SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS MICHAEL B. ELMER
vom 11. Mai 1995 *

Einleitung

1. Die vorliegende Klage wegen Vertragsverletzung betrifft die Durchführung der Richtlinie 92/44/EWG des Rates vom 5. Juni 1992 zur Einführung des offenen Netzzugangs bei Mietleitungen [1] (nachstehend: die Richtlinie) im luxemburgischen Recht. Die Mitgliedstaaten hatten gemäß Artikel 15 der Richtlinie die erforderlichen Vorschriften zu erlassen, um dieser Richtlinie vor dem 5. Juni 1993 nachzukommen, und die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis zu setzen.

Erklärungen der Parteien vor dem Gerichtshof

2. Es ist unstreitig, daß das Großherzogtum Luxemburg die Richtlinie nicht innerhalb der vorgesehenen Frist durch Erlaß ausdrücklicher Rechts- und Verwaltungsvorschriften in luxemburgisches Recht umgesetzt hat und daß Rechtsvorschriften über die Telekommunikationsdienste gegenwärtig erst im Entwurfsstadium vorliegen. Nach Ansicht der luxemburgischen Regierung stellt dies jedoch keinen Vertragsverstoß dar, da man alle erforderlichen Maßnahmen ergriffen habe, um die Einführung von Verfahren, die der Richtlinie entsprächen, zu gewährleisten.

Die luxemburgische Regierung beruft sich hierfür in erster Linie auf die in diesem Bereich geltenden Vorschriften, nämlich das Gesetz vom 10. August 1992 [2], mit dem die Verwaltung des Post- und Fernmeldewesens in ein öffentliches Unternehmen umgewandelt wurde, und auf die am 1. Juli 1993 in Kraft getretene großherzogliche Verordnung vom 29. Juni 1993, durch die früher geltende Verordnungen über die Voraussetzungen des Zugangs zu den Telekommunikationsdiensten und die Bedingungen, unter denen sie zu erbringen sind, aufgehoben wurden. Die luxemburgische Regierung verweist weiter auf die „allgemeinen Bedingungen für Telekommunikationsdienste", die von dem Post- und Fernmeldeunternehmen festgelegt wurden und die den Zugang zu den Telekommunikationsdiensten und die Bedingungen, unter denen sie zu erbringen sind, regeln und in denen die Preise der angebotenen Dienste genannt sind.

3. Die Kommission macht hiergegen unter Bezugnahme auf die einzelnen Richtlinienbestimmungen geltend, diese seien nicht oder nicht korrekt in luxemburgisches Recht

* Originalsprache: Dänisch.

1 — ABl. L 165, S. 27.

2 — Veröffentlicht im *Memorial* A, S. 2006.

umgesetzt worden. Die „allgemeinen Bedingungen für Telekommunikationsdienste" seien von einem privaten Unternehmen festgesetzt worden und könnten nicht an die Stelle von Rechtsvorschriften treten, die private Ansprüche von einzelnen gegenüber dem privaten Fernmeldeunternehmen begründeten. Hinzu komme, daß die genannten allgemeinen Bedingungen in weitem Umfang nicht mit der Bestimmtheit und Klarheit abgefaßt seien, die erforderlich seien, um die Rechtssicherheit und die Einführung eines transparenten Systems im Einklang mit der Richtlinie zu gewährleisten.

Stellungnahme

4. Gemäß Artikel 189 Absatz 3 EG-Vertrag ist die Richtlinie für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, verbindlich; jedoch wird den Mitgliedstaaten die Wahl der Form und der Mittel der Umsetzung überlassen.

Der Gerichtshof hat in Übereinstimmung hiermit in ständiger Rechtsprechung festgestellt, daß gemäß Artikel 189 Absatz 3 EG-Vertrag die Umsetzung einer Richtlinie in innerstaatliches Recht nicht notwendig eine förmliche und wörtliche Übernahme ihrer Bestimmungen in ausdrückliche, besondere Bestimmungen erfordere. Je nach dem Inhalt der Richtlinie könne hierzu ein allgemeiner rechtlicher Kontext genügen, wenn er tatsächlich die vollständige Anwendung der Richtlinie mit hinreichender Klarheit und Genauigkeit gewährleiste, um — soweit die Richtlinie Ansprüche des einzelnen begründe — die Begünstigten in die Lage zu versetzen, von allen ihren Rechten Kenntnis zu erlangen und diese gegebenenfalls vor den nationalen Gerichten geltend zu machen [3].

