SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS L. A. GEELHOED

vom 7. Juni 2001 [1]

Inhaltsverzeichnis

I — Einleitung I-9770
II — Rechtlicher Rahmen I-9771
EG-Recht I-9771
Französisches Recht I-9775
III — Vorverfahren I-9775
IV — Allgemeine Bemerkungen I-9776
V — Rügen, Verteidigungsmittel und Beurteilung I-9777
Erste Rüge I-9777
Zweite Rüge I-9780
Dritte Rüge I-9783
Vierte Rüge I-9786
Fünfte Rüge I-9788
Sechste Rüge I-9790
VI — Ergebnis I-9790

I — Einleitung

1. In dieser Rechtssache beantragt die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, festzustellen, dass die Französische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen verstoßen hat, dass sie

— Artikel 4c der Richtlinie 90/388/EWG der Kommission vom 28. Juni 1990 über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikationsdienste [2] in der Fassung der Richtlinie 96/19/EG der Kommission vom 13. März 1996 [3] nicht durchgeführt hat und

1 — Originalsprache: Niederländisch.

2 — ABl. L 192, S. 10.
3 — ABl. L 74, S. 13.

— gegen Artikel 5 Absätze 1, 3, 4 und 5 der Richtlinie 97/33/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 1997 über die Zusammenschaltung in der Telekommunikation im Hinblick auf die Sicherstellung eines Universaldienstes und der Interoperabilität durch Anwendung der Grundsätze für einen offenen Netzzugang (ONP) [4] verstoßen hat.

Dabei geht es um Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Erbringung des universellen Sprachtelefondienstes [5], der in Frankreich von France Télécom wahrgenommen wird.

II — Rechtlicher Rahmen

EG-Recht

2. Die Verpflichtung zur Erbringung eines universellen Sprachtelefondienstes im Festnetz folgt aus Artikel 3 der Richtlinie 95/62, der bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Telekommunikationsorganisationen einzeln oder gemeinsam ein festes öffentliches Telefonnetz und einen Sprachtelefondienst gemäß dieser Richtlinie bereitstellen, um gemeinschaftsweit ein harmonisiertes Diensteangebot zu gewährleisten.

Die Mitgliedstaaten stellen insbesondere sicher, dass die Benutzer

a) auf Antrag einen Anschluss an das feste öffentliche Telefonnetz erhalten können;

b) zugelassene Endeinrichtungen, die sich in ihren Räumlichkeiten befinden, in Übereinstimmung mit dem einzelstaatlichen und dem Gemeinschaftsrecht anschließen und benutzen können.

...“

In dieser Richtlinie wird der Begriff des Universaldienstes noch nicht verwendet, wohl aber in der Richtlinie 98/10/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 1998 über die Anwendung des offenen Netzzugangs (ONP) beim Sprachtelefondienst und den Universal-

4 — ABl. L 199, S. 32.

5 — Richtlinie 95/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 1995 zur Einführung des offenen Netzzugangs (ONP) beim Sprachtelefondienst (ABl. L 321, S. 6).

dienst im Telekommunikationsbereich in einem wettbewerbsorientierten Umfeld [6]. In dieser Richtlinie wird festgelegt, welche Dienstleistungen der Universaldienst auf jeden Fall umfasst, und zwar den Anschluss an das öffentliche Telefonnetz, Auskunftsdienste und öffentliche Telefone.

3. Durch die Richtlinie 96/19 wurde ein Artikel 4c in die Richtlinie 90/388 eingefügt, der wie folgt lautet:

„Unbeschadet einer Harmonisierung durch das Europäische Parlament und den Rat im Rahmen des offenen Netzzugangs (ONP) muss jedes nationale System, das erforderlich ist, um die Nettokosten von Universaldienstverpflichtungen, die den Telekommunikationsorganisationen auferlegt wurden, mit anderen Organisationen zu teilen, unabhängig davon, ob es sich um ein System zusätzlicher Entgelte oder um einen Universaldienstfonds handelt, den folgenden Grundsätzen genügen:

a) es darf nur auf Unternehmen angewendet werden, die öffentliche Telekommunikationsnetze im Wettbewerb anbieten;

b) es muss die jeweiligen Lasten der Unternehmen nach objektiven und nichtdiskriminierenden Kriterien und entsprechend dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit aufteilen.

Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission solche Systeme mit, damit diese deren Vereinbarkeit mit den Vorschriften des Vertrages nachprüfen kann. Die Mitgliedstaaten gestatten ihren Telekommunikationsorganisationen die Umstrukturierung ihrer Tarife unter Berücksichtigung der spezifischen Marktbedingungen und der Notwendigkeit, die finanzielle Tragbarkeit eines Universaldienstes sicherzustellen, und insbesondere die Anpassung von gegenwärtig bestehenden Tarifen, die nicht den Kosten entsprechen und die die Belastung aus der Bereitstellung des Universaldienstes vergrößern, um auf den tatsächlichen Kosten beruhende Tarife zu erreichen. Die Mitgliedstaaten, in denen die Umstrukturierung nicht bis zum 1. Januar 1998 abgeschlossen werden kann, erstatten der Kommission Bericht über die künftige Beseitigung der verbleibenden Tarifunausgewogenheiten. Dieser Bericht muss einen genauen Zeitplan für die Umsetzung enthalten.

...“

4. Nach Artikel 2 der Richtlinie 96/19 übermitteln die Mitgliedstaaten „der Kommission innerhalb von neun Monaten nach Inkrafttreten dieser Richtlinie die Informationen, anhand deren die Kommission feststellen kann, ob den Vorschriften des Artikels 1 Nummern 1 bis 8 [7] nachgekommen worden ist“. Die Richtlinie trat am 11. April 1996 in Kraft. Die Frist, in der die genannten Informationen zu übermitteln waren, lief damit am 11. Januar 1997 ab.

6 — ABl. L 101, S. 24.

7 — Artikel 4c wurde durch Artikel 1 Nummer 6 der Richtlinie 96/19 eingefügt.

5. Artikel 5 der Richtlinie 97/33 betrifft die Zusammenschaltung und Beiträge zum Universaldienst. Er bestimmt:

„(1) Kommt ein Mitgliedstaat aufgrund dieses Artikels zu dem Schluss, dass Universaldienstverpflichtungen für eine Organisation eine unzumutbare Belastung darstellen, so führt er ein Verfahren zur Teilung der Nettokosten der Universaldienstverpflichtungen mit anderen Organisationen ein, die öffentliche Telekommunikationsnetze und/oder für die Öffentlichkeit zugängliche Sprachtelefondienste betreiben. Bei der Festlegung der zu entrichtenden Beiträge sind die Grundsätze der Transparenz, der Nichtdiskriminierung und der Verhältnismäßigkeit gebührend zu berücksichtigen. Nur die in Anhang I Abschnitt 1 aufgeführten öffentlichen Telekommunikationsnetze und für die Öffentlichkeit zugänglichen Telekommunikationsdienste können auf diese Art finanziert werden.

