

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO

F.G. JACOBSA

przedstawiona w dniu 2 czerwca 2005 r. ¹

1. W niniejszej sprawie Komisja wnosi o stwierdzenie, że Wielkie Księstwo Luksemburga uchybiło określonym zobowiązaniom, które na nim ciążyą na mocy art. 7 ust. 5 dyrektywy 97/33/WE² oraz art. 18 ust. 1 i 2 dyrektywy 98/10/WE³, dotyczącym corocznej weryfikacji zgodności systemów księgowania kosztów operatorów telekomunikacyjnych przez kompetentny, niezależny organ, oraz corocznej publikacji oświadczenia o zgodności.

niem postępowania poprzedzającego wniesienie skargi oraz praw Luksemburga jako pozwanego. W każdym przypadku, zdaniem rządu luksemburskiego, skarga jest nieuzasadniona.

Przepisy prawne

2. Rząd luksemburski utrzymuje przede wszystkim, że skarga jest niedopuszczalna, ponieważ omawiane dyrektywy zostały zastąpione przez inne akty prawa wspólnotowego przed jej wniesieniem. W związku z tym Komisja nie ma interesu prawnego we wnoszeniu skargi, a odwoływanie się do późniejszych aktów prawnych jest narusze-

Regulacje wspólnotowe dotyczące sektora telekomunikacyjnego

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 czerwca 1997 r. w sprawie wzajemnych połączeń w telekomunikacji ze względu na zapewnienie usług powszechnych oraz interoperacyjności poprzez zastosowanie zasady otwartej sieci (ONP) (Dz.U. 1997, L 199, str. 32) [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tej dyrektywy].

3 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 1998 r. w sprawie zastosowania zasady otwartej sieci (ONP) w telefonii głosowej oraz w sprawie usług powszechnych w telekomunikacji w warunkach konkurencji (Dz.U. 1998, L 101, str. 24) [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tej dyrektywy].

3. Od 1987 r.⁴ we Wspólnocie następuje ewoluująca regulacja infrastruktury i usług telekomunikacyjnych, której celem jest zwiększenie konkurencyjności sektora.

4 — Zobacz „Ku dynamicznej gospodarce europejskiej — Zielona Księga w sprawie rozwoju wspólnego rynku usług i urządzeń telekomunikacyjnych”, Kom(87) 290 wersja ostateczna.

4. Sprawą o fundamentalnym znaczeniu jest rozdzielenie funkcji regulacyjnych i operacyjnych i odebranie funkcji regulacyjnych publicznym operatorom telekomunikacyjnym (w przeszłości zwykle zajmującym pozycję monopolisty) i powierzenie ich niezależnemu organowi — obecnie zwanemu „krajowym organem regulacyjnym” — w każdym państwie członkowskim,⁵ w celu zapewnienia równych warunków konkurencji pomiędzy operatorami publicznymi i pozostałymi operatorami.

rygorystycznych regulacji dotyczących dostępu do sieci i usług łączności elektronicznej wewnątrz Wspólnoty”⁶. Jedną z ich cech było złagodzenie niektórych obowiązków nałożonych uprzednio w celu osiągnięcia wolnej konkurencji tam, gdzie można było stwierdzić istnienie takiej konkurencji.

7. Nowe ramy regulacyjne zastąpiły i w dużym stopniu uchyliły ramy regulacyjne z 1998 r., wprowadzono jednak cały szereg przepisów przejściowych, szeroko omawianych w niniejszej sprawie.

5. W ramach tego procesu planowano osiągnięcie od dnia 1 stycznia 1998 r. pełnej liberalizacji poprzez „ramy regulacyjne z 1998 r.”, które zawierały szereg dyrektyw przyjętych głównie w okresie od 1996 do 1998 r., w tym dwóch dyrektyw, których naruszenie zarzuca się w niniejszej sprawie.

Ramy regulacyjne z 1998 r.

Dyrektywa 97/33

6. Następnie, po przeglądzie w 1999 r. i przedstawieniu konkluzji Rady Europejskiej w Lizbonie w dniach 23 i 24 marca 2000 r., w 2002 r. przyjęto „nowe ramy regulacyjne” z terminem wdrożenia do dnia 24 lipca 2003 r. Ich głównym celem było ustanowienie „bardziej zharmonizowanych i mniej

8. Celem dyrektywy 97/33 było określenie ogólnych ram w zakresie podłączeń do publicznej sieci telekomunikacyjnej oraz powszechnie dostępnych usług telekomunikacyjnych wraz z określeniem uczciwych, proporcjonalnych i niedyskryminacyjnych

5 — Zobacz na przykład art. 6 dyrektywy Komisji 88/301/EWG z dnia 16 maja 1988 r. w sprawie konkurencji na rynkach końcowych urządzeń telekomunikacyjnych (Dz.U. 1998, L 131, str. 73) oraz art. 7 dyrektywy Komisji 90/388/EWG z dnia 28 czerwca 1990 r. w sprawie konkurencji na rynkach usług telekomunikacyjnych (Dz.U. L 192, str. 10) [tłumaczenie nieoficjalne tytułu i cytatów z dyrektywy 90/388/EWG].