Der Gerichtshof hat weiter festgestellt, daß eine bloße Verwaltungspraxis, die die Verwaltung naturgemäß beliebig ändern könne, nicht als rechtswirksame Erfüllung der Verpflichtung betrachtet werden könne, die den Mitgliedstaaten als Adressaten einer Richtlinie nach Artikel 189 EWG-Vertrag obliege [4].

Der Gerichtshof hat außerdem in seinem Urteil vom 28. Februar 1991 in der Rechtssache C-131/88, Kommission/Deutschland [5], zur Durchführung einer Richtlinie mittels einer Praxis folgendes ausgeführt:

„Die Übereinstimmung einer Praxis mit den zwingenden Schutzerfordernissen einer Richtlinie kann kein Grund sein, diese Richtlinie nicht durch Vorschriften in innerstaatliches Recht umzusetzen, durch die eine so bestimmte, klare und durchschaubare Lage geschaffen wird, daß die einzelnen von ihren

3 — Vgl. u. a. Urteil vom 28. Februar 1991 in der Rechtssache C-131/88 (Kommission/Deutschland, Slg. 1991, I-825) und Urteil vom 30. Mai 1991 in der Rechtssache C-361/88 (Kommission/Deutschland, Slg. 1991, I-2567).

4 — Vgl. u. a. Urteil vom 28. Februar 1991 in der Rechtssache C-131/88 (vgl. Fußnote 3).

5 — Sowie im Urteil vom 30. Mai 1991 in der Rechtssache C-361/88 (Kommission/Deutschland; vgl. Fußnote 3).

Rechten Kenntnis erlangen und diese geltend machen können."

Der Gerichtshof hat weiter festgestellt, daß die Mitgliedstaaten,

„um die volle Anwendung der Richtlinien in rechtlicher und nicht nur in tatsächlicher Hinsicht zu gewährleisten, einen eindeutigen gesetzlichen Rahmen auf dem betreffenden Gebiet schaffen [müßten]".

5. Durch die Richtlinie 92/44 des Rates sollen Ansprüche des einzelnen begründet werden, da die Richtlinie u. a. Vorschriften enthält, die den Benutzern den Zugang zu Informationen über Mietleitungsangebote, Bestimmungen über die zu veröffentlichenden Lieferbedingungen, die Rechte der Benutzer bei der Aufhebung dieser Angebote, das Recht auf Gleichbehandlung hinsichtlich der Zugangsbedingungen, der Nutzungskriterien etc., das Erfordernis einer öffentlichen Kontrolle, die Grundsätze für die Rechnungserstellung und über ein Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten gewährleisten. Die Nutzer der Mietleitungsangebote in Luxemburg sollen deshalb durch die Umsetzung der Richtlinie in luxemburgisches Recht in die Lage versetzt werden, von den in der Richtlinie niedergelegten Rechten Kenntnis zu erlangen und sich gegebenenfalls vor einem nationalen Gericht auf sie zu berufen.

6. Die luxemburgische Regierung hat die früher geltenden Vorschriften im Bereich des Fernmeldewesens aufgehoben, es jedoch, anstatt selbst richtlinienkonforme neue Bestimmungen zu erlassen, dem privaten Fernmeldeunternehmen überlassen, die in diesem Bereich geltenden Vorschriften in Form von allgemeinen Betriebsbedingungen und einer Preisliste selbst festzulegen. Die luxemburgische Regierung hat es demgemäß tatsächlich unterlassen, in diesem Bereich irgendeine Regelung zu treffen, und es statt dessen völlig einem Privatunternehmen überlassen, seine eigenen Betriebsbedingungen etc. festzulegen.

7. Das Betriebskapital gehört allerdings dem luxemburgischen Staat [6], und die Unternehmensleitung besteht aus zwölf vom Großherzog auf Vorschlag der Regierung ernannten Mitgliedern. Sechs dieser Mitglieder vertreten den Staat, zwei von ihnen sind Benutzer oder Experten des Fernmeldesektors, und vier Mitglieder vertreten das Personal [7]. Die Entscheidungen der Unternehmensleitung werden mit einfacher Mehrheit getroffen, und im Fall von Stimmengleichheit ist die Stimme des aus dem Kreis der Vertreter des Staates ernannten Präsidenten ausschlaggebend [8].