(2) Beiträge zu den etwaigen Kosten von Universaldienstverpflichtungen können nach einem Verfahren, das speziell für diesen Zweck eingerichtet und von einer von den Nutznießern unabhängigen Stelle verwaltet wird, und/oder in Form eines Zusatzentgelts, das zu den Zusammenschaltungsentgelten hinzukommt, erhoben werden.

(3) Um die etwaige Belastung, die sich aus der Bereitstellung eines Universaldienstes ergibt, zu ermitteln, berechnen die Organisationen mit Universaldienstverpflichtungen auf Ersuchen ihrer nationalen Regulierungsbehörde die Nettokosten solcher Verpflichtungen in Übereinstimmung mit Anhang III. Die Berechnung der Nettokosten von Universaldienstverpflichtungen wird von der nationalen Regulierungsbehörde oder einer anderen zugelassenen, von der Telekommunikationsorganisation unabhängigen Stelle überprüft und von der nationalen Regulierungsbehörde genehmigt. Die Ergebnisse der Kostenrechnung und die Schlussfolgerungen aus der Überprüfung werden der Öffentlichkeit gemäß Artikel 14 Absatz 2 zugänglich gemacht.

(4) Soweit es aufgrund der Berechnung der Nettokosten nach Absatz 3 gerechtfertigt ist, bestimmen die nationalen Regulierungsbehörden unter Berücksichtigung eines etwaigen Marktvorteils, der einer Organisation aus der Bereitstellung des Universaldienstes erwächst, ob ein Verfahren zur Teilung der Nettokosten für Universaldienstverpflichtungen gerechtfertigt ist.

(5) Wird ein Verfahren zur Teilung der Nettokosten der Universaldienstverpflichtungen nach Absatz 4 festgelegt, so stellen die nationalen Regulierungsbehörden sicher, dass die Grundsätze der Kostenteilung und die Einzelheiten des Verfahrens der Öffentlichkeit nach Artikel 14 Absatz 2 zugänglich gemacht werden.

Die nationalen Regulierungsbehörden stellen sicher, dass ein Jahresbericht veröffentlicht wird, dem die berechneten Kosten von Universaldienstverpflichtungen sowie die Beiträge aller beteiligten Parteien zu entnehmen sind.

(6) Bis zur Einführung des in den Absätzen 3, 4 und 5 beschriebenen Verfahrens sind Entgelte, die von einer zusammengeschalteten Partei zu entrichten sind und einen Beitrag zu den Kosten von Universaldienstverpflichtungen beinhalten oder darstellen, vor ihrer Einführung der nationalen Regulierungsbehörde zu melden. Gelangt die nationale Regulierungsbehörde unbeschadet des Artikels 17 dieser Richtlinie von sich aus oder nach einer begründeten Eingabe einer beteiligten Partei zu der Auffassung, dass solche Entgelte überhöht sind, so wird die betreffende Organisation aufgefordert, die relevanten Entgelte zu senken. Die Senkung der Entgelte wird rückwirkend — aber nicht vor dem 1. Januar 1998 — wirksam."

6. Anhang III dieser Richtlinie bestimmt, wie die Kosten des Universaldienstes beim Sprachtelefondienst zu berechnen sind. Darin heißt es u. a.:

„Die Kosten von Universaldienstverpflichtungen ergeben sich aus der Differenz zwischen den Nettokosten, die einer Organisation mit diesen Verpflichtungen und denen, die einer Organisation ohne diese Verpflichtungen entstehen.

...

Die Berechnung beruht auf den Kosten für:

i) Komponenten der betreffenden Dienste, die nur unter Verlust oder nur unter Kostenbedingungen erbracht werden können, die außerhalb des Rahmens der üblichen kommerziellen Bedingungen fallen.

Zu dieser Kategorie können Dienstelemente wie Zugang zu Notrufdiensten, Bereitstellung bestimmter öffentlicher Telefone, Bereitstellung bestimmter Dienstleistungen oder Einrichtungen für Behinderte u. ä. gehören;

ii) bestimmte Endbenutzer oder Gruppen von Endbenutzern, die unter Berücksichtigung der Kosten des genau bezeichneten Netzes und Dienstes, der erzielten Einnahmen und etwaiger, vom Mitgliedstaat vorgeschriebenen, geographischen Durchschnittspreise nur unter Verlust oder nur unter Kostenbedingungen erbracht werden können, die außerhalb des Rahmens der üblichen kommerziellen Bedingungen fallen.

...

Bei der Berechnung der Nettokosten werden die Einnahmen berücksichtigt. Die Ansätze für Kosten und Einnahmen sollten auf zukünftige Fälle ausgerichtet werden."

Französisches Recht

7. In Frankreich besteht nach den nationalen Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der Telekommunikation seit 1997 ein System, nach dem die Nettokosten der Universaldienstverpflichtungen unter den verschiedenen Anbietern von Telekommunikationsdienstleistungen aufgeteilt werden. Der Universaldienst wird von France Télécom wahrgenommen. Die Rechtsvorschriften wurden aufgrund des Berichts einer Gruppe unabhängiger Sachverständiger aus dem Jahr 1996 („Rapport Champsaur") erlassen.

8. Die Vorschriften, um die es hier geht, sind die Artikel R. 20-31 bis R. 20-34 des Code des postes et télécommunications (Gesetzbuch für das Post- und Telekommunikationswesen, im Folgenden: Gesetzbuch). Artikel R. 20-31 bestimmt, dass sich die Nettokosten des Universaldienstes aus drei Komponenten zusammensetzen. Diese Komponenten werden C1, C2 und C3 genannt. Für das Jahr 1997 sieht ein Dekret vom 13. Mai 1997 (Nr. 97-475) eine pauschale Berechnung der Summe der drei Komponenten vor, bis später für jede der drei Komponenten spezifische Berechnungsmethoden angewandt würden. Die Artikel R. 20-32 bis R. 20-34 enthalten die für die Jahre nach 1997 geltenden Berechnungsmethoden. Alle genannten Artikel sind durch das Gesetz Nr. 96-659 vom 26. Juli 1996 in das Gesetzbuch eingegliedert worden.

9. Die Aufsicht über den Telekommunikationsbereich, schließlich, ist in Frankreich der Autorité de régulation des télécommunications (Regulierungsbehörde für das Telekommunikationswesen, im Folgenden: Regulierungsbehörde) übertragen worden.