6 — Zobacz motyw pierwszy preambuły dyrektywy 2002/20/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa o zezwoleniach) (Dz.U. L 108, str. 21).

warunków wzajemnych połączeń i interoperacyjności⁷. Wśród warunków tych — w sytuacji, w której dany podmiot świadczący usługi telekomunikacyjne posiada znaczącą pozycję na rynku lub przysługują mu specjalne lub wyłączne prawa w sferze niefunkcyjnej — było wyodrębnienie księgowości dla odpowiednich rodzajów działalności, mające na celu uniemożliwienie nielegalnego subsydiowania skosnego („cross-subsidies”) oraz rozróżnienie pozycji kosztów i dochodów dotyczących tych działalności, zapewniające przejrzystość wewnętrznych transferów kosztów⁸.

9. W tym celu art. 7 ust. 5 stanowił:

„Komisja [...] opracuje zalecenia w przedmiocie systemu księgowania kosztów oraz wyodrębnienia księgowości w zakresie połączeń wzajemnych. Krajowe organy regulacyjne zapewnią, aby systemy księgowania kosztów stosowane przez przedmiotowe przedsiębiorstwa [9] pozwalały na wdrożenie wymogów niniejszego artykułu oraz były prowadzone na odpowiednim poziomie szczegółowości [...]”.

koszty oraz stosowane zasady podziału kosztów połączenia wzajemnego, był dostępny na żądanie. Zgodność z systemem księgowania kosztów podlega weryfikacji dokonywanej przez krajowe organy regulacyjne lub inne kompetentne organy, niezależne od przedsiębiorstwa telekomunikacyjnego oraz zatwierdzone przez krajowy organ regulacyjny. Oświadczenie o zgodności publikowane jest corocznie”.

10. Komisja przyjęła zalecenia, o których mowa w art. 7 ust. 5, w dniu 8 kwietnia 1998 r.¹⁰.

11. Zgodnie z art. 23 ust. 1 dyrektywy 97/33: „Państwa członkowskie przyjmują przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania tej dyrektywy w terminie do dnia 31 grudnia 1997 r.”.

Dyrektywa 98/10

Krajowe organy regulacyjne zapewnią, by opis systemu księgowania kosztów ukazujący główne kategorie, pod którymi grupowane są

12. Dyrektywa 98/10 dotyczyła w szczególności liberalizacji sektora telefonii

7 — Motyw drugi preambuły.

8 — Motyw jedenasty.

9 — A zatem głównie przez publicznych operatorów telekomunikacyjnych posiadających „znaczącą pozycję na rynku” (art. 7 ust. 1).

10 — Zalecenie Komisji 98/322/WE z dnia 8 kwietnia 1998 r. w sprawie połączeń międzysieciowych na zliberalizowanym rynku telekomunikacyjnym (część 2 — wyodrębnienie rachunkowości i rachunek kosztów) (Dz.U. L 141, str. 6).

głosowej. Jednym z jej celów było udostępnienie użytkownikom dostępu do usług po przystępnej cenie¹¹. W tym kontekście preambuła stwierdzała w szczególności, że „przejrzystość cenowa powinna gwarantować, aby abonenci indywidualni nie subsydiowali ulg dla klientów korporacyjnych”¹².

art. 17 i aby zgodność z tymi systemami była weryfikowana przez kompetentne i niezależne organy. Krajowe organy regulacyjne zapewniają, aby oświadczenie o zgodności było publikowane corocznie.

13. W związku z tym, w odniesieniu do polityki cenowej, zgodnie z art. 17 ust. 1, krajowe organy regulacyjne miały obowiązek zapewnienia, aby przedsiębiorstwa świadczące usługi telefonii głosowej i posiadające „znaczącą pozycję na rynku” stosowały się do szeregu zasad taryfowych określonych w art. 17 ust. 2–6.

2. Krajowe organy regulacyjne zapewniają, aby na ich żądanie został im udostępniony opis systemu księgowania kosztów, o którym mowa w ust. 1, w którym uwidocznione są główne kategorie grupowania kosztów oraz zasady alokacji kosztów do usług telefonii głosowej. Krajowe organy regulacyjne przekazują Komisji na jej żądanie informacje o systemie księgowania kosztów stosowanym przez przedsiębiorstwa telekomunikacyjne.

14. Odpowiednia część art. 18 zatytułowanego „Zasady księgowania kosztów” brzmiała następująco:

[...]”.

„1. Państwa członkowskie zapewnią, aby w przypadku kiedy przedsiębiorstwo telekomunikacyjne jest zobowiązane do określania taryf w zależności od kosztów zgodnie z art. 17, systemy księgowania kosztów stosowane przez przedsiębiorstwo były odpowiednie dla realizacji postanowień

15. Na mocy artykułu 32 ust. 1 państwa członkowskie były zobowiązane do podjęcia kroków niezbędnych do wykonania dyrektywy w terminie do dnia 30 czerwca 1998 r.