Der zuständige Minister überwacht die Tätigkeit des Unternehmens, und er muß in bestimmten Fällen gemäß Artikel 23 des

6 — Vgl. Artikel 30 des Gesetzes vom 10. August 1992.
7 — Vgl. Artikel 8 des Gesetzes vom 10. August 1992.
8 — Vgl. Artikel 9 des Gesetzes vom 10. August 1992.

Gesetzes vom 10. August 1992 die Entscheidungen der Unternehmensleitung genehmigen. Dieser Artikel sieht jedoch nicht vor, daß der Minister die Entscheidungen der Unternehmensleitung hinsichtlich der Festsetzung der allgemeinen Bedingungen und der Preislisten zu genehmigen hat.

Kunden des Unternehmens enthält, ist es besonders klar, daß die Umsetzung einer Richtlinie nicht in das Belieben eines grundsätzlich privaten Unternehmens gestellt werden kann, selbst wenn die Mitglieder der Unternehmensleitung von der Verwaltung ausgewählt worden sind.

8. Selbst wenn der zuständige luxemburgische Minister eine allgemeine Überwachung der Tätigkeiten des Post- und Fernmeldeunternehmens ausübt und sich in diesem Zusammenhang vergewissert, daß dieses die in diesem Bereich geltenden Erfordernisse des Gemeinschaftsrechts beachtet, und selbst wenn anzunehmen ist, daß der luxemburgische Staat über seine Vertreter in der Unternehmensleitung darauf hinwirken wird, daß die allgemeinen Bedingungen des Unternehmens und die Preislisten diesem entsprechen, so hat das Großherzogtum Luxemburg meines Erachtens doch nicht den klaren rechtlichen Rahmen, der die Anwendung der Richtlinie gewährleistet, und die rechtlich hinreichend genaue, klare und transparente Situation geschaffen, die die einzelnen in die Lage versetzt, von ihren Rechten Kenntnis zu erlangen und sich auf diese zu berufen, was nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes erforderlich ist, damit eine Richtlinie als korrekt umgesetzt anzusehen ist.

Die Übernahme der Richtlinienbestimmungen in die allgemeinen Vertragsbedingungen und das Verzeichnis der Preise für die angebotenen Dienste, die von dem privaten Post- und Fernmeldeunternehmen erstellt wurden, kann demgemäß nicht als eine korrekte Umsetzung der Richtlinie angesehen werden, da der luxemburgische Staat nicht die erforderlichen Rechtsgrundlagen für die Anwendung der Richtlinie geschaffen hat. Weder in einem Gesetz noch in Verwaltungsverordnungen, auf die sich der einzelne berufen könnte, ist nämlich eine Verpflichtung des privaten Unternehmens niedergelegt, die Erfordernisse der Richtlinie in seinen allgemeinen Bedingungen und im Verzeichnis seiner Preise zu beachten.

9. Lassen Sie mich nun im Lichte dieser allgemeinen Bemerkungen auf die Durchführung der einzelnen Artikel der Richtlinie im luxemburgischen Recht eingehen.

Selbst wenn die Mitglieder der Unternehmensleitung von der Verwaltung ausgewählt werden, muß doch im übrigen von der Überlegung ausgegangen werden, daß die Mitglieder der Leitung eines privaten Unternehmens in Ausübung ihrer Funktion ausschließlich oder aber in erster Linie die Interessen des Unternehmens zu berücksichtigen haben. Da das Gemeinschaftsrecht Vorschriften über den Schutz der Interessen der

Artikel 3 und 4

10. Nach *Artikel 3* der Richtlinie stellen die Mitgliedstaaten sicher, daß für Mietleitungs-

angebote eine Reihe näher spezifizierter Informationen in geeigneter Form veröffentlicht werden, um den Benutzern den problemlosen Zugang zu dieser Information zu ermöglichen. Dabei müssen Informationen über Änderungen bestehender Angebote und neue Arten von Mietleitungsangeboten spätestens zwei Monate vor Einführung der Angebote veröffentlicht werden. *Artikel 4* spezifiziert, welche Angaben die gemäß Artikel 3 zu veröffentlichenden Lieferbedingungen enthalten müssen; hierzu gehören die Informationen über typische Lieferfristen und Reparaturzeiten.