III — Vorverfahren

10. Die französischen Behörden teilten der Kommission mit Schreiben vom 4. Juni 1997 das Gesetz Nr. 96-659 vom 26. Juli 1996 zur Änderung des Gesetzbuches sowie eine Reihe Durchführungsdekrete gemäß Artikel 2 der Richtlinie 96/19 mit.

11. Mit Schreiben vom 7. November 1997 stellte die Kommission daraufhin der französischen Regierung eine Reihe Fragen. Diese Fragen bezogen sich auf den Zeitplan für die Wiederherstellung der Ausgewogenheit der Tarifstruktur von France Télécom, dem herkömmlichen Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen in Frankreich, sowie auf die Methoden zur Berechnung dieser Tarifstruktur und die Modalitäten der Finanzierung und Berechnung der Nettokosten des Universaldienstes. Die französischen Behörden antworteten mit Schreiben vom 4. Dezember 1997.

12. Die Kommission gelangte aufgrund dieser Antwort zur Schlussfolgerung, dass Frankreich bestimmten Verpflichtungen aus der Richtlinie 90/388 in der Fassung der Richtlinie 96/19 sowie aus der Richtlinie 97/33 nicht nachgekommen sei. Sie richtete unter dem 24. Juli 1998 ein Mahnschreiben an die Französische Republik. Die französische Regierung antwortete mit Schreiben vom 4. November 1998, dem sie als Anlage den Entwurf eines Dekrets über die Sozialtarife von France Télécom beigefügte. Am 8. Juli 1999 richtete die Kommission eine mit Gründen versehene Stellungnahme

an die Französische Republik. In ihrer Antwort vom 3. Dezember 1999 erhielt die französische Regierung ihr bisheriges Vorbringen aufrecht. Daraufhin hat die Kommission die vorliegende Klage beim Gerichtshof erhoben.

IV — Allgemeine Bemerkungen

13. Die von der Kommission in der vorliegenden Rechtssache erhobenen Rügen betreffen die Art und Weise der Durchführung der Vorschriften über den so genannten Universaldienst im Telekommunikationssektor in Frankreich. Der Universaldienst wird in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe g der Richtlinie 97/33 definiert als „ein definiertes Mindestangebot an Diensten von bestimmter Qualität, das allen Benutzern unabhängig von ihrem Standort und, gemessen an den landesspezifischen Bedingungen, zu einem erschwinglichen Preis zur Verfügung steht". Universaldienstverpflichtungen bezwecken mit anderen Worten, dass auch der Betrieb unrentabler Telefondienste, beispielsweise in dünn besiedelten Gebieten, aufrechterhalten werden kann. In Frankreich obliegt die Verpflichtung zur Erbringung des Universaldienstes France Télécom. Die Rügen der Kommission beziehen sich auf die Art und Weise der Berechnung der Kosten des Universaldienstes und darauf, unter welchen Umständen andere Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen dazu verpflichtet werden können, sich an den Kosten des Universaldienstes finanziell zu beteiligen.

14. Vor einer Prüfung der einzelnen Rügen möchte ich den Kontext, in dem die vorliegende Rechtssache steht, anhand einiger Vorbemerkungen skizzieren. Die Liberalisierung des Telekommunikationssektors nahm in den neunziger Jahren auf Gemeinschaftsebene rasch Form an. Es waren oft detaillierte Vorschriften erforderlich, um dafür zu sorgen, dass neue Anbieter einen tatsächlichen Zugang zu einem Markt erhielten, der bis dahin von nach nationalen Gegebenheiten organisierten Monopolisten beherrscht worden war. Viele dieser Rechtvorschriften, wie auch jene über den Universaldienst, sind dadurch gekennzeichnet, dass sie dem bisherigen Monopolisten Verpflichtungen auferlegen, die auch den neuen Unternehmen auf dem Markt zugute kommen können müssen.

15. Die Rechtsvorschriften müssen Gewähr dafür bieten, dass ehemalige Monopolisten den neuen Marktteilnehmern nur tatsächliche Kosten in Rechnung stellen, und zwar nur insoweit, als die neuen Anbieter ihre Netzwerke in Anspruch nehmen müssen. Damit kommen wir zu einem zweiten Merkmal dieser Rechtsvorschriften: Sie sind kompliziert. Das betrifft weniger die Vorschriften selbst, als vielmehr ihre Durchführung und die diesbezügliche Aufsicht. Es ist nicht einfach, nachzuprüfen, ob und gegebenenfalls inwieweit ein Unternehmen die tatsächlich entstandenen Kosten in die Berechnung einstellt. Es geht nämlich letztlich um die Aufsicht über die ehemaligen Monopolisten, die nicht nur eine beherrschende Stellung auf dem Markt innehaben, sondern aufgrund dieser Stellung oft auch als einzige beurteilen können, ob die Berechnung der abzuwälzenden Kosten nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen richtig ist. Es liegt auf der Hand, dass diese Marktteilnehmer daran interessiert sind, die Kosten nicht zu knapp zu berechnen. Die Rügen der Kommission

beziehen sich darauf, welche Kosten France Télécom in Rechnung stellen kann. Ist dabei nur auf die Kosten unrentabler Telefondienste oder auch auf andere Kosten abzustellen? Wie werden diese Kosten als tatsächliche Nettokosten errechnet?

16. Ein wichtiger Bestandteil der — Rechtsvorschriften über die — Liberalisierung ist der Zeitplan für deren Verwirklichung. Damit kann Unterschieden beim jeweiligen Liberalisierungsstand der einzelnen Mitgliedstaaten, die zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen ihnen führen können, begegnet werden.

17. Weiter weise ich auf den sozialen Zweck des Universaldienstes hin. Der Universaldienst ist eine gesellschaftliche Maßnahme, der die Auffassung zugrunde liegt, dass Telefonieren heutzutage einem grundlegenden Lebensbedürfnis entspricht. Die Mitgliedstaaten müssen gewährleisten können, dass dieser Dienst, den sie selbst nicht erbringen, in qualitativ zufrieden stellender Weise erbracht wird.

18. Daher ist es nicht verwunderlich, dass die Kommission die Durchführung der einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften durch die Mitgliedstaaten genau überwacht. Die Erfüllung der Verpflichtungen im Telekommunikationssektor erfordert nämlich größte Genauigkeit. Auch in meinen Schlussanträgen ist dies Ausgangspunkt meiner Ausführungen. Angesichts der Bedeutung einer genauen Durchführung für das zu verwirklichende Ziel, die Liberalisierung des Telekommunikationssektors, und des Umstands, dass die Durchführung allein schon schwierig zu kontrollieren ist, halte ich eine am Wortlaut ausgerichtete — legalistische — Auslegung der Richtlinie für geboten.