¹¹ — Motyw czwarty preambuły.

¹² — Motyw czternasty.

Nowe ramy regulacyjne

między innymi w art. 7 dyrektywy 2002/19 oraz art. 16 dyrektywy 2002/22. W pozostałych przypadkach organy regulacyjne nakładały na przedsiębiorstwa odpowiednie wymogi.

Dyrektywa 2002/21¹³

16. Artykuł 26 dyrektywy 2002/21 uchylił między innymi dyrektywy 97/33 i 98/10 ze skutkiem od dnia 25 lipca 2003 r.

Dyrektywa 2002/19¹⁴

17. Jednak zgodnie z art. 27, zatytułowanym „Środki tymczasowe”, państwa członkowskie miały obowiązek „utrzym[ać] w mocy wszelkie wymogi wynikające z przepisów prawa krajowego i o których mowa w art. 7 dyrektywy 2002/19/WE (dyrektywy o dostępie) oraz art. 16 dyrektywy 2002/22/WE (dyrektywy o usłudze powszechnej) do czasu, aż krajowe organy regulacyjne ustosunkują się do tychże wymogów, zgodnie z postanowieniami art. 16 niniejszej dyrektywy”.

18. Artykuł 16 przewidywał wykonywanie przez krajowe organy regulacyjne procedury analizy rynku. Zasadniczo jeżeli organy te uznały, że istnieje efektywna konkurencja, nie utrzymywały w mocy wymogów dotyczących przedsiębiorstw, o których mowa

19. Artykuł 7 dyrektywy 2002/19, przywołany w art. 16 i 27 dyrektywy 2002/21, stanowi między innymi: „Państwa członkowskie utrzymują w mocy wszelkie obowiązki związane z dostępem i wzajemnymi połączeniami, nałożone na przedsiębiorstwa udostępniające sieci i/lub usługi łączności publicznych i stosowane jeszcze przed wejściem w życie niniejszej dyrektywy na mocy [m.in. art. 7 dyrektywy 97/33] do czasu, aż powyższe obowiązki zostaną poddane przeglądowi i zostanie podjęta w ich przedmiocie decyzja zgodnie z [...]” art. 16 dyrektywy 2002/21.

13 — Dyrektywa 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa) (Dz.U. L 108, str. 33).

14 — Dyrektywa 2002/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej i urządzeń towarzyszących oraz wzajemnych połączeń (dyrektywa o dostępie) (Dz.U. L 108, str. 7).

20. Państwa członkowskie zostały zobowiązane do przyjęcia i opublikowania przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy w terminie do dnia 24 lipca 2003 r.

Podsumowanie

Dyrektywa 2002/22¹⁵

21. Artykuł 16 dyrektywy 2002/22, przywołany w art. 16 i 27 dyrektywy 2002/21, zobowiązuje państwa członkowskie do utrzymania wszelkich obowiązków odnoszących się między innymi do taryf detalicznych na zapewnienie dostępu do publicznej sieci telefonicznej i na korzystanie z niej, nałożonych na mocy art. 17 dyrektywy 98/10, do czasu przeprowadzenia przeglądu tych obowiązków i dokonania ustaleń zgodnie z art. 16 dyrektywy 2002/21.

22. Państwa członkowskie zostały zobowiązane do przyjęcia i opublikowania przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy w terminie do dnia 24 lipca 2003 r.

23. Państwa członkowskie zostały zatem zobowiązane do zapewnienia do dnia 31 grudnia 1997 r. weryfikacji przestrzegania obowiązków dotyczących systemów księgowania kosztów wynikających z art. 7 ust. 5 dyrektywy 97/33 oraz corocznej publikacji odpowiednich oświadczeń. Artykuł 7 ust. 5 został uchylony ze skutkiem od dnia 25 lipca 2003 r. i zastąpiony nową procedurą oceny, która z kolei miała zostać implementowana do dnia 24 lipca 2003 r. Jednakże państwa członkowskie miały utrzymać w mocy wszystkie obowiązki nałożone na przedsiębiorstwa, obowiązujące uprzednio na mocy art. 7 ust. 5, do czasu dokonania w ramach procedury oceny ustaleń co do potrzeby istnienia tych obowiązków.

24. Ponadto państwa członkowskie miały zapewnić do dnia 30 czerwca 1998 r. weryfikację przestrzegania obowiązków w zakresie księgowania kosztów określonych w art. 18 dyrektywy 98/10, wynikających z zasady określania taryf w zależności od kosztów zgodnie z art. 17 tej samej dyrektywy, oraz coroczne publikowanie odpowiednich oświadczeń. Także w tym przypadku przepisy te zostały uchylone ze skutkiem od dnia 25 lipca 2003 r. i zastąpione przez tę samą nową procedurę oceny. Jednakże państwa członkowskie miały utrzymać w mocy wszystkie obowiązki nałożone na przedsiębiorstwa, obowiązujące uprzednio na mocy art. 17 dyrektywy 98/10, do czasu dokonania

¹⁵ — Dyrektywa 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usług powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (dyrektywa o usłudze powszechnej) (Dz.U. L 108, str. 51).

w ramach procedury oceny ustaleń co do potrzeby istnienia tych obowiązków.

