URTEIL DES GERICHTSHOFES
24. März 1994 *

In der Rechtssache C-80/92

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Rechtsberater Richard Wainwright und Virginia Melgar, zum Juristischen Dienst abgeordnete nationale Beamtin, als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: Georgios Kremlis, Juristischer Dienst, Centre Wagner, Luxemburg-Kirchberg,

Klägerin,

unterstützt durch

Vereinigtes Königreich, vertreten durch Susan Cochrane, Treasury Solicitor's Department, als Bevollmächtigte, Beistand: Barrister Eleanor Sharpston, Zustellungsanschrift: Botschaft des Vereinigten Königreichs, 14, boulevard Roosevelt, Luxemburg,

Streithelfer,

gegen

Königreich Belgien, vertreten durch Jan Devadder, Verwaltungsdirektor im Außenministerium, als Bevollmächtigten, Beistand: Rechtsanwalt Eduard

* Verfahrenssprache: Französisch.

Marissens, Brüssel, Zustellungsanschrift: Belgische Botschaft, 4, rue des girondins, Luxemburg,

Beklagte,

wegen Feststellung, daß das Königreich Belgien gegen seine Verpflichtungen aus den Artikeln 30,34 und 59 EWG-Vertrag verstoßen hat, indem es das Gesetz vom 30. Juli 1979 und die Durchführungsverordnungen vom 15. Oktober und vom 19. Oktober 1979 über den Funkverkehr erlassen hat,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten G. F. Mancini in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten, der Kammerpräsidenten J. C. Moitinho de Almeida und D. A. O. Edward (Berichterstatter), der Richter R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg und J. L. Murray,

Generalanwalt: G. Tesauro
Kanzler: L. Hewlett, Verwaltungsrätin

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der Beteiligten in der Sitzung vom 15. Dezember 1993,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 12. Januar 1994,

folgendes

Urteil

1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 12. März 1992 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag Klage erhoben auf Feststellung, daß das Königreich Belgien gegen seine Verpflichtungen aus den Artikeln 30, 34 und 59 EWG-Vertrag verstoßen hat, indem es das Gesetz vom 30. Juli 1979 und die Durchführungsverordnungen vom 15. Oktober und vom 19. Oktober 1979 über den Funkverkehr erlassen hat.

2 Das Inverkehrbringen und der Betrieb von Funksendegeräten, von Funksende- und- empfangsgeräten und von Funkempfangsgeräten in Belgien werden durch das Gesetz über den Funkverkehr vom 30. Juli 1979 (*Moniteur belge* vom 30. August 1979) und die Durchführungsverordnungen über den Funkverkehr (Königliche Verordnung vom 15. Oktober 1979 und Ministerialverordnung vom 19. Oktober 1979, *Moniteur belge* vom 30. Oktober 1979) geregelt.

3 Artikel 3 Absatz 1 des Gesetzes vom 30. Juli 1979 lautet:

„Niemand darf im Königreich oder an Bord eines dem belgischen Recht unterliegenden See- oder Binnenschiffes, Luftfahrzeugs oder anderen Trägers ein

Funksende- oder -empfangsgerät besitzen oder eine Funkstation oder ein Funknetz einrichten oder in Betrieb nehmen, ohne die schriftliche Erlaubnis des Ministers erhalten zu haben. Die Erlaubnis gilt nur für den Inhaber und ist widerruflich."

4 Artikel 4 Buchstabe c des Gesetzes vom 30. Juli 1979 hat folgenden Wortlaut:

„Niemand darf im Königreich oder an Bord eines dem belgischen Recht unterliegenden See- oder Binnenschiffes, Luftfahrzeugs oder anderen Trägers

...

c) nicht für ihn bestimmte Funksendungen empfangen oder zu empfangen versuchen. Werden solche Sendungen unbeabsichtigt empfangen, so dürfen sie nicht verbreitet oder weitergegeben werden, noch darf ihr Vorhandensein als solches offenbart werden, es sei denn, dies wird vom Gesetz vorgeschrieben oder erlaubt."

