URTEIL DES GERICHTSHOFES (Fünfte Kammer)
25. Februar 1999 *

In der Rechtssache C-59/98

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Rechtsberater Giuliano Marenco und José F. Crespo Carrillo, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: Carlos Gómez de la Cruz, Juristischer Dienst, Centre Wagner, Luxemburg-Kirchberg,

Klägerin,

gegen

Großherzogtum Luxemburg, vertreten durch Nicolas Schmit, Direktor für internationale wirtschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, als Bevollmächtigten, 6, rue de la Congrégation, Luxemburg,

Beklagter,

wegen Feststellung, daß das Großherzogtum Luxemburg dadurch gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie 94/46/EG der Kommission vom 13. Oktober 1994 zur Änderung der Richtlinien 88/301/EWG und 90/388/EWG, insbesondere betreffend die Satelliten-Kommunikation (ABl. L 268, S. 15), verstoßen hat, daß es nicht alle zur Umsetzung dieser Richtlinie erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat,

* Verfahrenssprache: Französisch.

erläßt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten J.-P. Puissochet sowie der Richter P. Jann, J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann (Berichterstatter) und D. A. O. Edward,

Generalanwalt: S. Alber
Kanzler: R. Grass

aufgrund des Berichts des Berichterstatters,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 19. November 1998,

folgendes

Urteil

1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 27. Februar 1998 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 169 EG-Vertrag Klage erhoben auf Feststellung, daß das Großherzogtum Luxemburg dadurch gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie 94/46/EG der Kommission vom 13. Oktober 1994 zur Änderung der Richtlinien 88/301/EWG und 90/388/EWG, insbesondere betreffend die Satelliten-Kommunikation (ABl. L 268, S. 15; im folgenden: Richtlinie), verstoßen hat, daß es nicht alle zur Umsetzung dieser Richtlinie erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat.

2 Durch die Richtlinie wurde u. a. die Richtlinie 90/388/EWG der Kommission vom 28. Juni 1990 über den Wettbewerb auf den Märkten für Telekommunikationsdienste (ABl. L 192, S. 10) geändert, die auf die Aufhebung aller besonderen oder

ausschließlichen Rechte auf dem Gebiet der Telekommunikationsdienste und auf die Gewährung des Rechts zur Erbringung solcher Dienste gerichtet ist.

3 Die Richtlinie sieht die Einführung des erforderlichen rechtlichen Rahmens für den Abbau aller Hindernisse und die Entwicklung neuer Aktivitäten im Bereich der Telekommunikation per Satellit vor. In diesem Zusammenhang haben die Mitgliedstaaten insbesondere nach Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie 90/388 in dessen Fassung gemäß Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b der Richtlinie bekanntzugeben, „nach welchen Kriterien sie Genehmigungen erteilen und welche Auflage sie mit einer solchen Genehmigung verbinden und wie das Anmeldeverfahren für den Betrieb von Satellitenfunkanlagen aussieht".

4 Artikel 4 der Richtlinie sieht vor, daß die Mitgliedstaaten der Kommission innerhalb von neun Monaten nach Inkrafttreten der Richtlinie alle Auskünfte erteilen, die es der Kommission ermöglichen, festzustellen, daß sie der Richtlinie nachgekommen sind. Da die Richtlinie am 8. November 1994 in Kraft getreten ist, ist die den Mitgliedstaaten gesetzte Frist für die Mitteilung der Umsetzungsmaßnahmen somit am 7. August 1995 abgelaufen.

5 Bis zum Ablauf dieser Frist hatte das Großherzogtum Luxemburg der Kommission keine Vorschrift zur Umsetzung der Richtlinie mitgeteilt. Daher übersandte die Kommission am 27. Oktober 1995 gemäß dem in Artikel 169 EG-Vertrag vorgesehenen Verfahren ein Mahnschreiben mit der Aufforderung, sich binnen zwei Monaten zu äußern.

6 Mit Schreiben vom 20. Dezember 1995 teilte die luxemburgische Regierung der Kommission mit, daß ein neuer Entwurf eines Gesetzes über die Telekommunikation am 1. Dezember 1995 von der Regierung gebilligt worden sei.