25. Można zauważyć, że w wyroku z dnia 10 marca 2005 r. w sprawie C-236/04 Komisja przeciwko Luksemburgowi Trybunał stwierdził, że nie przyjmując przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych w celu zastosowania się do dyrektyw 2002/19, 2002/20, 2002/21 i 2002/22, Wielkie Księstwo Luksemburga uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy tych dyrektyw. W postępowaniach tych Luksemburg przyznał, że nie dokonał transponowania tych dyrektyw w przepisanych terminach.

27. Krajowym organem regulacyjnym był pierwotnie Institut Luxembourgeois de Télécommunications (zwany dalej „ILT”), który następnie zmienił nazwę na Institut Luxembourgeois de Régulation (zwany dalej „ILR”) ¹⁶.

28. W 1998 r. rząd luksemburski przesłał Komisji kopie różnych aktów prawnych przyjętych w celu transponowania na grunt prawa krajowego między innymi postanowień dyrektyw 97/33 i 98/10.

29. W dniu 9 marca 2000 r. Komisja poprosiła rząd luksemburski między innymi o dostarczenie:

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

26. W Luksemburgu znacznie więcej niż połowa rynku telekomunikacyjnego, zarówno w ujęciu ogólnym, jak i w zakresie telefonii głosowej, należy do operatora publicznego — Entreprise des Postes et Télécommunications (zwanego dalej „EPT”). Jest bezsporne, że EPT dysponuje „znaczącą pozycją na rynku” w rozumieniu art. 7 ust. 1 dyrektywy 97/33 oraz art. 17 ust. 1 dyrektywy 98/10, co sprawia, że operator ten podlega obowiązkowi w zakresie księgowania kosztów wynikającym z art. 7 ust. 5 tej pierwszej dyrektywy i art. 18 ust. 1 oraz 2 tej drugiej dyrektywy.

— charakterystyki systemów księgowania kosztów, o których mowa w art. 7 ust. 5 dyrektywy 97/33 oraz art. 18 ust. 1 i 2 dyrektywy 98/10, zgodnie z wymogami wynikającymi z tych przepisów; oraz

— kopii rocznych oświadczeń o zgodności wymaganych tymi przepisami za lata 1998 i 1999.

¹⁶ — Ustawa z dnia 24 lipca 2000 r. w sprawie organizacji rynku energii elektrycznej.

30. W odpowiedzi z dnia 8 czerwca 2000 r. rząd luksemburski przedstawił informacje dotyczące systemów księgowania kosztów, ale nie dostarczył oświadczeń o zgodności. Odpowiedź stwierdzała, że odpowiednie akty prawne nie przewidywały zatwierdzania systemów księgowania kosztów przez ILT lub inny organ oraz że w każdym razie niemożliwe jest wydanie certyfikatów zgodności, ponieważ EPT nie udostępniło ILT wszystkich niezbędnych informacji.

31. W dniu 30 kwietnia 2001 r. Komisja skierowała do rządu luksemburskiego wezwanie do usunięcia uchybienia, w którym stwierdziła, iż środki prawa krajowego mające na celu implementację nie nałożyły w wyraźny sposób obowiązku corocznego publikowania oświadczeń o zgodności oraz odnotowała, że w rzeczywistości oświadczeń takich nie opublikowano. Komisja wezwała rząd luksemburski do przedstawienia uwag w terminie dwóch miesięcy.

32. W dniu 13 lipca 2001 r. rząd luksemburski odpowiedział, przedkładając kopię rozporządzenia wielkoksiażęcego z dnia 18 kwietnia 2001 r., które przewidywało weryfikację zgodności przedmiotowych systemów księgowania kosztów przez kompetentny, niezależny organ oraz coroczne publikowanie oświadczeń o zgodności. Ponieważ jednak przepisy te weszły w życie

dopiero w dniu 6 maja 2001 r., pierwsze opublikowane oświadczenie o zgodności mogło dotyczyć jedynie roku 2000 lub 2001.

33. W dniu 21 marca 2002 r. Komisja skierowała do rządu luksemburskiego uzasadnioną opinię zgodnie z art. 226 WE (zwaną dalej „pierwszą uzasadnioną opinią”) dotyczącą art. 7 ust. 5 dyrektywy 97/33 wraz z kolejnym wezwaniem do usunięcia uchybienia dotyczącym zarówno tego przepisu, jak i art. 18 ust. 1 dyrektywy 98/10.

34. W pierwszej uzasadnionej opinii Komisja stwierdziła, iż ILT nie podjęło działań niezbędnych w celu weryfikacji zgodności z systemem księgowania kosztów ani nie opublikowało odpowiednich oświadczeń o zgodności za lata 1998 i 1999, czego w obydwu przypadkach wymaga art. 7 ust. 5 dyrektywy 97/33. Komisja wezwała Luksemburg do zastosowania się do opinii w terminie dwóch miesięcy.