5 Artikel 7 Absatz 1 dieses Gesetzes bestimmt, daß „kein Funksende- oder -empfangsgerät ... zum Verkauf oder zur Vermietung angeboten werden [darf], wenn nicht ein Exemplar von der Régie als den vom Minister erlassenen technischen Vorschriften entsprechend zugelassen worden ist". Dagegen können nach Artikel 7 Absatz 2 der Minister „oder sein Bevollmächtigter ... Prototypen von ausschließlich zur Ausfuhr bestimmten Geräten von dem Zulassungserfordernis befreien".

6 In der mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 14. Mai 1990 und in der Klageschrift hat die Kommission geltend gemacht, daß

— das Verbot des Empfangs von Hörfunk- und Fernsehsendungen gemäß Artikel 4 Buchstabe c des Gesetzes vom 30. Juli 1979 Artikel 59 EWG-Vertrag zuwiderlaufe,

— die in Artikel 7 dieses Gesetzes festgelegte Verpflichtung, für Empfangsgeräte eine Zulassung von der Verwaltung einzuholen, Artikel 30 EWG-Vertrag zuwiderlaufe,

— die in Artikel 7 des Gesetzes vorgesehene Möglichkeit, sich für zur Ausfuhr bestimmte Sendegeräte oder Sende- und Empfangsgeräte vom Zulassungserfordernis befreien zu lassen, Artikel 34 EWG-Vertrag zuwiderlaufe.

7 Vorab ist darauf hinzuweisen, daß die Kommission in ihrer Erwiderung erklärt hat, sie erhalte die Rüge eines Verstoßes gegen Artikel 59 EWG-Vertrag nicht aufrecht, da diese auf einem unrichtigen Verständnis der einschlägigen nationalen Bestimmungen beruhe. In der mündlichen Verhandlung hat die Kommission außerdem eingeräumt, daß die belgische Regierung bereits in ihrer Antwort auf die mit Gründen versehene Stellungnahme eindeutig dargelegt habe, daß die streitigen Bestimmungen in keiner Weise mit Artikel 59 unvereinbar seien.

8 Daher ist festzustellen, daß die Kommission auf diesen Klagegrund verzichtet hat; folglich ist nur über die Rügen, die sich auf Verstöße gegen die Artikel 30 und 34 EWG-Vertrag beziehen, zu entscheiden.

Zu der Empfangsgeräte betreffenden Rüge des Verstoßes gegen Artikel 30 EWG-Vertrag

9 Nach Auffassung der Kommission, die vom Vereinigten Königreich unterstützt wird, laufen das Zulassungsverfahren für Funkempfangsgeräte (außer den Geräten, die ausschließlich zum Empfang von Hörfunk- oder Fernsehsendungen bestimmt sind) gemäß Artikel 7 des belgischen Gesetzes und das Verfahren der Einholung einer ministeriellen Erlaubnis für den Besitz solcher Geräte gemäß Artikel 3

Absatz 1 dieses Gesetzes den Erfordernissen von Artikel 30 EWG-Vertrag zuwider, da sie auch für die in anderen Mitgliedstaaten rechtmäßig hergestellten und in den Verkehr gebrachten Empfangsgeräte gälten.

10 In ihrer Antwort auf die mit Gründen versehene Stellungnahme der Kommission hat die belgische Regierung eingeräumt, daß das im geltenden Recht vorgesehene Erfordernis einer vorherigen Zulassung angesichts der Art der fraglichen Geräte und insbesondere des Umstands, daß die Gefahr von Störungen des Funkverkehrs zwar bestehe, aber gering sei, in bestimmten Fällen unverhältnismäßig sein könne. Das Zulassungssystem für den Besitz solcher Geräte sowie für die Einrichtung und Inbetriebnahme einer Station oder eines Netzes, die nur zum Empfang bestimmt seien, lasse sich daher sachgerecht durch ein System der Anmeldung ersetzen.