V — Rügen, Verteidigungsmittel und Beurteilung

19. Die Kommission hat sechs Rügen geltend gemacht, die ich nachstehend verkürzt wiedergeben werde. Bei jeder Rüge gehe ich auf die Verteidigungsmittel ein und gelange anschließend zu meiner Beurteilung.

Erste Rüge

20. Die Kommission trägt vor, die den Betreibern von Mobiltelefondiensten — den neuen Wettbewerbern von France Télécom — in Frankreich auferlegte Verpflichtung, für das Jahr 1997 Beiträge zum Universaldienst zu leisten, finde im Gemeinschaftsrecht keine Stütze. 1997 habe France Télécom nämlich noch über ein nahezu umfassendes Monopol beim Sprachtelefondienst verfügt. Darum hätte eigentlich France Télécom den Universaldienst in vollem Umfang finanzieren müssen. Außerdem sei es nicht gerecht, Anbieter von Mobiltelefondiensten zur Leistung von Beiträgen zum Universaldienst beim Festnetz heranzuziehen.

21. In der Klagebeantwortung führt die französische Regierung aus, wegen der allgemein gehaltenen Formulierung von Artikel 4c der Richtlinie 90/388 in der Fassung der Richtlinie 96/19 könne eine Heranziehung der Betreiber von Mobiltelefondiensten zur Finanzierung des Universaldienstes nicht ausgeschlossen werden. Das französische System, das bereits 1997

eine Beteiligung der Betreiber von Mobiltelefondiensten vorgesehen habe, verstoße nicht gegen die Richtlinie. Vielmehr würde eine andere Auslegung der Richtlinie gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit verstoßen. Artikel 4c verpflichte nämlich zu einer Teilung der Nettokosten des Universaldienstes. Denn ein Verfahren zur Teilung der Kosten des Universaldienstes würde verhindern, dass ein einziger Anbieter die gesamte unzumutbare Last des Universaldienstes zu tragen habe.

22. Die zentrale Frage sei die, ob sich die Einführung des Mobiltelefondienstes auf die von France Télécom getragenen Nettokosten des Universaldienstes auswirke. Das sei bereits 1997 zu bejahen gewesen. Damit habe der Beitrag der Betreiber von Mobiltelefondiensten eine wirtschaftliche Notwendigkeit dargestellt.

23. Die Richtlinie habe keinen ausdrücklichen Zusammenhang zwischen der Aufhebung des Monopols für den Festnetztelefondienst und die Einführung eines Finanzierungsverfahrens für den Universaldienst hergestellt. Der Zeitpunkt des 1. Januar 1998, zu dem das Monopol für den Sprachtelefondienst habe aufgehoben sein müssen, habe für den Universaldienst keine Bedeutung.

24. Die Kommission hat in der Erwiderung ausgeführt, Ziel der Aufrechterhaltung des Monopols für den Sprachtelefondienst im Festnetz bis zum 1. Januar 1998 sei es gerade gewesen, den herkömmlichen Anbieter in die Lage zu versetzen, sein finanzielles Gleichgewicht zu bewahren und einen Universaldienst sicherzustellen. Sie bezieht sich u. a. auf die Begründungserwägungen 4 und 26 der Richtlinie 96/19. Solange France Télécom ein Monopol für den Sprachtelefondienst innegehabt habe, sei eine Mitfinanzierung des Universaldienstes durch die anderen Anbieter nicht erforderlich gewesen. Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie 97/33 sei insoweit deutlich: Nur wenn „ein Mitgliedstaat aufgrund dieses Artikels zu dem Schluss [kommt], dass Universaldienstverpflichtungen für eine Organisation eine unzumutbare Belastung darstellen", könne er ein Verfahren zur Teilung der Nettokosten der Universaldienstverpflichtungen einführen. Den Akten sei jedoch nicht zu entnehmen, dass ein nationales System der Nettokostenteilung geboten gewesen sei oder dass die Erbringung des Universaldienstes für France Télécom eine unzumutbare Belastung dargestellt habe.

25. Dem Argument der französischen Regierung, dass sich der Aufstieg des Mobiltelefondienstes auf die Kosten des Universaldienstes auswirke, fehle überdies die tatsächliche Grundlage. Die Einführung des Mobiltelefondienstes habe zwar zur Zunahme des Gesprächsverkehrs auf dem Netzwerk von France Télécom geführt, für die Kosten des Universaldienstes aber keine Folgen gehabt.

26. Die französische Regierung geht in der Gegenerwiderung auf das Kriterium der

Notwendigkeit eines Kostenteilungssystems ein. Eine Kostenteilung könne vor der Abschaffung des Monopols beim Sprachtelefondienst notwendig sein. Dagegen sei nach Abschaffung dieses Monopols eine Kostenteilung nicht unbedingt notwendig. Außerdem sei u. a. auf Artikel 86 Absatz 2 EG zu verweisen.

27. Meiner Beurteilung stelle ich voran, dass nach den einschlägigen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts der Universaldienst nur für das feste öffentliche Telefonnetz sichergestellt zu werden braucht. Für den Mobiltelefondienst gilt diese Verpflichtung nicht. In Frankreich besteht auch kein Universaldienst für den Mobiltelefondienst.

28. Angesichts dessen liegt es auf der Hand, dass die Kosten des Universaldienstes nur unter den verschiedenen Anbietern von Festnetztelefonleistungen aufzuteilen sind, ohne dass von den Anbietern von Dienstleistungen der mobilen Telekommunikation eine Beteiligung verlangt werden kann.

29. Natürlich müssen die Dienste der mobilen Telekommunikation feste Netzwerke in Anspruch nehmen können, und dafür werden Kosten in Rechnung gestellt. Das sind die Zusammenschaltungsentgelte gemäß Artikel 4 der Richtlinie 97/33. Diese Kosten sind meines Erachtens von den Kosten des Universaldienstes zu unterscheiden, auf die sich die Rügen der Kommission beziehen. Dem steht auch nicht Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie 97/33 entgegen, wonach „Beiträge zu den etwaigen Kosten von Universaldienstverpflichtungen... in Form eines Zusatzentgelts, das zu den Zusammenschaltungsentgelten hinzu kommt, erhoben werden [können]".

30. Hinzu kommt, dass France Télécom, wie die Kommission vorgetragen hat, ohne dass ihr von der französischen Regierung widersprochen worden wäre, 1997 über ein nahezu umfassendes Monopol beim Sprachtelefondienst verfügte. Es bestand daher keine „unzumutbare Belastung" im Sinne von Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie 97/33, wenn France Télécom alle Kosten der Universaldienstverpflichtungen zu tragen hatte. Auch Artikel 4c Absatz 1 der Richtlinie 90/388 in der Fassung der Richtlinie 96/19 führt zu keinem anderen Ergebnis. Dieser Artikel zählt nur die Voraussetzungen auf, die eine nationale Regelung, die für eine Teilung der Kosten des Universaldienstes erforderlich ist, erfüllen muss. Meiner Ansicht nach handelt es sich hier nicht um eine erforderliche Regelung zur Teilung der Nettokosten im Sinne des Artikels 4c.