11. Artikel 7 Absatz 4 des luxemburgischen Gesetzes vom 10. August 1992 bestimmt:

„Das Unternehmen veröffentlicht die allgemeinen Bedingungen seiner Vertragsangebote, die von der Unternehmensleitung festgesetzt werden und von ihr geändert werden können. Hinweise auf die veröffentlichten Bedingungen und deren Änderungen werden mindestens sechs volle Tage vor ihrem Inkrafttreten im *Memorial*, Recueil administratif et économique, abgedruckt."

Durch diese Gesetzesbestimmung hat das Großherzogtum Luxemburg sichergestellt, daß das private Post- und Fernmeldeunternehmen eine Sammlung der allgemeinen Vertragsbedingungen veröffentlicht und daß im luxemburgischen Gesetz- und Verordnungsblatt auf diese Veröffentlichung hingewiesen wird.

Im Gesetz sind jedoch keine Bestimmungen hinsichtlich der Informationen enthalten, die in die allgemeinen Bedingungen aufzunehmen sind, da diese, wie schon gesagt, gemäß Artikel 7 Absatz 4 von der Leitung des privaten Post- und Fernmeldeunternehmens festgesetzt werden und von dieser *geändert werden können.*

Da eine Umsetzung der Richtlinienbestimmungen in den allgemeinen Bedingungen des privaten Unternehmens, wie schon ausgeführt, nicht als ein hinreichender rechtlicher Rahmen angesehen werden kann, können die Artikel 3 und 4 nicht als korrekt durchgeführt betrachtet werden.

12. Die fehlende Umsetzung des Artikels 3 wird weiter dadurch bestätigt, daß Änderungen bestehender Angebote gemäß Artikel 14 der allgemeinen Bedingungen erst mindestens sechs Tage vor ihrem Inkrafttreten veröffentlicht werden müssen, während Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie ihre Veröffentlichung so bald wie möglich, spätestens jedoch zwei Monate vor ihrer Durchführung vorsieht. Außerdem verlangt Artikel 3 Absatz 3 der Richtlinie, daß neue Arten von Mietleitungsangeboten spätestens zwei Monate vor Einführung der Angebote veröffentlicht werden; in den allgemeinen Bedingungen ist jedoch keine entsprechende Bestimmung enthalten.

13. Schließlich enthalten diese allgemeinen Bedingungen keine Informationen über die typischen Lieferfristen, und in Artikel 12 Absatz 1 der allgemeinen Bedingungen ist

zu den Reparaturzeiten nur vorgesehen, daß Reparaturen so schnell wie möglich durchgeführt werden.

Artikel 5

14. *Artikel 5* bestimmt, daß die bestehenden Angebote für eine angemessene Dauer aufrechterhalten werden und daß die Aufhebung eines Angebots in Abstimmung mit den betroffenen Benutzern erfolgt. Die Mitgliedstaaten müssen außerdem sicherstellen, daß Benutzer den Fall der nationalen Regulierungsbehörde vortragen können, wenn sie mit dem Datum der Aufhebung des Angebots nicht einverstanden sind.

15. Das Gesetz vom 10. August 1992 enthält keine Bestimmungen über die Aufrechterhaltung der Angebote und die Abstimmung mit den Benutzern. Artikel 6 Absätze 4 bis 7 der allgemeinen Bedingungen enthält hingegen Bestimmungen zu den Bedingungen, unter denen das Post- und Fernmeldeunternehmen bestehende Angebote aufheben kann. Dieser Artikel enthält keine Bestimmungen, die zur Aufrechterhaltung der bestehenden Angebote für eine angemessene Dauer oder zur Abstimmung der Parteien vor Aufhebung eines Angebots verpflichten, und die luxemburgische Regierung hat sich in ihrer Klagebeantwortung nicht dazu geäußert, wie dieser Teil der Richtlinie in luxemburgisches Recht umgesetzt worden sein soll.

16. Zu der Möglichkeit der Anrufung der nationalen Regulierungsbehörde sieht das Gesetz vom 10. August 1992 in Artikel 22 Absatz 1 folgendes vor:

„Der zuständige Minister ist die oberste Aufsichtsbehörde hinsichtlich der das öffentliche Interesse betreffenden Unternehmenstätigkeiten ..."

Die luxemburgische Regierung hat zu diesem Punkt in ihren Erklärungen ausgeführt,

„wenn sich die Kunden in ihren Interessen beeinträchtigt sehen, ist ihr erster Gesprächspartner der Minister, der die Aufsicht hat".