11 Die belgische Regierung ist jedoch der Auffassung, weder der gegenwärtige Stand der Technik (insbesondere die künftigen Empfänger der Spitzentechnologie) noch die gegenwärtigen Möglichkeiten des Schutzes bestimmter Funksignale (Armee, Polizei usw.) durch Verschlüsselung ließen den Verzicht auf jede Form der Kontrolle zu. Sie weist zudem darauf hin, daß die Geräte mit Scannertechnik im Unterschied zu Geräten mit Parabolantenne ein erheblich erhöhtes Risiko der Störung und der Verletzung der Vertraulichkeit von Mitteilungen mit sich brächten. Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit habe sie jedoch entschieden, für den Besitz und die Aufstellung dieser Geräte ein System der Anmeldung einzuführen, da ein solches System kein Hemmnis für den freien Warenverkehr darstelle.

12 In ihrer Klagebeantwortung hat die belgische Regierung geltend gemacht, die Klage der Kommission sei gegenstandslos, denn diese habe nicht begründet, weshalb sie sich nicht mit dem Vorschlag einverstanden erklärt habe, das Verfahren der Zulassung und ministeriellen Erlaubnis durch ein System der einfachen Anmeldung zu ersetzen, den die belgische Regierung in der Antwort auf die mit Gründen versehene Stellungnahme gemacht habe. Die belgische Regierung hat indessen nicht vorgetragen, daß diese Ersetzung erfolgt sei.

13 Die Kommission hat in ihrer Erwiderung erklärt, vorbehaltlich einer genaueren Prüfung der vorgeschlagenen Maßnahme bestünden gegen das System der Anmeldung für Empfangsgeräte keine Bedenken, sofern keine vorherige Anmeldung für das Inverkehrbringen und die Einfuhr dieser Geräte verlangt werde. Sie hat aber darauf hingewiesen, daß mit dem Vorschlag, ein administratives Anmeldungssystem einzuführen, lediglich der Rüge, die sich auf das Verfahren der vorherigen Zulassung für das Inverkehrbringen und die Einfuhr von Empfangsgeräten beziehe, Rechnung getragen werde, während für den Besitz dieser Geräte weiter das System der Einholung einer ministeriellen Erlaubnis gelte.

14 In ihrer Gegenerwiderung hat die belgische Regierung bekräftigt, daß die Klage gegenstandslos sei, soweit sie das Zulassungsverfahren betreffe; sie hat jedoch nicht vorgetragen, daß das Anmeldungssystem eingeführt worden sei. Das Erfordernis einer ministeriellen Erlaubnis für den Besitz von Empfangsgeräten entfalle dadurch, daß das Zulassungsverfahren durch ein einfaches Anmeldungsverfahren ersetzt werde. So habe sie auf eine Frage, die ihr der Gerichtshof in der Rechtssache C-46/90 (Urteil vom 27. Oktober 1993, Lagauche, Slg. 1993, I-5267) gestellt habe, geantwortet, daß das Verfahren der Besitzerlaubnis nur für die von den Händlern auf Lager gehaltenen Funkgeräte gelte und lediglich sicherstellen solle, daß in Belgien nur solche Geräte in Verkehr gebracht würden, die wirklich vorher zugelassen worden seien.

15 In ihrem nach Eingang der Gegenerwiderung eingereichten Streithilfeschriftsatz hat die Regierung des Vereinigten Königreichs in bezug auf das Zulassungserfordernis für alle Empfangsgeräte die Auffassung der Kommission unterstützt, gleichwohl aber darauf hingewiesen, daß Funkempfangsgeräte in elektromagnetischer Hinsicht nicht immer unschädlich oder neutral seien. Wegen ihrer elektronischen Bauteile könnten die Empfänger bei anderen Geräten Störungen verursachen, selbst wenn sie ausschließlich Funksignale empfängen und nicht zum Senden

bestimmt seien. Falls eine Funkstörung verursacht werde oder hinreichend wahrscheinlich sei, könne ein Erfordernis wie ein Zulassungsverfahren für Empfangsgeräte sicherlich gerechtfertigt sein, sofern es nicht diskriminierend und im Hinblick auf den verfolgten Zweck nicht unverhältnismäßig sei.

