FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT SIEGBERT ALBER

föredraget den 19 november 1998 *

A — Inledning

1. I förevarande mål om fördragsbrott har kommissionen gjort gällande att Storhertigdömet Luxemburg (nedan även kallat svaranden) har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt kommissionens direktiv 94/46/EG av den 13 oktober 1994 om ändring av direktiv 88/301/EEG och direktiv 90/388/EEG särskilt med avseende på satellitkommunikation [1]. Enligt kommissionen har svaranden inte antagit alla de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa nämnda direktiv, eller den har åtminstone inte underrättat kommissionen om dessa.

2. Målet med direktivet är i huvudsak att harmonisera och liberalisera marknaden för satellitutrustning och satellittjänster. Det föreskrivs därför i direktivet att medlemsstaterna skall avskaffa exklusiva och speciella rättigheter för företag som tillhandahåller tjänster inom satellitkommunikationsområdet. Alla företag skall få rätt att tillhandahålla teletjänster. Vidare skall medlemsstaterna utfärda föreskrifter om tillstånds- och deklarationsförfarandet för driften av sändande jordstationer. Nämnda föreskrifter skall i synnerhet gälla beviljandet av licenser och frekvenser samt avgifterna härför. Särskilt den sistnämnda skyldigheten har Storhertigdömet Luxemburg underlåtit att uppfylla inom den föreskrivna fristen. Kommissionen ansåg sig därför vara tvungen att väcka föreliggande talan.

B — Bakgrund

3. Enligt artikel 4 skall medlemsstaterna "... senast nio månader efter det att detta direktiv trätt i kraft till kommissionen sända all information som gör det möjligt för kommissionen att bekräfta att bestämmelserna i artiklarna 1 och 2 är uppfyllda". Direktivet trädde i kraft den 8 november 1994. [2] Den frist inom vilken medlemsstaterna skulle informera kommissionen om åtgärderna för införlivande löpte alltså ut den 8 augusti 1995.

4. Då kommissionen inte hörde någonting från den luxemburgska regeringen angående nämnda åtgärder, uppmanade kommissionen den 27 oktober 1995 i enlighet med arti-

* Originalspråk: tyska.

1 — EGT L 268, s. 15; svensk specialutgåva, område 8, volym 2, s. 63.

2 — Artikel 5 i direktivet.

kel 169 i fördraget den luxemburgska regeringen att inkomma med sina synpunkter.

5. I skriftligt svar av den 20 december 1995 upplyste den luxemburgska regeringen kommissionen om ett lagförslag beträffande telekommunikation. Detta skulle bland annat innehålla regler om avskaffande av exklusiva och speciella rättigheter samt om förfarandet för beviljande av licenser. Genom skrivelse av den 27 maj 1997 informerade den luxemburgska regeringen kommissionen vidare om att den — bland annat för att införliva direktiv 94/46 — hade utfärdat den storhertigliga förordningen av den 25 april 1997 om minimivillkor för kravspecifikation avseende etablering och drift av nät för tjänsterna GSM [3] och GSM/DCS 1800.

6. Enligt kommissionens uppfattning rörde denna förordning emellertid inte satellitkommunikation utan enbart markbaserad mobilkommunikation.

7. Kommissionen sände slutligen den 7 juli 1997 ett motiverat yttrande till Storhertigdömet Luxemburg. I detta kritiserades svaranden för att ha underlåtit att uppfylla sin skyldighet att i vederbörlig ordning införliva direktivet. Kommissionen uppmanade svaranden att inom två månader från delgivningen av det motiverade yttrandet vidta de åtgärder som var nödvändiga för att följa detta.

8. Genom skrivelse av den 14 juli 1997 informerade den luxemburgska regeringen kommissionen återigen om förordningen av den 25 april 1997 — som hade utfärdats bland annat för att införliva direktiv 94/46 — samt om lagen av den 21 mars 1997 om telekommunikation. Vad gäller de handlingar som svaranden översänt till kommissionen anser denna att de inte kan säkerställa att direktivet införlivats. För det första skulle förordningen av den 25 april 1997 inte vara tillämplig på satellitkommunikation. [4] För det andra skulle det i fråga om lagen av den 21 mars 1997 krävas tillämpningsföreskrifter som anger kriterierna och förfarandena angående beviljande av tillstånd för tillhandahållande av satellittjänster.