In der mündlichen Verhandlung hat die luxemburgische Regierung außerdem ausgeführt, das Vorbringen der Kommission, die Richtlinienbestimmung über die Beschwerdemöglichkeiten sei nicht in ein Gesetz oder eine Verordnung aufgenommen worden, treffe zwar zu, in Luxemburg bestehe jedoch eine besonders liberale Praxis, die es allen Bürgern ermögliche, sich an den zuständigen Minister zu wenden.

17. Die Formulierung in dem Gesetz vom 10. August 1992, wonach der zuständige Minister die das öffentliche Interesse betreffenden Tätigkeiten des Post- und Fernmeldeunternehmens überwacht, ist so weit gefaßt und ungenau, daß meines Erachtens nicht angenommen werden kann, daß sie eine

hinreichende Rechtssicherheit dahin gehend schafft, daß das Großherzogtum Luxemburg für die Benutzer der Mietleitungen eine Beschwerdemöglichkeit bei einem nationalen Verwaltungsorgan gegen die Entscheidungen über die Aufhebung von Angeboten eröffnet hat, und die Formulierung der Bestimmung ermöglicht es den Benutzern nicht, von diesem Recht Kenntnis zu erlangen.

Folglich ist gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofes, wonach es für eine korrekte Anwendung der Richtlinie nicht ausreichend ist, daß die Praxis den Erfordernissen der Richtlinie genügt, davon auszugehen, daß allein das eventuelle Bestehen einer liberalen Praxis hinsichtlich der Beschwerdemöglichkeiten im Großherzogtum Luxemburg keine korrekte Anwendung des in Artikel 5 der Richtlinie niedergelegten Erfordernisses, daß Benutzer Fragen hinsichtlich der Aufhebung von Angeboten einer nationalen Verwaltungsbehörde vorlegen können, darstellt.

Artikel 6

18. Gemäß *Artikel 6* stellen die Mitgliedstaaten bei Beschränkungen des Zugangs zu und der Nutzung von Mietleitungen sicher, daß diese Beschränkungen nur auf die Wahrung der Übereinstimmung mit den im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht stehenden grundlegenden Anforderungen ausgerichtet sind und von den nationalen Regulierungsbehörden durch regulatorische Mittel auferlegt werden, und sie stellen auch sicher, daß in den relevanten nationalen Vorschriften angegeben wird, welche dieser grundlegenden Anforderungen diesen Beschränkungen zugrunde liegen. *Artikel 6 Absatz 4* sieht vor, daß die Zugangsbedingungen, die sich auf Endeinrichtungen beziehen, als erfüllt gelten, wenn die Endeinrichtung den in Übereinstimmung mit der Richtlinie 91/263/EWG des Rates vom 29. April 1991 [9] festgelegten Zulassungsbedingungen für den Anschluß entspricht.

In ihrer Klageantwort hat die luxemburgische Regierung ausgeführt, in Luxemburg sei nur eine einzige Beschränkung eingeführt worden, die in Artikel 2 Absatz 2 der allgemeinen Bedingungen niedergelegt sei; dieser bestimmt:

„Der Antrag auf Zugang zu den Diensten bedeutet das stillschweigende Einverständnis mit möglichen Beschränkungen, die von einer Behörde oder einem anerkannten ausländischen privaten Unternehmen festgesetzt werden und auf deren Anwendung das Unternehmen keinen Einfluß hat."

Da diese Beschränkung nur in den allgemeinen Bedingungen des privaten Post- und Fernmeldeunternehmens niedergelegt ist, ist das Erfordernis des Artikels 6 Absatz 1 der Richtlinie, wonach Beschränkungen durch die nationalen Regulierungsbehörden durch regulatorische Mittel auferlegt werden, nicht erfüllt.

9 — ABl. L 128, S. 1.

Zu Artikel 6 Absatz 4 der Richtlinie über die Zugangsbedingungen, die sich auf Endeinrichtungen beziehen, hat die Kommission ausgeführt, sie habe von Luxemburg noch keine Mitteilung über die Umsetzung der Richtlinie 91/263 in luxemburgisches Recht erhalten und sie habe in dieser Sache eine Klage beim Gerichtshof erhoben.