35. W odpowiedzi rząd luksemburski ponownie powtórzył, że odpowiednie przepisy zostały przyjęte rozporządzeniem z dnia 18 kwietnia 2001 r., które weszło w życie w dniu 6 maja 2001 r., ale które nie miało mocy wstecznej.

36. W drugim wezwaniu do usunięcia uchybienia z dnia 21 marca 2002 r. Komisja stwierdziła, że — wbrew postanowieniom art. 7 ust. 5 dyrektywy 97/33 oraz art. 18 ust. 1 dyrektywy 98/10 — najwyraźniej nie dokonano weryfikacji zgodności systemów księgowania kosztów oraz nie opublikowano oświadczenia o zgodności za rok 2000. Komisja wezwała rząd luksemburski do przedstawienia uwag w terminie dwóch miesięcy.

39. Rząd luksemburski odpowiedział w dniu 1 października 2003 r. w sposób zasadniczo taki sam jak w piśmie z dnia 28 maja 2002 r., a także załączył kopię wytycznych ILR w sprawie wyodrębnienia księgowości oraz podał, że ILR zamierza nałożyć na EPT kary administracyjne, jeżeli ten nie zastosuje się do ciążących na nim obowiązków.

Żądania stron

37. Rząd luksemburski odpowiedział w dniu 28 maja 2002 r., w sposób zasadniczo taki sam jak poprzednio, a mianowicie iż odpowiednie zmiany w przepisach zostały wprowadzone rozporządzeniem z dnia 18 kwietnia 2001 r., które weszło w życie w dniu 6 maja 2001 r., ale nie miało mocy wstecznej.

40. Komisja wnosi do Trybunału o:

38. W dniu 11 lipca 2003 r. Komisja skierowała do rządu luksemburskiego kolejną uzasadnioną opinię na podstawie art. 226 WE (zwaną dalej „drugą uzasadnioną opinią”), w której stwierdziła, że zgodnie z informacjami, którymi dysponuje, do tego dnia nie przeprowadzono weryfikacji ani nie opublikowano oświadczeń o zgodności w sposób wymagany przepisami art. 18 ust. 1 i 2 dyrektywy 98/10. Komisja stwierdziła, że nie stosując w praktyce w prawidłowy sposób środków prawnych przyjętych w celu wykonania tych przepisów, Luksemburg uchybił zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy tej dyrektywy i wezwała Luksemburg do zastosowania się do opinii w terminie dwóch miesięcy.

— stwierdzenie, że nie wypełniając obowiązku weryfikacji zgodności systemów księgowania kosztów przez kompetentny, niezależny organ i obowiązku publikowania oświadczenia o zgodności za lata 1998 i 1999, Wielkie Księstwo Luksemburga uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy art. 7 ust. 5 dyrektywy 97/33; oraz

— stwierdzenie, że nie stosując w praktyce w prawidłowy sposób przepisów dotyczących wykonania art. 18 ust. 1 i 2 dyrektywy 98/10 w zakresie weryfikacji

zgodności systemu księgowania kosztów przez krajowy organ regulacyjny lub inny kompetentny organ niezależny od przedsiębiorstwa telekomunikacyjnego i zatwierdzony przez krajowy organ regulacyjny oraz w zakresie corocznej publikacji oświadczeń o zgodności, Wielkie Księstwo Luksemburga uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy art. 18 tej dyrektywy.

W przedmiocie dopuszczalności

41. Luksemburg twierdzi przede wszystkim, że jeżeli chodzi o rzekome naruszenie dyrektywy 98/10, to dyrektywa ta została uchylona przed upływem terminu na zastosowanie się do obowiązków wyznaczonego w drugiej uzasadnionej opinii; skarga Komisji jest więc w tym zakresie niedopuszczalna. Ponadto, choć z formalnego punktu widzenia taka okoliczność nie ma miejsca w przypadku dyrektywy 97/33, to jednak sytuacja jest zasadniczo porównywalna, ponieważ w czasie, kiedy wysyłana była pierwsza uzasadniona opinia, Komisja sfinalizowała już propozycje odnośnie nowych ram regulacyjnych uchylających tę dyrektywę. W każdym razie, ponieważ obydwie dyrektywy wskazane w zarzutach jako naruszone zostały uchylone przed wniesieniem skargi do Trybunału Sprawiedliwości, Komisja nie ma interesu prawnego we wszczęciu postępowania. Odwołanie się w skardze do przepisów przejściowych, o których nie

wspomniano w postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi, stanowi niedopuszczalną próbę zmiany podstawy prawnej postępowania oraz naruszenie prawa Luksemburga do obrony.