16 In der Antwort auf eine Frage des Gerichtshofes hat die belgische Regierung ausgeführt, sie habe das Zulassungsverfahren für bloße Empfangsgeräte durch ein Anmeldungsverfahren ersetzt, „nachdem die Kommission dem in der Erwiderung zugestimmt" habe. In der mündlichen Verhandlung hat sie jedoch eingeräumt, daß „angesichts des Fehlens umfassenden Einverständnisses seitens der Kommission" insoweit nichts veröffentlicht worden sei und daß sich die Betroffenen hierüber nur durch Anfrage „bei den zuständigen Dienststellen" unterrichten könnten.

17 Unter diesen Umständen ist die Rüge der Kommission so zu verstehen, daß sie das Zulassungserfordernis für alle Empfangsgeräte mit Ausnahme der ausschließlich zum Empfang von Hörfunk- oder Fernsehsendungen bestimmten Geräte betrifft, und zwar unabhängig davon, ob diese Geräte Funkstörungen hervorrufen können oder ob sie in einem anderen Mitgliedstaat hergestellt oder zugelassen worden sind.

18 Die belgische Regierung hat dieser Rüge keineswegs widersprochen, sondern vielmehr ausdrücklich eingeräumt, daß das Zulassungserfordernis für Empfangsgeräte aller Art ein im Hinblick auf den verfolgten Zweck unverhältnismäßiges Hemmnis des innergemeinschaftlichen Handels darstelle. Die belgische Regierung verteidigt sich jedoch damit, daß die vorliegende Klage gegenstandslos sei, da zum einen die Antwort auf die mit Gründen versehene Stellungnahme das Angebot enthalten habe, das Zulassungsverfahren durch ein einfaches Anmeldungsverfahren zu ersetzen, und da zum anderen diese Ersetzung durch Weisung an die zuständigen Dienststellen erfolgt sei.

19 Hierzu genügt die Feststellung, daß an den fraglichen Rechtsvorschriften vor Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist keinerlei Änderung vorgenommen worden ist. Eine derartige Änderung hätte darum auf die Entscheidung über die vorliegende Klage keinen Einfluß.

20 Zudem können nach ständiger Rechtsprechung bloße Verwaltungspraktiken, die die Verwaltung naturgemäß beliebig ändern kann und die nur unzureichend bekannt sind, nicht als eine rechtswirksame Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Vertrag angesehen werden (Urteil vom 26. Januar 1994 in der Rechtssache C-381/92, Kommission/Irland, Slg. 1994, I-215, Randnr. 7).

21 Unter diesen Umständen und ohne daß geprüft zu werden braucht, ob für gewisse zwar nur dem Empfang dienende, aber möglicherweise Störungen verursachende Geräte ein Zulassungsverfahren angemessen ist, ist festzustellen, daß das Königreich Belgien gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 30 EWG-Vertrag verstoßen hat, indem es eine in Artikel 7 des Gesetzes über den Funkverkehr vom 30. Juli 1979 und in den Durchführungsverordnungen über den Funkverkehr enthaltene Zulassungsregelung, die unterschiedslos für alle reinen Funkempfangsgeräte mit Ausnahme nur der ausschließlich zum Empfang von Hörfunk- und Fernsehsendungen bestimmten Geräte gilt, erlassen und beibehalten hat.