9. Den 28 respektive 30 juli 1997 erhöll kommissionen på icke-officiell väg ytterligare handlingar. Det rörde sig dels om förslag till två storhertigligförordningar om villkor för kravspecifikation avseende etablering och drift av fasta telekommunikationsnät och av telefontjänster. Dessa förordningar skulle utgöra tillämpningsföreskrifter enligt artikel 7.2 a och b i lagen av den 21 mars 1997. Den 8 september 1997 erhöll kommissionen ett officiellt meddelande om nyssnämnda förslag till förordningar, i vilket dessa uppgavs vara åtgärder för införlivande av direktiven 92/44/EG, 95/62/EG, 97/13/EG och

3 — Global System for Mobile Communications (GSM).

4 — Eftersom den luxemburgska regeringen i sitt svaromål inte längre åberopar denna förordning, behöver den i fortsättningen inte behandlas.

97/33/EG. De båda förordningarna antogs den 22 december 1997 och offentliggjordes slutligen den 29 december 1997 i *Mémorial, Amtsblatt des Großherzogtums Luxemburg*. Enligt kommissionens uppgift erhöll den inget svar på sin förfrågan om dessa förordningars tillämpningsområde även omfattade satellittjänster.

10. Även en annan förordning tillställdes kommissionen på icke-officiell väg, nämligen den storhertigliga förordningen av den 23 april 1997 om teleterminalutrustning och jordstationsutrustning för satellitkommunikation, inklusive ett ömsesidigt erkännande av deras konformitet. Enligt kommissionen är det dock endast artikel 1 i direktiv 94/46 som genomförs genom denna förordning. Kommissionen har dessutom inte informerats officiellt om nämnda förordning.

11. Kommissionen har därför kommit fram till att Storhertigdömet Luxemburg inte vidtagit alla de åtgärder som är nödvändiga för att införliva direktivet, eller att svaranden åtminstone inte informerat kommissionen om vilka åtgärder som vidtagits för att införliva direktivet. Dels rörde åtgärderna endast vissa delar i direktivet, dels krävde de ytterligare tillämpningsföreskrifter som aldrig har utfärdats eller meddelats.

12. Kommissionen har därför väckt föreliggande talan och yrkat att domstolen skall

— fastställa att Storhertigdömet Luxemburg har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt kommissionens direktiv 94/46/EG av den 13 oktober 1994 om ändring av direktiv 88/301/EEG och direktiv 90/388/EEG särskilt med avseende på satellitkommunikation genom att inte anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa nämnda direktiv,

— förplikta Storhertigdömet Luxemburg att ersätta rättegångskostnaderna.

13. I sitt svaromål har Storhertigdömet Luxemburg gjort gällande att direktiv 94/46 har införlivats genom lagen av den 21 mars 1997 vad beträffar avskaffande av exklusiva eller speciella rättigheter rörande satellitkommunikation. Eftersom nämnda lag gäller telekommunikation i allmänhet, är den också tillämplig på satellitkommunikation. Även om det krävs tillstånd för att kunna tillhandahålla satellittjänster, beviljas detta så att säga automatiskt, då det inte kräver mer än en enkel anmälan. För utnyttjandet av frekvenserna krävs visserligen ett allmänt tillstånd, men detta förklaras av hänsyn till de speciella geografiska omständigheterna och är nödvändigt för att säkerställa att satellittjänsterna fungerar. Det handlar emellertid om en ren for-

malitet enligt svaranden. Genom lagen av den 10 april 1997 genomförs dessutom de överenskommelser som träffats inom ramen för Intelsat [5]. Vad gäller Eutelsats [6] avtal är det redan under lagstiftning.

16. Vad parterna har anfört ytterligare kommer, såvitt det behövs, att behandlas nedan.

C — Bedömning

14. I fråga om teleterminalutrustning och jordstationsutrustning för satellitkommunikation samt ett ömsesidigt erkännande av deras konformitet har kraven enligt svaranden uppfyllts genom den storhertigliga förordningen av den 23 april 1997.

17. Storhertigdömet Luxemburg har bestritt det fördragsbrott som kommissionen lägger det till last. Enligt svarandens mening har direktivet vad beträffar avskaffande av exklusiva eller speciella rättigheter rörande satellitkommunikation införlivats genom lagen av den 21 mars 1997. I fråga om teleterminalutrustning och jordstationsutrustning för satellitkommunikation anser svaranden att direktivet har införlivats genom den storhertigliga förordningen av den 23 april 1997.

15. Storhertigdömet Luxemburg har därför yrkat att domstolen skall

— ogilla talan och

— förplikta käranden att ersätta rättegångskostnaderna.