Artikel 7

19. Nach *Artikel 7* stellen die Mitgliedstaaten sicher, daß die Telekommunikationsorganisationen ein Mindestangebot an Mietleitungen gemäß Anhang II der Richtlinie bereitstellen.

Die luxemburgische Regierung hat geltend gemacht, alle genannten Dienste würden angeboten und seien im Verzeichnis der Preise des Post- und Fernmeldeunternehmens aufgeführt.

Weder in dem luxemburgischen Gesetz vom 10. August 1992 noch in den allgemeinen Bedingungen ist jedoch ein Hinweis auf die in Artikel 7 niedergelegte Verpflichtung enthalten. Wie ich schon festgestellt habe, kann die Wiedergabe von Richtlinienbestimmungen in einem Preisverzeichnis nicht als eine korrekte Umsetzung angesehen werden.

Artikel 8

20. *Artikel 8 Absatz 1 Unterabsatz 1* verpflichtet die Mitgliedstaaten, sicherzustellen, daß die Verfahren wegen angeblicher Nichteinhaltung der Nutzungsbedingungen durch die Benutzer der Mietleitungen so festgelegt werden, daß so schnell wie möglich entschieden werden kann. Gemäß *Artikel 8 Absatz 1 Unterabsatz 2* müssen diese Verfahren einen transparenten Entscheidungsprozeß vorsehen, bei dem die Rechte der Parteien gewahrt werden. Außerdem wird die Entscheidung erst getroffen, nachdem beiden Parteien Gelegenheit gegeben wurde, ihren Fall darzulegen. Die Entscheidung muß begründet sein und den Parteien innerhalb einer Woche mitgeteilt werden; sie wird nicht vor ihrer Bekanntgabe wirksam.

Die luxemburgische Regierung hat geltend gemacht, die in den allgemeinen Bedingungen vorgesehenen Verfahren entsprächen diesen Kriterien.

Wie ich schon sagte, kann jedoch aufgrund einer Erwähnung von Verfahren in den allgemeinen Bedingungen nicht angenommen werden, daß im Hinblick auf die Einhaltung dieser Richtlinienbestimmung eine hinreichende Rechtssicherheit besteht; sie kann somit keine korrekte Umsetzung des Artikels 8 Absatz 1 darstellen.

21. Gemäß *Artikel 8 Absatz 2* der Richtlinie haben die Telekommunikationsorganisationen den Grundsatz der Nichtdiskriminierung zu beachten, wenn sie das öffentliche Telekommunikationsnetz für die Bereitstellung von Diensten nutzen, die auch von anderen Diensteanbietern bereitgestellt werden oder bereitgestellt werden können.

Luxemburg hat während des Verfahrens nicht geltend gemacht, daß die Verpflichtung zur Einhaltung dieses Grundsatzes der Nichtdiskriminierung dem privaten Unternehmen auferlegt worden sei, und der einzelne hat aufgrund des Fehlens von Rechtsvorschriften keine Möglichkeit, wegen Verletzung dieses Grundsatzes die Gerichte anzurufen.

22. Gemäß *Artikel 8 Absatz 3* muß eine Telekommunikationsorganisation, die ihre Bedingungen ändern will, zuvor die Zustimmung der nationalen Regulierungsbehörde einholen.

Die luxemburgischen Vorschriften enthalten keine Bestimmung hierzu, und die luxemburgische Regierung hat sich nicht dazu geäußert, ob dieser Teil des Artikels 8 umgesetzt wurde. Folglich ist davon auszugehen, daß dies nicht der Fall ist.

Artikel 9

23. *Artikel 9 Absatz 1* verpflichtet die Mitgliedstaaten, anzuregen, daß bis zum 31. Dezember 1992 in Konsultation mit den Benutzern ein gemeinsames Auftragsverfahren, ein Verfahren für die Bestellung von Mietleitungen bei einer Stelle und ein Verfahren für die Rechnungserstellung für Mietleitungen an einer Stelle eingeführt werden. Gemäß *Artikel 9 Absatz 2* berichten die Mitgliedstaaten der Kommission ein Jahr nach Durchführung der Richtlinie über die erzielten Ergebnisse.

