityiskohtaisempaa tarkastelua.

tuan asetusta hyväksyttiin 22.12.1997 ja julkaistiin 29.12.1997 (Mémorial: Journal officiel du grand-duché de Luxembourg). Komissio pyysi selvennystä siihen, sovelletaanko kyseisiä suurherttuan asetuksia myös satelliittiviestintäpalveluihin, muttei saanut kysymykseensä vastausta.

10. Komissioon toimitettiin epävirallisesti myös televiestinnän päätelaitteista ja lähetysmaa-asemista 23.4.1997 annettu suurherttuan asetus, jossa säädetään lisäksi laitteiden vaatimustenmukaisuuden vastavuoroisesta tunnustamisesta. Komissio arvioi, että asetuksella pantiin täytäntöön ainoastaan direktiivin 94/46/EY 1 artikla; säädöstä ei myöskään annettu komissiolle virallisesti tiedoksi.

11. Tämän perusteella komissio totesi, ettei Luxemburgin suurherttuakunta ollut toteuttanut kaikkia direktiivin 94/46/EY täytäntöönpanon edellyttämiä toimenpiteitä tai ainakaan antanut niitä komissiolle tiedoksi. Hyväksytyt säädökset joko koskivat vain osittain direktiiviä tai edellyttivät täytäntöönpanotoimenpiteitä, joita ei ollut toteutettu eikä annettu tiedoksi.

12. Komissio on siten nostanut kanteen, jossa se vaatii yhteisöjen tuomioistuinta

— toteamaan, että Luxemburgin suurherttuakunta ei ole noudattanut direktiivien 88/301/ETY ja 90/388/ETY muuttamisesta erityisesti satelliittiviestinnän osalta 13 päivänä lokakuuta 1994 annetun komission direktiivin 94/46/EY mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut kyseisen direktiivin noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä,

— velvoittamaan Luxemburgin suurherttuakunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

13. Vastineessaan Luxemburgin suurherttuakunta väittää, että direktiivi 94/46/EY on satelliittiviestinnän yksin- ja erityisoikeuksien poistamisen osalta pantu täytäntöön 21.3.1997 annetulla lailla. Sen mukaan kyseistä lakia sovelletaan myös satelliittiviestintään, koska siinä viitataan televiestintään yleensä. Vaikka satelliittiviestintäpalvelujen tarjoaminen onkin luvanvaraista, lupa myönnetään lähes automaattisesti, pelkän ilmoituksen perusteella. Taajuuksien käytön yleinen luvanvaraisuus taas on tarpeen tiettyjen maantieteellisten erityispiirteiden vuoksi, sillä näin varmistetaan yleisesti satelliittiviestintäpalvelujen toimi-

vuus. Kyse on Luxemburgin suurherttuakunnan mukaan kuitenkin pelkästä muodollisuudesta. Se lisää, että 10.4.1997 annetulla lailla pannaan täytäntöön Intelsatin [5] yhteydessä tehdyt sopimukset. Eutelsat-sopimukseen [6] liittyvä lakiesitys taas on jo käsiteltävänä.

14. Televiestinnän päätelaitteita ja lähetysmaa-asemia sekä näiden vaatimustenmukaisuuden vastavuoroista tunnustamista koskevat edellytykset on saatettu voimaan 23.4.1997 annetulla suurherttuan asetuksella.

15. Näillä perusteilla Luxemburgin suurherttuakunta vaatii, että

— kanne hylätään ja

— kantajan velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

16. Asianosaisten muita vaatimuksia käsitellään tarvittaessa tapauksen tarkastelun yhteydessä.

C Tapauksen tarkastelu

17. Luxemburgin suurherttuakunta kiistää komission väitteen, jonka mukaan se olisi jättänyt täyttämättä perustamissopimuksen mukaiset velvoitteensa. Sen mukaan direktiivi on pantu täytäntöön erityis- ja yksinoikeuksien poistamisen osalta 21.3.1997 annetulla lailla ja televiestinnän päätelaitteiden sekä lähetysmaa-asemien osalta 23.4.1997 annetulla suurherttuan asetuksella.

18. Direktiivin 94/46/EY tavoitteena on luoda tarvittava oikeudellinen kehys rajoitusten poistamiseksi ja uuden, satelliittiviestintään liittyvän toiminnan edistämiseksi. Satelliittilaitteita ja -palveluja koskevien markkinoiden yhdenmukaistamista ja vapauttamista taas edistetään poistamalla alan markkinoiden vapautumista estävät erityis- ja yksinoikeudet. Jotta tämä päämäärä saavutetaan, jäsenvaltioiden on direktiivin mukaan toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet sen takaamiseksi, että jokaisella toimijalla on oikeus televiestintäpalvelujen tarjoamiseen. [7] Jäsenvaltioiden on tämän vuoksi poistettava kaikki

5 — Kansainvälinen satelliittiviestintäjärjestö Intelsat (Organisation internationale de télécommunications par satellite).