18. Syftet med direktiv 94/46 är att skapa nödvändiga juridiska ramvillkor för att avskaffa befintliga restriktioner och utveckla nya verksamheter inom satellitkommunikationsområdet. Målet är att harmonisera och liberalisera marknaden för satellitutrustning och satellittjänster. Därför skall exklusiva och speciella rättigheter på detta område, vilka utgör hinder för en liberalisering, avskaffas. För att uppnå nämnda mål föreskrivs i direktivet att medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att alla företag har rätt att tillhandahålla teletjänster. [7] Medlemsstaterna är således skyldiga att avskaffa respektive upphäva alla exklusiva eller speci-

5 — Internationella organisationen för nyhetssatelliter (Intelsat).

6 — Europeiska telesatellitorganisationen (Eutelsat).

7 — Artikel 2.2 a sista meningen i direktivet.

ella rättigheter som utgör hinder för rätten att tillhandahålla teletjänster.

19. Medlemsstaterna skall vidare enligt artikel 2.2 b tillkännage "vilka kriterier som ligger till grund för beviljande av tillstånd och vilka villkor som är förbundna med sådana tillstånd och med deklarationsförfarandena för drift av sändande jordstationer".

20. Av det sagda följer att Storhertigdömet Luxemburg i förevarande fall — för att fullständigt införliva direktiv 94/46 — varit skyldigt att vidta åtgärder för att möjliggöra och säkerställa etableringen och driften av satellittjänster. Därutöver skulle svaranden utfärda lämpliga föreskrifter om hur man kan få tillstånd för driften av satellittjänster. Dessa föreskrifter skulle särskilt beskriva förfarandet för beviljande av sådant tillstånd samt ange villkoren för beviljande av frekvenser och licenser och därmed sammanhängande avgifter.

21. Även kommissionen har sålunda påpekat att Storhertigdömet Luxemburg hade varit skyldigt att skapa en rättslig ram som exakt beskriver förfarandet från deklaration till beviljande av licenser och frekvenser.

22. Enligt artikel 14.3 i lagen av den 21 mars 1997 skall den behöriga ministern utfärda bestämmelser om deklarationsförfarandet. De därmed sammanhängande avgifterna för satellitföretagen skulle enligt artikel 14.4 i lagen av den 21 mars 1997 bestämmas genom en storhertiglig förordning. Kommissionen har emellertid med rätta påpekat att inga av dessa föreskrifter ännu har utfärdats eller offentliggjorts.

23. Vad gäller beviljande och utnyttjande av frekvenser innehåller artikel 29 och följande artiklar i lagen av den 21 mars 1997 rambestämmelser och de allmänna principer som skall tillämpas på detta förfarande. Närmare detaljer om förfarandet för beviljande av frekvenser och om därmed sammanhängande avgifter för företaget skulle anges av ministern respektive i storhertigliga förordningar.

24. Den luxemburgska regeringen har anfört att det visserligen krävs tillstånd för etablering och drift av satellitkommunikation, men att detta tillstånd ges så att säga automatiskt, då det räcker med en enkel anmälan till de behöriga myndigheterna. Inom ramen för förfarandet för tilldelning av frekvenser och licenser sker en samordning av företagen för att säkerställa att kommunikationstjänsterna kan fungera parallellt. I artikel 29 och följande artiklar i lagen av den 21 mars 1997 anges därför att dessa förfaranden behöver regleras närmare i tillämpningsföreskrifter.

25. För att införliva direktiv 94/46 skulle det ha varit nödvändigt att utfärda de tillämpningsföreskrifter som nämns i lagen av den 21 mars 1997 samt att tillkännage dessa i enlighet med artikel 2.2 b i direktivet. Så har emellertid inte skett.

26. Kommissionen har vidare kritiserat att de luxemburgska bestämmelserna i fråga — åtminstone enligt deras ordalydelse — enbart avser tillhandahållande av satellittjänster, men inte satellitnättjänster, vilka tillades genom artikel 2.1 a iv andra strecksatsen i direktivet. Lagen av den 21 mars 1997 hänför sig allmänt till driften av telekommunikationsnät; även i de storhertigliga förordningar om villkor för kravspecifikation som utfärdats på grundval av denna lag används enbart begreppet telekommunikation. Detta utesluter enligt kommissionen visserligen inte att tillämpningsområdet också omfattar satellitnättjänster. Det framgår emellertid inte klart av ordalydelsen hur det förhåller sig. Kommissionen har vid flera tillfällen nämnt denna fråga för Storhertigdömet Luxemburg men aldrig fått något svar.