Zu der zur Ausfuhr bestimmte Sendegeräte oder Sende- und Empfangsgeräte betreffenden Rüge des Verstoßes gegen Artikel 34 EWG-Vertrag

22 Die Kommission bestreitet nicht, daß durch die belgischen Vorschriften für Sendegeräte oder Sende- und Empfangsgeräte ein allgemeines System der präventiven Kontrolle mittels Zulassung geschaffen wird, das das einwandfreie Funktionieren

des Telekommunikationsnetzes und die Sicherheit der Benutzer gewährleisten soll und durch objektive und berechtigte Erfordernisse des Allgemeininteresses gerechtfertigt wird.

23 Die Kommission rügt jedoch, daß ein derartiges Zulassungssystem im Fall von Geräten, die zur Ausfuhr bestimmt sind, weder erforderlich noch gerechtfertigt und deshalb nicht mit Artikel 34 EWG-Vertrag vereinbar sei. Die Möglichkeit, für diese Geräte eine ministerielle Befreiung vom Zulassungserfordernis zu erlangen, setze aber die Berechtigung des in Frage stehenden Zulassungssystems voraus. Die belgische Regierung tritt dieser Auffassung entgegen.

24 Artikel 34 bezieht sich nach ständiger Rechtsprechung auf nationale Maßnahmen, die spezifische Beschränkungen der Ausfuhrströme bezwecken oder bewirken und damit unterschiedliche Bedingungen für den Binnenhandel und für den Außenhandel eines Mitgliedstaats schaffen, so daß die inländische Produktion oder der Binnenmarkt des betroffenen Staates einen besonderen Vorteil erlangt (Urteil vom 9. Juni 1992 in der Rechtssache C-47/90, Delhaize und Le Lion, Slg. 1992, I-3669, Randnr. 12).

25 Die belgischen Vorschriften über Sendegeräte oder Sende- und Empfangsgeräte gelten ebenso für die für den belgischen Markt bestimmten Geräte wie für die zur Ausfuhr bestimmten Geräte, wobei für letztere jedoch eine Befreiung vom Zulassungserfordernis erlangt werden kann. Dies kann indes nicht als ein Unterschied in der Behandlung des Binnenhandels und der des Außenhandels angesehen werden, der spezifische Beschränkungen der Ausfuhrströme bezweckt oder bewirkt.

26 Daher ist die Rüge des Verstoßes gegen Artikel 34 EWG-Vertrag zurückzuweisen.

Kosten

27 Gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Gemäß Artikel 69 § 3 Absatz 1 der Verfahrensordnung kann der Gerichtshof jedoch die Kosten teilen oder beschließen, daß jede Partei ihre eigenen Kosten trägt, wenn jede Partei teils obsiegt, teils unterliegt. Nach Artikel 69 § 4 Absatz 1 der Verfahrensordnung tragen die Mitgliedstaaten, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten.

28 Nach den Umständen des vorliegenden Falls sind die Kosten der Kommission und des Königreichs Belgien gegeneinander aufzuheben. Das Vereinigte Königreich als Streithelfer trägt seine eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1) Das Königreich Belgien hat gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 30 EWG-Vertrag verstoßen, indem es eine in Artikel 7 des Gesetzes über den Funkverkehr vom 30. Juli 1979 und in den Durchführungsverordnungen über den Funkverkehr enthaltene Zulassungsregelung, die unterschiedslos für alle reinen Funkempfangsgeräte mit Ausnahme nur der ausschließlich zum Empfang von Hörfunk- und Fernsehsendungen bestimmten Geräte gilt, erlassen und beibehalten hat.

2) Im übrigen wird die Klage abgewiesen.

3) Jede Partei trägt ihre eigenen Kosten.

4) Das Vereinigte Königreich als Streithelfer trägt seine eigenen Kosten.

Mancini Moitinho de Almeida Edward

Joliet Schockweiler Rodríguez Iglesias

Grévisse Zuleeg Murray

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 24. März 1994.

Der Kanzler

R. Grass

Für den Präsidenten

G. F. Mancini

Präsident der Zweiten und der Sechsten Kammer