31. Rein hilfsweise weise ich noch darauf hin, dass die französische Regierung keineswegs hat schlüssig dartun können, dass die Einführung des Mobiltelefondienstes zu einer Erhöhung der Nettokosten des Universaldienstes geführt habe. Schließlich führt die französische Regierung noch an, dass zwischen der Aufhebung des Monopols beim festen Sprachtelefondienst und der Verteilung der Kosten des Universaldienstes (möglicherweise) ein Zusam-

menhang bestehe. Auch wenn ich der Auffassung der französischen Regierung grundsätzlich zustimme, dass der Universaldienst und die Aufhebung des Monopols voneinander zu unterscheidende Verpflichtungen darstellen, die unabhängig voneinander zu erfüllen sind, stelle ich doch fest, dass es hierauf für die Beurteilung dieser Rüge der Kommission nicht ankommt.

32. Demgemäß gelange ich zu dem Schluss, dass die erste Rüge der Kommission begründet ist.

Zweite Rüge

33. Die Kommission weist darauf hin, dass Artikel 4c der Richtlinie 90/388 in der Fassung der Richtlinie 96/19 die Mitgliedstaaten verpflichte, den Anbietern von Telekommunikationsdienstleistungen eine „Umstrukturierung ihrer Tarife" zu ermöglichen. Das Ziel sei eine Berichtigung von Tarifunausgewogenheiten gewesen, wobei bestimmte Tarife, wie diejenige, die die Grundgebühren für Haushalte und die Ortsgespräche beträfen, künstlich niedrig und andere Tarife, wie diejenigen für Fern- oder Auslandsgespräche, künstlich hoch gehalten worden seien. Die Unausgewogenheit in den Tarifen wirke sich nachteilig auf den Wettbewerb aus. Durch die Aufrechterhaltung niedriger Tarife für bestimmte Marktsegmente werde neuen Marktteilnehmern der Wettbewerb erschwert. Dadurch würden diese von Investitionen abgehalten. Artikel R. 35-3 Absatz II des Gesetzbuchs habe die Wiederherstellung der Ausgewogenheit der Tarife bis zum 31. Dezember 2000 vorgesehen. Die Richtlinie schreibe hingegen vor, dass ein Mitgliedstaat dann, wenn in ihm die Umstrukturierung nicht bis zum 1. Januar 1998 habe abgeschlossen werden können, der Kommission Bericht über die künftige Beseitigung der verbleibenden Tarifunausgewogenheiten erstatte. Dieser Bericht müsse einen genauen Zeitplan für die Umsetzung enthalten.

34. Der Kommission sei kein Zeitplan übermittelt worden, obwohl dies vor dem 11. Januar 1997 hätte geschehen müssen. Infolgedessen habe sie nicht beurteilen können, ob Frankreich den Verpflichtungen aus Artikel 4c der Richtlinie 90/388 — in der Fassung der Richtlinie 96/19 — in Verbindung mit Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie 96/19 nachgekommen sei.

35. Dazu trägt die Kommission weiter vor, wenn man annehme, dass der Tarif von 65 FRF ohne Steuern und Abgaben, der in einer Ministerialverordnung vom 29. September 1999 als der Ausgewogenheitstarif für die Telefongrundgebühren bezeichnet werde, tatsächlich ausgewogen gewesen sei, dann sei die ab 1. März 1999 geltende neue Grundgebühr von 64,48 FRF ohne Steuern und Abgaben zu niedrig gewesen. Das in der Richtlinie geforderte Gleichgewicht sei dann noch nicht erreicht worden. Die französischen Behörden hätten zu verstehen gegeben, dass die Unausgewogenheit der Situation vom 1. März 1999 bis Ende 1999 immer noch einem Defizit von 16 Mio. FRF entsprochen habe. Diese Kosten hätten durch den Universaldienstfonds finanziert werden müssen. Damit erkennten die französischen Behörden an, dass das Gleich-

gewicht nach ihren eigenen Kriterien noch nicht wiederhergestellt gewesen sei. Daher hätten die französischen Behörden entweder mitteilen müssen, dass France Télécom ihre Tarife weiterhin erhöhen dürfe, oder den in Artikel 4c der Richtlinie 90/388 in der Fassung der Richtlinie 96/19 genannten Zeitplan übermitteln müssen.

36. Die französische Regierung führt in der Klagebeantwortung aus, sie sei hinsichtlich des Inhalts der Verpflichtung zur Umstrukturierung der Tarife anderer Auffassung als die Kommission.

37. Ihrer Ansicht nach findet der Wettbewerb zwischen den Anbietern von Telekommunikationsdienstleistungen in erster Linie auf dem Markt der Fern- und Auslandsgespräche statt. Das habe den herkömmlichen Anbieter dazu veranlasst, die Kosten des Anschlusses an das Telefonnetz aus den Grundgebühren und den Einkünften aus den Ortsgesprächen zu begleichen. Das sei ausreichend gewesen. Damit seien die Kosten für den örtlichen Bereich nicht mehr aus den Erträgen des Ferngesprächsverkehrs subventioniert worden. Außerdem sei im September 1999 ein Grundgebührtarif festgelegt worden, der dem ausgewogenen Tarif von 65 FRF nahezu entsprochen habe. Hierbei sei der finanziellen Situation von France Télécom Rechnung getragen worden.

38. Zum Zeitplan sei zu sagen, dass die Richtlinie nur einen Endtermin, aber keine verbindlichen Zwischenschritte vorsehe. In Frankreich sei die Ausgewogenheit in dem von der französischen Regierung verstandenen Sinne lange vor dem 31. Dezember 2000 erreicht worden. Nach dem Wortlaut der Richtlinie 90/388 in der Fassung der Richtlinie 96/19 könne das Fehlen einer Ausgewogenheit zu einem Anstieg der Nettokosten des Universaldienstes führen. Vorübergehend habe an die Stelle der Tarifausgewogenheit ein Verfahren zur Teilung dieser Kosten treten können. Zu unterscheiden sei weiter zwischen einem Fehlbetrag beim Zugang zum Ortsnetz — den France Télécom über die Einnahmen aus den Ortsgesprächen übernehme — und anderen Fehlbeträgen von ganz beschränkter Höhe.