7 Mit Schreiben vom 27. Mai 1997 unterrichtete die luxemburgische Regierung die Kommission im Zusammenhang mit der Umsetzung der Richtlinien 87/372/EWG des Rates vom 25. Juni 1987 über die Frequenzbänder, die für die koordinierte Einführung eines europaweiten öffentlichen zellularen digitalen terrestrischen Mobilfunkdienstes in der Gemeinschaft bereitzustellen sind (ABl. L 196, S. 85) und 90/388 in der durch Artikel 2 der Richtlinie geänderten Fassung über die Großherzogliche Verordnung vom 25. April 1997 zur Festsetzung der Minimalbedingungen des Klassenverzeichnisses für das Errichten und Betreiben von GSM- und von GSM/DCS-1800-Dienstnetzen (im folgenden: Großherzogliche Verordnung vom 25. April 1997 über GSM-Dienste).

8 Nachdem die Kommission festgestellt hatte, daß die Großherzogliche Verordnung vom 25. April 1997 über GSM-Dienste die Satelliten-Kommunikation nicht erfasse, sondern lediglich die terrestrische Mobilfunkkommunikation, gelangte sie zu der Ansicht, daß nicht alle zur Umsetzung der Richtlinie erforderlichen Vorschriften erlassen worden seien. Sie richtete daher am 7. Juli 1997 eine mit Gründen versehene Stellungnahme an das Großherzogtum Luxemburg, in der sie feststellte, daß dieses dadurch gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie verstoßen habe, daß es nicht alle zu deren Durchführung erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen habe, und mit der sie das Großherzogtum aufforderte, binnen zwei Monaten nach Zustellung der Stellungnahme diese entsprechenden Maßnahmen zu treffen.

9 Mit Schreiben vom 14. Juli 1997 unterrichtete die luxemburgische Regierung die Kommission im Zusammenhang mit der Umsetzung der Richtlinie erneut über die Großherzogliche Verordnung vom 25. April 1997 über GSM-Dienste sowie über das Gesetz vom 21. März 1997 über Telekommunikation (im folgenden: Gesetz vom 21. März 1997), das am 1. April 1997 in Kraft trat.

10 Am 28. und am 30. Juli 1997 gingen der Kommission auf nichtamtlichem Weg folgende Dokumente zu: die Großherzogliche Verordnung vom 23. April 1997 über Endausstattungen für Telekommunikation und Ausstattungen von Bodenstationen

für Satelliten-Kommunikation einschließlich der gegenseitigen Anerkennung ihrer Konformität, der Entwurf der Großherzoglichen Verordnung zur Festlegung der Bedingungen des Klassenverzeichnisses für die Errichtung und den Betrieb fester Telekommunikationsnetze und von Faxdiensten, wie er in Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe a des Gesetzes vom 21. März 1997 vorgesehen ist, und der Entwurf der Großherzoglichen Verordnung zur Festsetzung der Bedingungen des Klassenverzeichnisses für die Errichtung und den Betrieb fester Telekommunikationsnetze, wie er in Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe b desselben Gesetzes vorgesehen ist.

11 Über die beiden genannten Entwürfe einer Großherzoglichen Verordnung wurde die Kommission mit Schreiben vom 8. September 1997 amtlich zur Umsetzung anderer Richtlinien unterrichtet. Die beiden Verordnungen wurden am 22. Dezember 1997 erlassen und am 29. Dezember 1997 im *Mémorial: Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg* bekanntgemacht.

12 Da die Kommission der Ansicht war, daß diese Verordnungen die Satellitendienste trotz deren eindeutiger Ausschließung erfassen könnten, bat sie mit Schreiben vom 22. Dezember 1997 die luxemburgische Regierung um Aufklärung über diese Frage; ihr wurde darauf keine Antwort erteilt. Jedenfalls teilte die luxemburgische Regierung die genannten Verordnungen nicht im Rahmen der Umsetzung der Richtlinie mit.