6 — Eurooppalainen satelliittiviestintäjärjestö Eutelsat (Organisation européenne de télécommunications par satellite).

7 — Ks. direktiivin 2 artiklan 2 alakohdan b alakohdan viimeinen virke.

markkinaesteinä toimivat erityis- ja yksinoikeudet.

19. Direktiivin 2 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan jäsenvaltiot antavat lisäksi tiedoksi "toimiluvan myöntämisperusteet sekä näihin toimilupiin ja ilmoitusmenettelyihin liittyvät edellytykset lähetysmaa-asemien käytön osalta".

20. Direktiivin 94/46/EY asianmukainen täytäntöönpano olisi nyt käsiteltävässä tapauksessa edellyttänyt Luxemburgin suurherttuakunnalta kaikkien sellaisten toimenpiteiden toteuttamista, jotka ovat tarpeen satelliittiviestintäpalvelujen käyttöönoton ja tarjoamisen mahdollistamiseksi ja varmistamiseksi. Sen olisi siten pitänyt hyväksyä asianmukaiset lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset, joissa säädetään satelliittiviestintäpalvelujen harjoittamiseen sovellettavasta lupamenettelystä. Näihin säännöksiin olisi pitänyt sisällyttää erityisesti tiedot lupamenettelystä, taajuuksia koskevien käyttöoikeuksien ja toimilupien myöntämisperusteista sekä asiaan liittyvistä maksuista ja kuluista.

21. Myös komissio toteaa, että Luxemburgin suurherttuakunnan olisi pitänyt hyväksyä puitesäännöstö, johon olisivat sisältyneet yksityiskohtaiset tiedot ilmoitusmenettelystä sekä toimilupiin ja taajuuksia koskeviin käyttöoikeuksiin sovellettavasta lupamenettelystä.

22. Toimivaltaisen ministerin tehtävänä on 21.3.1997 annetun lain 14 §:n 3 momentin mukaan päättää ilmoitusmenettelystä. Saman lain 14 §:n 4 momentin mukaan satelliittiviestintäpalvelujen alalla aiheutuvien toimijakohtaisten käsittelykulujen määrä on vahvistettava suurherttuan asetuksella. Komissio huomauttaa kuitenkin perustellusti, ettei tähän mennessä ole hyväksytty tai julkaistu tällaisia säännöksiä.

23. Saman 21.3.1997 annetun lain 29 §:ssä ja sitä seuraavissa pykälissä esitetään puitesäännöt ja yleiset periaatteet, joita sovelletaan taajuuksia koskevien käyttöoikeuksien myöntämiseen ja taajuuksien käyttöä koskevaan menettelyyn. Taajuuksia koskevien käyttöoikeuksien myöntämismenettelyyn sovellettavista yksityiskohtaisista säännöistä ja menettelyyn liittyvistä toimijakohtaisista kuluista päättää ministeri tai niistä säädetään vaihtoehtoisesti suurherttuan asetuksilla.

24. Luxemburgin hallitus korostaa, että vaikka satelliittiviestintäpalvelujen tarjoaminen onkin luvanvaraista, lupa myönnetään lähes automaattisesti, pelkän toimivaltaisille viranomaisille jätetyn ilmoituksen perusteella. Taajuuksia koskeviin käyttöoikeuksiin ja toimilupiin sovellettava menettely mahdollistaa etenkin toimijoiden koordinoinnin ja siten rinnakkaisten viestintäpalvelujen keskinäisen toimivuuden. Samaan asiaan liittyen 21.3.1997 annetun lain 29 §:ssä ja sitä seuraavissa pykälissä säädetään, että menettelyt edellyttävät yksityiskohtaisia täytäntöönpanosäännöksiä.

25. Direktiivin 94/46/EY täytäntöönpano olisi edellyttänyt 21.3.1997 annetussa laissa säädettyjen täytäntöönpanosäännösten hyväksymistä ja tiedoksiantamista komissiolle direktiivin 2 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisesti, mitä ei kuitenkaan tehty.

26. Komissio väittää lisäksi, että kyseiset Luxemburgin suurherttuakunnan säädökset koskevat ainakin sanamuodon perusteella ainoastaan satelliittiviestintäpalveluja, jolloin 2 artiklan 1 kohdan a alakohdan iv alakohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitetut satelliittiverkkopalvelut jäävät säädösten soveltamisalan ulkopuolelle. Koska 21.3.1997 annettu laki koskee yleisesti televiestintäverkkoja ja koska sen nojalla annetuissa sopimusehtoja koskevissa suurherttuan asetuksissa säädetään vain televiestinnästä yleisesti, komissio pitää mahdollisena, että myös satelliittiverkkopalvelut kuuluisivat näiden säädösten soveltamisalaan. Sanamuodosta tämä ei kuitenkaan käy ilmi. Komissio tiedusteli asiaa Luxemburgin suurherttuakunnalta useita kertoja vastausta saamatta.