39. Die Kommission macht in der Erwiderung geltend, die Richtlinie schreibe die Wiederherstellung der Ausgewogenheit nach Maßgabe der tatsächlichen Kosten vor. Die französische Regierung vermenge demgegenüber bei ihrer Beurteilung verschiedenartige Kosten und Einnahmen. Die Kosten jedes einzelnen Bestandteils seien aber mit dem Entgelt zu vergleichen, das dafür berechnet werde. Die Argumentation Frankreichs wirke sich nachteilig auf den Wettbewerb aus und mache den Zugang neuer Anbieter zum Markt nahezu unmöglich. Die von der französischen Regierung vorgelegten Zahlen wiesen ein Defizit aus. Die Einkünfte seien erheblich niedriger als die Kosten gewesen.

40. Die französische Regierung räumt in ihrer Gegenerwiderung ein, dass die Erträge aus den Grundgebühren nicht alle

Anschlusskosten gedeckt hätten. Der Fehlbetrag werde über die von France Télécom in Rechnung gestellten Tarife für Ortsgespräche ausgeglichen. Damit habe — nach der von der Kommission gebrauchten Definition — noch kein Gleichgewicht bestanden. Der Wettbewerb bei den Ortsgesprächen werde erst ab 1. Januar 2001 nach einer Aufgliederung des Ortsnetzwerks möglich. Außerdem sei es sehr schwierig gewesen, einen Zeitplan mit Zwischenstufen handzuhaben. Die Festlegung eines realistischen Endtermins sei den Zielen der Richtlinie gerecht geworden und auch für neue Teilnehmer auf dem Markt transparent gewesen.

41. Für die Beurteilung der zweiten Rüge ist zunächst zu prüfen, welche Voraussetzungen Artikel 4c der Richtlinie 90/388 in der Fassung der Richtlinie 96/19 für die Vollendung der Tarifumstrukturierung aufstellt. Dazu vertreten die Kommission und die französische Regierung unterschiedliche Auffassungen. Ich weise zu Beginn auf die zwanzigste Begründungserwägung der Richtlinie hin. Diese unterscheidet bei der Kostenstruktur zwischen fünf Kostenarten, nämlich der Anschlussgebühr, der monatlichen Miete sowie den Kosten für Orts-, Regional- und Ferngespräche. Meiner Ansicht nach ist der Wortlaut von Artikel 4c der Richtlinie eindeutig. Danach muss für alle fünf Kostenarten ein auf den tatsächlichen Kosten beruhender Tarif erzielt werden. Das bedeutet, dass auch die Grundgebühr (die monatliche Miete) den tatsächlichen Kosten entsprechen muss.

42. Das Erfordernis, die Kostenstruktur nach Maßgabe der tatsächlichen Kosten zu beurteilen, ist im Hinblick auf die ihm zugrunde liegenden Ziele der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften zu sehen, den Markt für Telekommunikation zu liberalisieren. Die Festlegung eines zu niedrigen Tarifs kann für den bisherigen Monopolisten France Télécom einen ungerechtfertigten Vorteil bedeuten. Denn in diesem Fall müssten Wettbewerber noch niedrigere Tarife anbieten, um potenzielle Kunden dazu zu veranlassen, ihr Abonnement bei France Télécom zu kündigen und sich statt dessen ihnen anzuschließen. Es ist klar, dass zu niedrige Tarife mögliche Wettbewerber von einem Eintritt in den Markt abhalten können. Daher halte ich jede Abweichung vom Ausgewogenheitstarif nach unten für ungerechtfertigt.

43. Da zwischen den Parteien unstreitig ist, dass der von France Télécom praktizierte Tarif von 64,68 FRF, wenn auch nur geringfügig, von den tatsächlichen Kosten abwich, war das mit der Richtlinie angestrebte Umstrukturierungsziel nicht erreicht. Es kommt — davon ausgehend, dass das Vorbringen der französischen Regierung in tatsächlicher Hinsicht zutrifft — nicht darauf an, dass der Fehlbetrag bei den vereinnahmten Grundgebühren durch die Entgelte aus Ortsgesprächen gedeckt wurde und dass sich diese Unausgewogenheit auf den Wettbewerb nur wenig oder überhaupt nicht auswirkte.

44. Das bedeutet, dass die französische Regierung gemäß Artikel 4c der Kommission in einem Bericht hätte mitteilen müssen, wie die Unausgewogenheit zu beseitigen sei. Nach der Richtlinie muss dieser Bericht einen genauen Zeitplan enthalten.

Meiner Ansicht nach steht fest, dass dem Erfordernis eines genauen Zeitplans nicht durch die Nennung eines bloßen Enddatums genügt werden kann. Ebenso wenig vermag ich der Ansicht der französischen Regierung zu folgen, dass keine verbindlichen Zwischenschritte vorgeschrieben seien.

45. Aufgrund dessen gelange ich zu dem Schluss, dass auch die zweite Rüge begründet ist.

Dritte Rüge

46. Die Kommission trägt vor, die Art und Weise der Berechnung der Nettokosten des Universaldienstes erfülle die Voraussetzungen der Richtlinie nicht. Erstens würden die für Haushalte geltenden rentablen Grundgebühren zu Unrecht mitgerechnet. Zweitens sei die Berechnung nicht transparent und sachgerecht erfolgt.

47. Mit dem ersten Teil der Rüge macht sie geltend, da die Kosten rentabler Kunden in die Berechnungsformel des Artikels R. 20-32 des Gesetzbuchs miteinbezogen worden seien, hätten die französischen Rechtsvorschriften gegen Artikel 5 Absatz 3 in Verbindung mit Anhang III der Richtlinie 97/33 verstoßen. Ein Kunde sei dann rentabel, wenn die aufgrund seiner Zahlungen an den Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen erzielten Einnahmen höher seien als die Kosten, die diesem Anbieter aus der Erbringung von Dienstleistungen an diesen Kunden entstünden. Nach der Richtlinie müssten die Mitgliedstaaten eine Auswahl treffen, um festzulegen, welche Kunden sich an den Nettokosten des Universaldienstes zu beteiligen hätten. Die Komponente C1 nach dem französischen Gesetz entspreche diesem Auswahlerfordernis jedoch nicht.

48. Was den zweiten Teil der Rüge angehe, so habe die Formel zur Berechnung der Komponente C1 keine objektiven Kriterien für die Zuweisung der Belastungen aus der Finanzierung des Universaldienstes an die verschiedenen Anbieter von Telefondienstleistungen enthalten. Das verstoße gegen Artikel 4c der Richtlinie 90/388 in der Fassung der Richtlinie 96/19. Außerdem sei der Transparenzgrundsatz des Artikels 5 Absatz 1 der Richtlinie 97/33 verletzt worden.