42. Komisja utrzymuje, że przepisy przejściowe nowych ram regulacyjnych utrzymują w mocy obowiązki nałożone na podstawie ram regulacyjnych z 1998 r. do czasu podjęcia decyzji na podstawie nowych ram regulacyjnych co do właściwego działania. Komisja podkreśla, że Luksemburg nadal nie dokonał implementacji nowych ram regulacyjnych. Komisja powołuje się na orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym „w przypadku zmiany prawa wspólnotowego w toku postępowania poprzedzającego wniesienie skargi dopuszczalna jest skarga Komisji o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom, które wynikają z pierwotnej wersji aktu prawa wspólnotowego, następnie zmienionego lub uchylonego, i które zostały utrzymane w nowych przepisach”¹⁷. Orzecznictwo wskazuje zarówno na to, że skarga jest dopuszczalna, jak i na to, że odwołanie się do przepisów przejściowych w żaden sposób nie rozszerzyło przedmiotu skargi ani nie naruszyło prawa do obrony.

43. Obydwie strony szczegółowo omawiały znaczenie orzecznictwa dla okoliczności

¹⁷ — Wyrok z dnia 12 czerwca 2003 r. w sprawie C-363/00 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. I-5767, pkt 22.

niniejszej sprawy, którego to zadania nie ułatwiały duży stopień złożoności przepisów przejściowych oraz ich wzajemnych relacji i relacji z przepisami wskazanymi w zarzutach jako naruszone.

2000 oraz nieopublikowania oświadczenia o zgodności we wspomnianych latach.

44. Wydaje mi się jednak, że owa dyskusja, jak również cała kwestia niedopuszczalności w formie, w jakiej została podniesiona, jest oparta na niezrozumieniu.

47. Pewne inne kwestie — takie jak możliwy początkowy brak zdefiniowania odpowiednich systemów księgowania kosztów lub brak ustanowienia w odpowiednio wyraźny sposób obowiązku weryfikacji zgodności — powstały w trakcie postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, ale kwestie te nie zostały wspomniane w obydwu uzasadnionych opiniach, w związku z czym można założyć, że Komisja była w tym zakresie usatysfakcjonowana. Uzasadnione opinie ograniczają się do niezastosowania się w praktyce do wymogów weryfikowania zgodności oraz publikowania oświadczeń o zgodności.

45. Jak słusznie zauważył rząd luksemburski, przedmiot skargi wniesionej w trybie art. 226 WE jest zdefiniowany przez postępowanie poprzedzające wniesienie skargi, zwłaszcza przez uzasadnioną opinię¹⁸.

48. Pierwsza uzasadniona opinia (dyrektywa 97/33) wskazuje, iż dotyczy lat 1998 i 1999. Prawdą jest, że w drugiej uzasadnionej opinii (dyrektywa 98/10) rok 2000 nie jest już wymieniony, jak to miało miejsce w poprzedzającym ją wezwaniu do usunięcia uchybienia; opinia stwierdza jedynie, że „jusqu'à présent” nie dokonano weryfikacji ani publikacji. Można to rozumieć jako rozszerzenie zarzutu naruszenia na wszystkie lata począwszy od roku 1998, kiedy to dyrektywa weszła w życie, do roku 2002, czyli ostatniego roku poprzedzającego uzasadnioną opinię. Nie ma jednak co do tego wyraźnych przesłanek, co do zasady zaś przedmiotu skargi nie powinno się rozsze-

18 — Zasady ostatnio przywołane w wyroku z dnia 24 czerwca 2004 r. w sprawie C-350/02 Komisja przeciwko Niemczech, Zb.Orz. str. I-6213, pkt 18–21.

rzeć poza zakres zdefiniowany w wezwaniu do usunięcia uchybienia, chyba że chodzi o kwestie szczegółowe. Moim zdaniem należy zatem przyjąć, że chodzi tylko o rok 2000. W tym świetle należy również interpretować drugie żądanie.

zniesione. Jeżeli więc Luksemburg nie podjął przed określoną datą działań zmierzających do zapewnienia odpowiedniej weryfikacji i publikacji za lata 1998–2000, nie został wówczas z tego obowiązku zwolniony.

49. W każdym razie z postępowania poprzedzającego wniesienie skargi jako całości jasno wynika, że postępowanie dotyczy tylko konkretnie wskazanych braków w postaci niezapewnienia weryfikacji i publikacji w latach, w których dyrektywy obowiązywały w pełni, a państwa członkowskie miały obowiązek się do nich stosować.

52. Argument podnoszony przez Luksemburg, że dyrektywa 98/10 „wyczerpała swą skuteczność” przed upływem terminu na zastosowanie się do obowiązków wyznaczonego w drugiej uzasadnionej opinii, jest zatem bez znaczenia; dyrektywa nie wyczerpała skuteczności w odniesieniu do okresów, o których mowa. W tym kontekście powoływanie się na stanowiska zawarte w orzecznictwie Trybunału, podkreślające, że oceny sytuacji należy dokonywać w chwili upływu okresu wyznaczonego na zastosowanie się do obowiązków oraz że naruszenie musi nadal istnieć w tym momencie, jest bezcelowe.