27. On vielä syytä palata siihen, että edellä mainittua sopimusehtojen määrittämisestä 22.12.1997 annettua suurherttuan asetusta ei ole annettu komissiolle tiedoksi direktiivin 94/46/EY täytäntöönpanoon liittyvänä.

28. Jos satelliittiverkon käyttöönottoa ja käyttöä pidetään luvanvaraisina, mihin tulokseen komissiokin on perustellusti tullut, 21.3.1997 annetun lain 10 §:n 2 momentissa ja 65 §:ssä edellytetyt asetukset lupien yksityiskohtaisista myöntämisperusteista ovat jääneet hyväksymättä.

29. Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että 21.3.1997 annetussa laissa luodaan satelliittiviestinnän käyttöönottoon ja käyttöön sovellettavat oikeudelliset puitteet ja yleiset säännöt, joita sovelletaan sekä ilmoittamiseen että taajuuksia koskevien käyttöoikeuksien ja toimilupien myöntämiseen. Yksittäisiä menettelyjä koskevat yksityiskohtaiset säännöt kuitenkin puuttuvat. Etenkään taajuuksia koskevien käyttöoikeuksien ja toimilupien myöntämisperusteet sekä niistä hakijalle aiheutuvat kulut ja maksut eivät ilmene 21.3.1997 annetusta laista.

30. Direktiivin tavoitteen saavuttaminen eli satelliittilaitteiden ja -palvelujen markkinoiden yhdenmukaistaminen ja vapauttaminen olisi edellyttänyt, että Luxemburgin suurherttuakunta olisi toteuttanut kaikki tarvittavat toimenpiteet taatakseen jokaiselle toimijalle oikeuden televiestintäpalvelujen tarjoamiseen. Luxemburgin suurherttuakunnan olisi pitänyt myös ilmoittaa lupien myöntämisperusteet, lupamenettelyyn liittyvät kulut sekä yksityiskohtaiset tiedot televiestintälaitteiden käyttöön liittyvästä ilmoitusmenettelystä.

31. Luxemburgin suurherttuakunta kiistää jättäneensä perustamissopimuksen mukaiset velvoitteensa täyttämättä ja viittaa 10.4.1997 annettuun lakiin, jolla Intelsat-sopimukset on pantu täytäntöön. Eutelsat-sopimusta koskeva lainsäädäntömenettely on vielä kesken.

32. Ensinnäkin on todettava, ettei kyseistä lakia ole annettu komissiolle tiedoksi; toiseksi ehdotus laiksi Eutelsat-sopimuksen täytäntöönpanosta ei riitä kumoamaan direktiivin täytäntöönpanon laiminlyöntiä koskevaa väitettä.

33. Televiestintälaitteiden ja lähetysmaa-asemien osalta Luxemburgin hallitus viittaa 23.4.1997 annettuun suurherttuan asetukseen.

34. Komissio kuitenkin toteaa, ettei kyseistä säädöstä ole toimitettu sille virallisesti.

35. Kyseisen suurherttuan asetuksen hyväksyminen liittyy 21.3.1997 annetun lain 28 §:n 2 momentin täytäntöönpanoon. Se koskee televiestintälaitteiden ja lähetysmaa-asemien käytön edellyttämien lupien myöntämisperusteiden määrittämistä siltä osin kuin laitteet ja asemat liittyvät kaikkien saatavilla olevaan televiestintäverkkoon.

36. Siinä ei kuitenkaan vapauteta satelliittipalvelujen tarjoajaa velvollisuudesta hakea toimilupaa.

37. Luxemburgin hallitus ei ole voinut osoittaa, että tässä yhteydessä sovellettavat yksityiskohtaiset säännöt olisi hyväksytty ja annettu edellytetyllä tavalla tiedoksi komissiolle.

38. Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että Luxemburgin suurherttuakunta ei ole noudattanut direktiivin 94/46/EY mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut kaikkia kyseisen direktiivin noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä eikä ilmoittanut niistä komissiolle. Erityisesti hyväksymättä ja tiedoksiantamatta ovat jääneet säännökset ilmoitusmenettelystä ja toimilupien ja taajuuksia koskevien käyttöoikeuksien myöntämismenettelystä sekä näihin liittyvistä kuluista ja maksuista.

39. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asian-

osainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska Luxemburgin suurherttuakunta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut komission vaatimusten mukaisesti.

D Ratkaisuehdotus

40. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

1) toteaa, että Luxemburgin suurherttuakunta ei ole noudattanut direktiivien 88/301/ETY ja 90/388/ETY muuttamisesta erityisesti satelliittiviestinnän osalta 13 päivänä lokakuuta 1994 annetun komission direktiivin 94/46/EY mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut kyseisen direktiivin noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä eikä etenkään säännöksiä ilmoitusmenettelystä ja toimilupien ja taajuuksia koskevien käyttöoikeuksien myöntämismenettelystä sekä näihin liittyvistä kuluista ja maksuista,

2) velvoittaa Luxemburgin suurherttuakunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.