27. Inledningsvis skall än en gång påpekas att nämnda storhertigliga förordning om villkor för kravspecifikation av den 22 december 1997 inte tillställts kommissionen med avseende på införlivande av direktiv 94/46.

28. Utgår man ifrån — såsom kommissionen mycket riktigt har påpekat — att det för etablering och drift av satellitnät krävs licens, så kan man i alla fall konstatera att de förordningar om närmare föreskrifter om licensförfarandet som föreskrivs i artikel 10.2 och artikel 65 i lagen av den 21 mars 1997 inte har utfärdats.

29. Av det föregående framgår att lagen av den 21 mars 1997 har fastlagt ramvillkoren och de allmänna reglerna för etablering och drift av satellitkommunikation, från deklaration till beviljande av frekvenser och av licens. Det saknas emellertid bestämmelser som reglerar dessa förfaranden närmare. I synnerhet anges inte i lagen av den 21 mars 1997 hur man kan få tillstånd, frekvenser eller licens, eller vilka avgifter för sökanden som är förbundna därmed.

30. För att uppnå målet med direktivet, nämligen att harmonisera och liberalisera marknaden för satellitutrustning och satellittjänster, skulle Storhertigdömet Luxemburg ha varit skyldigt att vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att alla företag har rätt att tillhandahålla teletjänster. Svaranden borde därför även ha tillkännagivit vilka kriterier som ligger till grund för beviljande av tillstånd och vilka villkor som är förbundna med sådana tillstånd och med deklarationsförfarandena för drift av sändande jordstationer.

31. Storhertigdömet Luxemburg har bestritt fördragsbrottet även med hänvisning till lagen av den 10 april 1997. Genom denna lag skulle svaranden ha genomfört de överenskommelser som träffats av den Internationella organisationen för nyhetssatelliter (Intelsat). Vad gäller Eutelsats avtal är lagstiftningsförfarandet ännu inte avslutat.

32. På denna punkt skall anmärkas att lagen av den 10 april 1997 inte har meddelats kommissionen. Dessutom kan inte svarandens argument att det finns ett lagförslag om att genomföra Eutelsats avtal vederlägga kommissionens slutsats att direktivet inte har införlivats.

33. Vad sedan gäller teleterminalutrustning och jordstationsutrustning för satellitkommunikation har den luxemburgska regeringen åberopat den storhertigliga förordningen av den 23 april 1997.

34. Kommissionen har i detta hänseende anfört att den aldrig fick något officiellt meddelande om nyssnämnda förordning.

35. Denna förordning har utfärdats för att genomföra artikel 28.2 i lagen av den 21 mars 1997. I förordningen fastställs villkoren för beviljande av teleterminalutrustning och sådan jordstationsutrustning för satellitkommunikation som skall anslutas till ett allmänt tillgängligt telekommunikationsnät.

36. Detta befriar emellertid inte satellitföretaget från kravet att förvärva licens för etableringen och driften av satellittjänsten i fråga.

37. Den luxemburgska regeringen har inte heller i detta hänseende kunnat visa att den har utfärdat mer detaljerade föreskrifter vilka meddelats kommissionen.

38. Av ovanstående följer således att Storhertigdömet Luxemburg har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt kommissionens direktiv 94/46/EG genom att inte anta och därefter underrätta kommissionen om alla de lagar och andra författningar — särskilt föreskrifter om förfarandet från deklarationen till beviljandet av licenser och frekvenser samt bestämmelser om därmed sammanhängande avgifter — som är nödvändiga för att följa nämnda direktiv.

39. Enligt artikel 69.2 första stycket i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas

att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Storhertigdömet Luxemburg skall ersätta rättegångskostnaderna. Storhertigdömet Luxemburg har tappat målet och skall därför förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

D — Förslag till avgörande

40. Mot bakgrund av det anförda föreslår jag att domstolen skall

1. fastställa att Storhertigdömet Luxemburg har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt kommissionens direktiv 94/46/EG av den 13 oktober 1994 om ändring av direktiv 88/301/EEG och direktiv 90/388/EEG särskilt med avseende på satellitkommunikation genom att inte anta alla de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa nämnda direktiv, och särskilt genom att inte utfärda föreskrifter om förfarandet från deklarationen till beviljandet av licenser och frekvenser samt bestämmelser om därmed sammanhängande avgifter,

2. förplikta Storhertigdömet Luxemburg att ersätta rättegångskostnaderna.