50. Nie ma natomiast mowy o braku zastosowania się do obowiązków w okresie późniejszym, w którym obowiązywały nowe ramy regulacyjne lub przepisy przejściowe. Przepisy te wydają się zatem nie mieć żadnego znaczenia dla postępowania.

51. Żadnego znaczenia nie ma również uchylenie dyrektyw 97/33 oraz 98/10 ze skutkiem od dnia 25 lipca 2003 r. Jako że dyrektywy te nie zostały uchylone z mocą wsteczną, obowiązki, jakie nakładały one na państwa członkowskie w odniesieniu do okresów sprzed ich uchylenia nie zostały

53. Zarzut w niniejszej sprawie, bez potrzeby rozważania skuteczności przepisów przejściowych, dotyczy tego, że w chwili upływu okresu wyznaczonego w tym celu, Luksemburg nadal nie zastosował się do obowiązku przeprowadzenia weryfikacji oraz publikowania oświadczeń o zgodności za okresy, w odniesieniu do których obowiązki te nie zostały uchylone. Jest to sytuacja zupełnie odmienna na przykład od braku transponowania dyrektywy, która została uchylona przed upływem terminu wyznaczonego na zastosowanie się do tego obowiązku. To

samo rozumowanie stosuje się a fortiori do dyrektywy 97/33, która nadal obowiązywała na koniec okresu określonego w pierwszej uzasadnionej opinii. Można dodać, że interes prawny w uzyskaniu orzeczenia stwierdzającego naruszenie może polegać na możliwości powoływania się przez strony na to orzeczenie w odniesieniu do możliwych roszczeń odszkodowawczych.

powstrzymania się od przyjmowania przepisów, których charakter poważnie zagraża osiągnięciu celu tej dyrektywy. A zatem, od momentu publikacji dyrektyw tworzących nowe ramy regulacyjne w dniu 24 kwietnia 2002 r., dalsza transpozycja obowiązków wynikających z ram regulacyjnych z 1998 r. mogła mieć miejsce tylko w przypadku zgodności z nowymi ramami regulacyjnymi. Automatycznie stosowane obowiązki wynikające z dyrektyw 97/33 i 98/10 nie były zgodne z systemem polegającym na ocenie potrzeby istnienia obowiązków w ramach nowych regulacji.

54. Uważam zatem, że zarzut niedopuszczalności nie jest zasadny.

Co do istoty sprawy

55. Luksemburg podnosi dwa główne argumenty na poparcie twierdzenia, że skarga jest bezzasadna.

57. Również ten argument wydaje się być oparty na niezrozumieniu zakresu skargi. Komisja nie zarzuca Luksemburgowi niewykonania jakichkolwiek obowiązków w okresie po dniu 24 kwietnia 2002 r., ale niezapewnienie odpowiedniej weryfikacji i niedokonanie publikacji w latach 1998 i 1999 (dyrektywa 97/33) oraz 2000 (dyrektywa 98/10). Nie rozumiem, w jaki sposób wykonanie tych obowiązków mogło mieć jakikolwiek wpływ na transpozycję nowych dyrektyw, oczywiście w odniesieniu do kolejnych lat.

56. Po pierwsze, cytuje wyrok Trybunału w sprawie Inter-Environnement Wallonie¹⁹ stwierdzający, że w okresie przewidzianym na dokonanie transpozycji dyrektywy państwo członkowskie jest zobowiązane do

58. Po drugie, Luksemburg twierdzi, że przepisy przejściowe nowych ram regulacyj-

19 — Wyrok z dnia 18 grudnia 1997 r. w sprawie C-129/96 Inter-Environnement Wallonie, Rec. str. I-7411, pkt 45.

nych nie mają zastosowania do okoliczności niniejszej skargi. Jest to moim zdaniem twierdzenie słuszne *ratione temporis*, jak wyjaśniłem powyżej, niezależnie od ich zastosowania *ratione materiae*. Jako niemające zastosowania, przepisy te nie mają po prostu znaczenia dla oceny skargi wniesionej przez Komisję.

59. I wreszcie Luksemburg podaje pokrótce, *ex abundanti cautela*, trzeci argument na swoją obronę. Wskazuje, że za wszystkie lata, począwszy od roku 1998, ILT i jego następca, ILR, sprawdziły i zatwierdziły oferty ramowe dotyczące wzajemnych połączeń przedstawione przez EPT, oraz że oferty te zostały opublikowane. Proces ten polega na weryfikacji stosowania się EPT do zasady ustalania cen w odniesieniu do kosztów, co nieuchronnie pociąga za sobą sprawdzenie, czy zastosowano odpowiednie mechanizmy księgowania kosztów. W związku z tym, w rzeczywistości władze Luksemburga zastosowały się do obowiązków weryfikacji zgodności oraz publikowania oświadczeń o zgodności.

60. Argument ten, gdyby był słuszny, musiałby oczywiście mieć większe znaczenie niż to, które przypisuje mu Luksemburg. Moim zdaniem jednak nie wymaga on długiej analizy.