13 Da sie der Ansicht war, daß nicht alle zur Umsetzung der Richtlinie erforderlichen Maßnahmen getroffen worden seien und daß die luxemburgische Regierung der mit Gründen versehenen Stellungnahme nicht nachgekommen sei, hat die Kommission die vorliegende Klage erhoben.

14 Die Kommission macht geltend, die Durchführung der Richtlinie durch das Großherzogtum Luxemburg habe es den Betreibern von Satellitendiensten durch die Aufhebung aller Hindernisse für solche Dienste und den Erlaß von Rechtsvor-

schriften zur Festlegung der Kriterien und Verfahren für die Erteilung der erforderlichen Genehmigungen für die Betätigung in diesem Gebiet einschließlich der Verfahren für die Erlangung von Frequenzen und die Koordinierung von Sendeplätzen zur Verhinderung nachteiliger Interferenzen gemäß Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b der Richtlinie ermöglichen müssen, sich auf diesem Markt zu betätigen und insbesondere vom luxemburgischen Gebiet aus an einen Satellit ihrer Wahl zu senden.

15 Die Verordnungen zur Durchführung des Gesetzes vom 21. März 1997, die bezüglich der Kriterien und Verfahren für die Lizenzerteilung aufgrund eines Antrags in Artikel 10 Absatz 2, bezüglich der Höhe der Verwaltungsgebühren für anmeldepflichtige Dienste in Artikel 14 Absatz 4, bezüglich der Abgaben für die ausschließliche Frequenzzuteilung in Artikel 30 Absatz 4 und bezüglich der Höhe der Abgaben für die jährlich anfallenden Kosten der Verwaltung individueller Lizenzen in Artikel 65 vorgesehen seien, seien noch nicht erlassen worden.

16 Außerdem trägt die Kommission vor, ihr sei noch nichts bekannt über die Veröffentlichung der in Artikel 10 Absatz 2 des Entwurfs der Verordnung über die Kriterien und Verfahren für die Erteilung von Lizenzen vorgesehenen Formulare für Lizenzanträge, über die Festlegung der Modalitäten der Anmeldung für anmeldepflichtige Dienste durch den für Kommunikation zuständigen Minister gemäß Artikel 14 Absatz 3 des genannten Gesetzes vom 21. März 1997 oder über eine nähere Regelung über das in Artikel 30 Absatz 1 desselben Gesetzes genannte Verfahren der Frequenzzuteilung.

17 Die luxemburgische Regierung bestreitet die ihr von der Kommission zur Last gelegte Vertragsverletzung. Sie macht u. a. geltend, die Richtlinie sei, was die Aufhebung der ausschließlichen oder besonderen Rechte bei der Telekommunikation

per Satellit betreffe, durch das Gesetz vom 21. März 1997 umgesetzt worden. Dieses Gesetz gelte auch für Satelliten-Kommunikation, da es sich auf Telekommunikation im allgemeinen beziehe. Zwar bedürfe die Erbringung von Satellitendiensten einer Genehmigung, diese werde jedoch quasi automatisch erteilt, da eine einfache Anmeldung genüge. Die Notwendigkeit dafür, daß die Benutzung der Frequenzen einer allgemeinen Genehmigung unterliege, ergebe sich aus den Besonderheiten bestimmter geographischer Lagen, um ein ordnungsgemäßes Funktionieren der Satellitendienste im allgemeinen zu gewährleisten. Es handele sich dabei jedoch nur um eine reine Formalität.

18 Die Kommission führt in ihrer Gegenerwiderung aus, sie lege dem Großherzogtum Luxemburg nicht zur Last, nicht alle Maßnahmen aufgehoben zu haben, durch die eventuell besondere oder ausschließliche Rechte auf dem Gebiete der Satelliten-Kommunikation eingeräumt worden seien, sondern sie werfe ihm vor, nicht die in den Randnummern 15 und 16 dieses Urteils erwähnten Regelungen erlassen zu haben.