49. Die Berechnungsformel habe zwei konkrete Mängel aufgewiesen. Erstens sei der Referenzwert Pe zu beanstanden. Dieser Referenzwert habe sich auf die Ermittlung der Komponenten C1 und C2 und damit auf die Beiträge der verschiedenen Anbieter von Telekommunikationsdiensten ausgewirkt. Daher hätte dieser Referenzwert in transparenter Weise ermittelt werden müssen. Dies gehe jedoch aus den Zahlen, die die französische Regierung auf die mit Gründen versehene Stellungnahme hin übermittelt habe, nicht hervor.

50. Zweitens seien die Referenzwerte P und Pe nicht miteinander vergleichbar. Ein Schlüsselelement bei der Ermittlung der Kosten des Universaldienstes sei der Unterschied zwischen der tatsächlichen Grundgebühr (P) und der „umstrukturierten" Grundgebühr (Pe), die auf die Praxis in anderen Ländern gestützt sei. Die Berechnung dieser Differenz erfordere eine vergleichbare Grundlage für die Referenzwerte. Eine solche fehle im vorliegenden Fall.

51. Der erste Unterschied zwischen den Referenzwerten P und Pe ist nach Ansicht der Kommission folgender. Die Einzelgebührenerfassung für Kunden sei in den Referenzländern Bestandteil der Grundgebühr gewesen, während sie für die Kunden von France Télécom einer Option entsprochen habe. Dieser Unterschied führe zu einer künstlichen Erhöhung des Wertes Pe, der sich (im Jahr 1998) im Umfang von 351 Millionen FRF in den Kosten der Komponente C1 niedergeschlagen habe. Der zweite Unterschied bestehe darin, dass in den Wert Pe die Kosten einbezogen worden seien, die mit dem Führen der so genannten roten Liste verbunden gewesen seien, während der Wert P auf die hieraus erzielten Einkünfte nicht Bezug genommen habe. Die rote Liste umfasse die Teilnehmer, die nicht in das Telefonbuch aufgenommen zu werden wünschen.

52. In ihrer Klagebeantwortung verweist die französische Regierung — zur Verteidigung gegen den ersten Teil der dritten Rüge — auf Anhang III Absatz 4 Buchstabe i der Richtlinie 97/33. Dieser Absatz bestimmt, soweit hier von Bedeutung, dass die Kosten für bestimmte Endbenutzer oder Gruppen von Endbenutzern mitberücksichtigt werden können, die „nur unter Verlust oder nur unter Kostenbedingungen erbracht werden können, die außerhalb des Rahmens der üblichen kommerziellen Bedingungen fallen". Der Unterschied zwischen rentablen und unrentablen Kosten werde in der Richtlinie nicht erwähnt. Daher sei dem Wort „oder" im zitierten Satzteil zu entnehmen, dass nicht nur Kosten, die „nur unter Verlust" entstünden (das heißt: unrentable Kosten), mitgerechnet werden könnten. Außerdem ergebe sich aus dem Wortlaut des Anhangs, dass die Liste von Umständen, die bei der Berechnung der Kosten des Universaldienstes berücksichtigt werden könnten, nicht abschließend sei.

53. Der zweite Teil der dritten Rüge veranlasst die französische Regierung zu folgendem Vortrag. Die Grundgebühr von 65 FRF ergebe sich aus einem Vergleich zwischen Ländern, in denen die Tarife umstrukturiert worden seien. Dieses Entgelt füge sich in die Bandbreite zwischen 55 FRF und 75 FRF ein, wie sie im Rapport Champsaur festgelegt worden sei. Überdies sei durch die Entscheidung der Regulierungsbehörde vom 9. Februar 1999 (Nr. 99-120), mit der die Grundgebühr auf 64,68 FRF erhöht worden sei, praktisch ein Gleichgewicht erreicht worden. Das heiße, kurz gesagt, dass der Wert Pe transparent genug sei.

54. Die Kommission führt in ihrer Erwiderung aus, die französische Regierung

habe nichts zur Erklärung des Umstands angeführt, dass in Frankreich angeblich alle Teilnehmer „unter Kostenbedingungen [bedient werden], die außerhalb des Rahmens der üblichen kommerziellen Bedingungen fallen". Zudem habe die französische Regierung nicht überzeugend dargetan, warum dem Wert Pe der pauschale Betrag von 65 FRF zugrunde gelegt worden sei. Die Bandbreite nach dem Rapport Champsaur sei sehr groß. Darüber hinaus heiße es im Bericht selbst, dass eine genauere Berechnung erforderlich sei.

55. In der Gegenerwiderung weist die französische Regierung weiter darauf hin, dass es vor Abschluss der Umstrukturierung der Tarife nicht möglich gewesen sei, die Teilnehmer zu bestimmen, die nach den üblichen kommerziellen Bedingungen bedient würden.

56. Zum ersten Teil der Rüge vertrete ich folgende Auffassung. Anhang III der Richtlinie 97/33 enthält Vorschriften zur Berechnung der Nettokosten des Universaldienstes. Der Anhang enthält eine beschränkte, möglichst genaue Umschreibung der Kosten, die berücksichtigt werden dürfen. Aus dieser Umschreibung wird meines Erachtens zur Genüge deutlich, dass nur Kosten mitgerechnet werden dürfen, die unmittelbare Folge der Erbringung des Universaldienstes sind. Zwar kann der Anbieter, dem die Verpflichtung zur Erbringung des Universaldienstes auferlegt wurde, durch diese nicht unverhältnismäßig belastet werden, doch kann er andererseits auch keine finanziellen Vorteile erlangen. Das fügt sich in den Rahmen dieses Systems ein, das gerade bezweckt, gleiche Marktbedingungen für die verschiedenen Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen zu schaffen. Um einen solchen ehrlichen Markt zu erschaffen, ist eine transparentere Kostenstruktur notwendig, bei der nicht die Kosten eines bestimmten Tätigkeitsbereichs erhöht werden, um damit andere Dienstleistungen preisgünstiger erbringen zu können.

57. Kosten dürfen dann mitberücksichtigt werden, wenn sie Tätigkeiten zuzurechnen sind, die nur unter Verlust oder außerhalb des Rahmens der üblichen kommerziellen Bedingungen ausgeübt werden können. Dabei geht es nach meinem Verständnis des Anhangs um Tätigkeiten, die ein gewerblicher Betreiber nicht ausüben würde, wenn ihm keine Verpflichtung zur Erbringung des Universaldienstes auferlegt worden wäre. Meiner Ansicht nach behauptet die Kommission daher auch zu Recht, dass es um Kosten unrentabler Tätigkeiten gehen müsse. Bei diesen braucht es sich nicht um eigentliche Verluste zu handeln, sondern es kann auch um Kosten von Tätigkeiten gehen, die nach normaler betriebswirtschaftlicher Betrachtungsweise uneinträglich sind. Der Anhang der Richtlinie nennt als Beispiel hierfür u. a. das Aufstellen und den Betrieb öffentlicher Telefonzellen. Diese Tätigkeiten brauchen nicht allein schon Verlust bringend zu sein; jedoch ist möglicherweise das Verlustrisiko so groß, dass ein Unternehmen nach normaler betriebswirtschaftlicher Abwägung von der Aufstellung dieser Telefonzellen absehen wird. Ich stimme der französischen Regierung nicht darin zu, dass der Richtlinie der Unterschied zwischen rentablen und unrentablen Kosten fremd sei. Meines

Erachtens ist „unrentabel" ein weiterer Begriff als „Verlust bringend".