In ihrer Klagebeantwortung hat die luxemburgische Regierung nur ausgeführt, daß eine Reihe von Absprachen in Vorbereitung sei. Der Vertreter der Regierung hat jedoch in der mündlichen Verhandlung erklärt, die luxemburgische Regierung habe dies der Kommission in einem Schreiben vom 30. März 1994 mitgeteilt. Die Kommission hat in der mündlichen Verhandlung indessen ausgeführt, das betreffende Schreiben über die Ergebnisse in Luxemburg scheine ihr nicht zugegangen zu sein und ein solches Schreiben könne jedenfalls einen Bericht nicht ersetzen.

Ich halte es im Hinblick auf die Beweiserhebung in dieser Rechtssache und auf die Möglichkeit der Kommission, ihren Sachvortrag zu ändern, für bedauernswert, daß die luxemburgische Regierung bis zur mündlichen Verhandlung gewartet hat, um geltend zu machen, sie habe ihre Verpflichtungen aufgrund dieser Bestimmung durch ein Schreiben vom 30. März 1994 erfüllt, von dem im Verfahren zuvor nicht die Rede war. Das Schreiben hätte der Kommission und

dem Gerichtshof vor der mündlichen Verhandlung zugesandt werden müssen, um der Kommission die Möglichkeit zu geben, genauer zu untersuchen, ob sie ein solches Schreiben erhalten hat, und den Inhalt des Schreibens im einzelnen zu kommentieren.

Meines Erachtens ist dieses Schreiben, über dessen Inhalt der Gerichtshof im übrigen keinerlei Angaben besitzt, im Urteil nicht zu berücksichtigen [10]. Es ist also als erwiesen anzusehen, daß das Großherzogtum Luxemburg seiner Verpflichtung gemäß Artikel 9 Absatz 2, der Kommission einen Bericht zu übersenden, nicht nachgekommen ist.

Artikel 10

24. Aus *Artikel 10 Absatz 1* ergibt sich, daß die Mitgliedstaaten sicherzustellen haben, daß die Tarife für Mietleitungen den Grundsätzen der Kostenorientierung und Transparenz folgen und einer Reihe von im einzelnen aufgeführten Regeln entsprechen. Gemäß *Artikel 10 Absatz 2* stellen die Mitgliedstaaten sicher, daß ihre Telekommunikationsorganisationen bis zum 31. Dezember 1993 ein Kostenrechnungssystem ausarbeiten und in die Praxis umsetzen, und gemäß *Artikel 10 Absatz 3* sind hinreichend detaillierte Angaben zu dem angewandten Kostenrechnungssystem bereitzuhalten.

Die luxemburgische Regierung hat geltend gemacht, die in Artikel 10 Absatz 1 niedergelegten Regeln würden durch das Verzeichnis der Preise der angebotenen Dienste des Unternehmens eingehalten und die in Artikel 10 Absatz 2 aufgeführten Regeln durch die im Jahre 1993 eingeführte kaufmännische Buchführung, wobei die erste Bilanz des Unternehmens in Kürze zur Verfügung stehen werde. Interne Schwierigkeiten hätten bis jetzt die Einhaltung des Artikels 10 Absatz 3 verhindert, dies werde aber in Zukunft keine Probleme mehr aufwerfen.

In dem Gesetz über die Errichtung des privaten Post- und Fernmeldeunternehmens werden jedoch die in Artikel 10 Absätze 1 und 2 genannten Regeln nicht aufgeführt.

Selbst wenn man davon ausgeht, daß die in der Richtlinie niedergelegten Grundsätze, wie von der luxemburgischen Regierung geltend gemacht, durch das Preisverzeichnis eingehalten werden, so bedeutet dies meines Erachtens, wie schon gesagt, doch nicht, daß die in der Rechtsprechung des Gerichtshofes aufgestellten Erfordernisse hinsichtlich der Rechtsgrundlage, die zu gewährleisten hat, daß die Richtlinie hinreichend klar und deutlich durchgeführt wird, um es den Benutzern der Mietleitungen zu ermöglichen, von ihren Rechten voll Kenntnis zu erlangen, erfüllt wären.

10 — Vgl. zu diesem Punkt Artikel 42 § 2 der Verfahrensordnung.

Da die luxemburgischen Bestimmungen es den Benutzern der Mietleitungen nicht ermöglichen, von den Grundsätzen der Berechnung der Tarife Kenntnis zu erlangen, ist das in der Richtlinie aufgestellte Erfordernis der Transparenz der Tarife ebenfalls nicht erfüllt.