61. O ofertach ramowych dotyczących wzajemnych połączeń jest mowa w art. 7 ust. 2 i 3 dyrektywy 97/33, przy czym mają one zastosowanie, tak samo jak art. 7 ust. 5, do publicznych operatorów telekomunikacyjnych posiadających znaczącą pozycję na rynku. Odpowiednie fragmenty tych przepisów brzmią następująco:

„2. Opłaty za połączenia wzajemne ustala się z poszanowaniem zasad przejrzystości i określania cen w zależności od ponoszonych kosztów. Ciężar dowodu, że opłaty są określone w zależności od rzeczywistych kosztów, z uwzględnieniem rozsądnej stopy zwrotu z inwestycji, spoczywa na przedsiębiorstwie świadczącym połączenie wzajemne ze swoimi urządzeniami. Krajowe organy regulacyjne mogą zażądać od danego przedsiębiorstwa pełnego uzasadnienia wysokości opłat za połączenia wzajemne, a w razie potrzeby, odpowiedniego dostosowania tych opłat [...].

3. Krajowe organy regulacyjne zapewnią, by nastąpiła publikacja [...] oferty ramowej dotyczącej połączenia wzajemnego. Oferta ramowa dotycząca połączenia wzajemnego zawiera opis ofert podzielonych na różne elementy w zależności od potrzeb rynku oraz zasady i warunki, w tym ofert dotyczących taryfikacji.

Dla różnych kategorii przedsiębiorstw upoważnionych w zakresie sieci oraz świadczenia usług mogą być określone różne taryfy oraz warunki połączenia wzajemnego, z zastrzeżeniem, że różnice te mogą być obiektywnie uzasadnione typem połączenia wzajemnego lub stosownymi warunkami przyznawania licencji krajowych. Krajowe organy regulacyjne zapewnią, że różnice te nie spowodują zachwiania konkurencyjności, a zwłaszcza, że przedsiębiorstwa będą stosować właściwe taryfy oraz warunki połączenia wzajemnego, świadcząc połączenie na rzecz własnych usług lub na rzecz swoich filii lub partnerów [...].

W uzasadnionych przypadkach krajowe organy regulacyjne zachowują, prawo wprowadzania zmian w ofercie ramowej dotyczącej połączenia wzajemnego.

[...]”.

62. Wydaje mi się, że właściwa weryfikacja zgodności z odpowiednimi systemami księgowania kosztów jest w rzeczy samej warunkiem wstępnym dla adekwatnej oceny ofert ramowych dotyczących wzajemnych połączeń. Nie wyciągam jednak z tego takiego wniosku, że przeprowadzenie tej drugiej oceny dowodzi, iż zastosowano się do wymogów w zakresie księgowania kosztów. Wprost przeciwnie, dopiero po zastosowaniu się do tych wymogów można zapewnić odpowiednią ocenę ofert ramowych dotyczących wzajemnych połączeń.

63. Dlatego ostatni argument przedstawiony przez rząd luksemburski nie wydaje się być argumentem istotnym dla obrony w ramach niniejszej skargi. Ponadto, jak wskazała Komisja, argument ten stoi w sprzeczności z tym, że podczas postępowania poprzedzającego wniesienie skargi rząd luksemburski w sposób wyraźny przyznał, że nie przeprowadzono weryfikacji ani publikacji w sposób wskazany w art. 7 ust. 5 dyrektywy 97/33 lub art. 18 ust. 1 i 2 dyrektywy 98/10 w odniesieniu do omawianych tu lat, między innymi z tego powodu, że EPT nie dostarczyło wszystkich niezbędnych informacji.

W przedmiocie kosztów

64. Zgodnie z art. 69 ust. 2 regulaminu Trybunału, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.

65. W niniejszej sprawie Komisja nie sformułowała żądań w przedmiocie kosztów, w związku z czym strony ponoszą własne koszty.

Wnioski

66. W związku z powyższym uważam, że Trybunał powinien:

1) stwierdzić, że:

- nie wypełniając obowiązku weryfikacji zgodności systemów księgowania kosztów przez kompetentny, niezależny organ i obowiązku publikowania oświadczenia o zgodności za lata 1998 i 1999 Wielkie Księstwo Luksemburga uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy art. 7 ust. 5 dyrektywy 97/33/WE; oraz że
- nie stosując w praktyce w prawidłowy sposób, w odniesieniu do roku 2000, przepisów mających na celu wykonanie art. 18 ust. 1 i 2 dyrektywy 98/10/WE dotyczących weryfikacji zgodności systemu księgowania kosztów przez krajowy organ regulacyjny lub inny kompetentny organ niezależny od przedsiębiorstwa telekomunikacyjnego i zatwierdzony przez krajowy organ regulacyjny, oraz corocznego publikowania oświadczenia o zgodności, Wielkie Księstwo Luksemburga uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy art. 18 tej dyrektywy;

2) postanowić, że strony ponoszą własne koszty.