19 Die Richtlinie schreibt den Mitgliedstaaten zur Erreichung des mit ihr verfolgten Zieles vor, alle erforderlichen Maßnahmen zu erlassen, damit jedem Betreiber das Recht zur Erbringung von Dienstleistungen auf dem Gebiet der Satelliten-Kommunikation gewährleistet ist. So müssen die Mitgliedstaaten nach Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b der Richtlinie bekanntgeben, nach welchen Kriterien sie Genehmigungen erteilen und welche Auflagen sie mit einer solchen Genehmigung verbinden und wie das Anmeldeverfahren für den Betrieb von Satellitenfunkanlagen aussieht.

20 Nach luxemburgischem Recht ist eine Genehmigung für den Aufbau und den Betrieb von Satelliten-Kommunikationsanlagen erforderlich. Nach Artikel 14 Absatz 3 des Gesetzes vom 21. März 1997 obliegt es dem zuständigen Minister,

Näheres über die vom Betreiber eines Telekommunikationsdienstes vorzunehmende Anmeldung zu regeln. Ferner ist die Höhe der vom Betreiber eines Satelliten-Kommunikationsdienstes zu entrichtenden Verwaltungsgebühren nach Artikel 14 Absatz 4 desselben Gesetzes durch eine Großherzogliche Verordnung festzusetzen.

21 Für die Frequenzzuteilung und -nutzung enthalten die Artikel 29 ff. des Gesetzes vom 21. März 1997 die Rahmenvorschriften und die allgemeinen Grundsätze für dieses Verfahren. Die genauen Einzelheiten des Verfahrens für die Frequenzzuteilung sowie die Höhe der vom Betreiber dafür zu entrichtenden Gebühren sind vom Minister festzulegen.

22 Schließlich ist aus der Tatsache, daß sich das Gesetz vom 21. März 1997 und die aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Großherzoglichen Verordnungen auf den Betrieb von Telekommunikationsnetzen im allgemeinen beziehen, wie die Kommission es zu Recht getan hat, zu schließen, daß der Aufbau und der Betrieb eines Satellitennetzes ebenfalls genehmigungspflichtig sind, was die luxemburgische Regierung im übrigen nicht bestreitet. Nach den Artikeln 10 Absatz 2 und 65 des Gesetzes vom 21. März 1997 sind die Kriterien für die Erteilung einer solchen Genehmigung und die Höhe der beim jeweiligen Betreiber zu erhebenden Abgabe ebenfalls durch Großherzogliche Verordnungen festzulegen.

23 Wie der Generalanwalt in Nummer 29 seiner Schlußanträge ausgeführt hat, sind durch das Gesetz vom 21. März 1997 zwar die Rahmenbedingungen und allgemeinen Regeln für den Aufbau und den Betrieb von Satelliten-Kommunikation von der Anmeldung bis zur Vergabe der Frequenzen und der Lizenzen geregelt worden, doch sind im vorliegenden Fall keine Vorschriften zur Ausführung jedes dieser Verfahren erlassen worden. Insbesondere bestimmt das Gesetz vom 21. März 1997 nicht, wie der Betreiber im einzelnen die Genehmigungen erlangen kann oder wie hoch die Verwaltungsgebühren und die Abgaben sind, die der Betreiber zu tragen hat.

24 Somit ist festzustellen, daß das Großherzogtum Luxemburg dadurch gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie verstoßen hat, daß es nicht fristgerecht alle zur Umsetzung der Richtlinie erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat.

Kosten

25 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Die Kommission hat beantragt, das Großherzogtum Luxemburg zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da dieses mit seinem Vorbringen unterlegen ist, sind ihm die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Das Großherzogtum Luxemburg hat dadurch gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie 94/46/EG der Kommission vom 13. Oktober 1994 zur Änderung der Richtlinien 88/301/EWG und 90/388/EWG, insbesondere betreffend die Satelliten-Kommunikation, verstoßen, daß es nicht fristgerecht alle**

zur Umsetzung dieser Richtlinie erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat.

2. Das Großherzogtum Luxemburg trägt die Kosten des Verfahrens.

Puissochet Jann Moitinho de Almeida

Gulmann Edward

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 25. Februar 1999.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident der Fünften Kammer

J.-P. Puissochet