25. Zu dem Vorbringen der luxemburgischen Regierung, daß Artikel 10 Absatz 3 aufgrund von Schwierigkeiten in der internen Rechtsordnung nicht habe eingehalten werden können, ist festzustellen, daß sich ein Mitgliedstaat nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes [11] nicht auf Bestimmungen, Übungen oder Umstände seiner internen Rechtsordnung berufen kann, um die Nichtbeachtung von Verpflichtungen und Fristen zu rechtfertigen, die sich aus dem Gemeinschaftsrecht ergeben.

Artikel 11

26. Gemäß *Artikel 11 Absatz 1* teilen die Mitgliedstaaten der Kommission vor dem 1. Januar 1993 ihre nationale Regulierungsbehörde mit, die die in der Richtlinie vorgesehenen Verwaltungsaufgaben wahrnimmt, und gemäß *Artikel 11 Absatz 2* stellt diese Regulierungsbehörde mindestens einmal pro Kalenderjahr statistische Berichte zur Verfügung, aus denen die erbrachten Leistungen in bezug auf die gemäß Artikel 3 veröffentlichten Lieferbedingungen hervorgehen, und übersendet sie der Kommission.

Die Kommission hat hierzu angegeben, sie habe vor dem 1. Januar 1993 keine Mitteilung über diese nationale Regulierungsbehörde gemäß Artikel 11 Absatz 1 und keine Berichte im Sinne des Artikels 11 Absatz 2 erhalten.

In der mündlichen Verhandlung hat die luxemburgische Regierung eingeräumt, sie habe die Verpflichtung nach Artikel 11 Absatz 1 nicht erfüllt, und sie hat hinsichtlich des Artikels 11 Absatz 2 erneut auf Schwierigkeiten in ihrer internen Rechtsordnung verwiesen, die sie daran gehindert hätten, ihrer Verpflichtung nachzukommen. Wie schon in Nummer 25 dieser Schlußanträge festgestellt, ist dieses Vorbringen zu verwerfen.

Somit ist festzustellen, daß das Großherzogtum Luxemburg seine Verpflichtungen aus Artikel 11 der Richtlinie nicht erfüllt hat.

11 — Vgl. u. a. Urteile vom 19. Februar 1991 in der Rechtssache C-374/89 (Kommission/Belgien, Slg. 1991, I-367) und vom 25. Juli 1991 in der Rechtssache C-252/89 (Kommission/Luxemburg, Slg. 1991, I-3973).

Artikel 12

27. *Artikel 12* der Richtlinie schließlich führt ein Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten unter Leitung des Vorsitzenden des ONP-Ausschusses ein. In ihrer Klagebeantwortung hat die luxemburgische Regierung geltend gemacht, das in Artikel 12 vorgesehene Verfahren entspreche der in Luxemburg angewandten Praxis; weder in dem Gesetz vom 10. August 1992 noch in den allgemeinen Bedingungen ist jedoch von einem solchen Verfahren die Rede.

Wie schon festgestellt, kann der Umstand, daß die Praxis in einem Staat den Erfordernissen der Richtlinie entspricht, keine hinreichende Umsetzung der Richtlinie darstellen; Artikel 12 kann deshalb nicht als korrekt umgesetzt angesehen werden.

Zusammenfassung

28. Aufgrund dieser Darlegung der fehlenden Durchführung der einzelnen Richtlinienbestimmungen im luxemburgischen Recht kann festgestellt werden, daß das Großherzogtum Luxemburg die Artikel 3, 4 und 5, Artikel 6 Absatz 1, Artikel 7, Artikel 8 Absätze 1 und 3 sowie die Artikel 9 bis 12 der Richtlinie nicht korrekt in seiner nationalen Rechtsordnung umgesetzt hat.

Kosten

29. Die Kommission hat beantragt, dem Großherzogtum Luxemburg die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen. Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

Entscheidungsvorschlag

30. Ich schlage dem Gerichtshof demgemäß vor, wie folgt zu entscheiden:

— Das Großherzogtum Luxemburg hat dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 189 Absatz 3 EG-Vertrag und aus Artikel 15 der Richtlinie 92/44/EWG des Rates vom 5. Juni 1992 zur Einführung des offenen Netzzugangs bei Mietleitungen verstoßen, daß es nicht innerhalb der festgesetzten Frist die erforderlichen Maßnahmen getroffen hat, um dieser Richtlinie nachzukommen.

— Das Großherzogtum Luxemburg trägt die Kosten des Verfahrens.