58. Die Kommission hat meines Erachtens ausreichend dargetan, dass die französische Regelung den Kriterien von Anhang III der Richtlinie nicht gerecht geworden sei. Die nach Maßgabe des Artikels R. 20-32 des Gesetzbuchs angestellte Berechnung hat die miteinzubeziehenden Kosten nur unzureichend beschränkt, da die Kosten aller Telefondienstteilnehmer in Frankreich mitgerechnet wurden. In diesem Zusammenhang weise ich weiter darauf hin, dass der Anhang der Richtlinie gerade die Kosten nennt, die bestimmten Endbenutzern oder Gruppen von Endbenutzern zugerechnet werden können. Die französische Regierung legt schließlich in ihrer Gegenerwiderung dar, dass es nicht möglich gewesen sei, die Teilnehmer zu bestimmen, die nach den üblichen kommerziellen Bedingungen versorgt worden seien. Unabhängig davon, ob diese Behauptung zutrifft, gilt auch in einem solchen Fall, dass Anhang III der Richtlinie 97/33 eng auszulegen ist und dass sich die französische Regierung auf andere Art und Weise hätte bemühen müssen, den Vorschriften des Anhangs Genüge zu tun.

59. Der zweite Teil der dritten Rüge, die sich auf die Eignung des Referenzwerts Pe bezieht, veranlasst mich zu folgender Stellungnahme. Im Allgemeinen halte ich das Anstellen von Vergleichen für eine gerechte Methode, um einen Maßstab für die Ermittlung der Nettokosten des Universaldienstes zu finden. Bei den gegebenen Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten ist jedoch das Ergebnis eines solchen Vergleichs mit Vorsicht zu verwenden. Das gilt mit Sicherheit für den Fall, dass bestimmte Tätigkeiten in einigen Referenzländern im Gegensatz zum Mitgliedstaat, für den der Vergleich angestellt wird, optional sind. Die französische Regierung hat meines Erachtens der Auffassung der Kommission, dass die durch diese festgestellten Unterschiede für die Handhabung des Referenzwerts Pe nicht relevant seien, nur unzureichend widersprochen. Außerdem stimme ich mit der Kommission darin überein, dass der Spielraum, den der Rapport Champsaur aufgrund des Vergleiches eröffnet hat, sehr weit war.

60. Aufgrund des Vorstehenden gelange ich zu dem Schluss, dass die Art und Weise der Berechnung der Nettokosten den Bestimmungen des Artikels 5 Absatz 3 in Verbindung mit Anhang III der Richtlinie nicht gerecht wird. Damit ist auch die dritte Rüge begründet.

Vierte Rüge

61. Die Kommission macht geltend, dass bestimmte Kostenbestandteile des Universaldienstes pauschal berechnet worden seien, was gegen die in Artikel 5 Absatz 3 der Richtlinie 97/33 vorgeschriebene spezifische Berechnung verstoße. Diese Rüge gliedert sich in drei Teile.

62. Im ersten Teil legt die Kommission dar, dass die Nettokosten in Bezug auf unrentable Teilnehmer in rentablen Gebieten in Artikel R. 20-33 Absatz III des Gesetzbuchs willkürlich auf 1 % des Umsatzes festgelegt worden seien. Dieser Prozentsatz habe über den in den anderen Staaten geschätzten Sätzen gelegen. Die französische Regierung beruft sich in ihrer Klagebeantwortung darauf, dass nach dem Rapport Champsaur 1997 noch keine verlässliche Methode zur Ermittlung dieser Kosten bestanden habe. Der Bericht sei zu einer Bandbreite gelangt, auf die der Satz von 1 % gestützt worden sei. Die französische Regierung bezweifelt die Möglichkeit, die Kosten für das Jahr 1997 rückwirkend zu errechnen. Die Regulierungsbehörde verfüge jedenfalls nicht über entsprechende Daten. Wie die Kommission in ihrer Erwiderung ausführt, genügt ihr diese Erklärung der französischen Regierung nicht. Zur Begründung legt sie eine Tabelle vor, aus der sich ergebe, dass die Pauschalbeträge für die Jahre 1997 und 1998 viel höher gewesen seien als die Beträge für die Jahre 1999 und 2000, bei denen die Berechnung anhand eines Modells vorgenommen worden sei. In der Gegenerwiderung hebt die französische Regierung hervor, die 1997 und 1998 angewandte Methode sei die einzige verlässliche Methode gewesen, wenn sie auch zwangsläufig ungenau gewesen sei. Überdies habe die angewandte Methode für konkurrierende Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen wenig Bedeutung gehabt, da deren Marktstellung 1997 und 1998 noch sehr beschränkt gewesen sei.

63. Der zweite Teil der Rüge der Kommission betrifft Artikel 3 des Dekrets, mit dem die Nettokosten des Universaldienstes für 1997 pauschal festgestellt worden seien. Nach den Darlegungen der französischen Regierung hat sich die Feststellung der geographischen Komponente auf 3 % des Umsatzes aus einem internationalen Vergleich ergeben. Die französische Regierung habe sich für einen pragmatischen Ansatz entschieden. Eine komplexe nachträgliche Berechnung für das Jahr 1997 würde nur zu einer geringfügigen Änderung der Beiträge der Anbieter führen. In der Erwiderung weist die Kommission darauf hin, dass die französische Regierung zwar erläutere, welche Elemente eine Rolle gespielt hätten, nicht aber, wie sie aus diesen Elementen einen Betrag errechnet habe. Die französische Regierung bestreitet dies in der Gegenerwiderung. Sie sieht eine Anwendung der für das Jahr 1999 angewandten Methode für die Jahre 1997 und 1998 zwar als technisch möglich, jedoch als schwierig an. France Télécom müsse zur Erreichung eines marginalen Ergebnisses sehr viele Informationen übermitteln. Außerdem würde eine Eröffnung der Möglichkeit, nachträglich eine andere Methode zu wählen, für die Marktteilnehmer zu Unsicherheiten führen.

64. Der dritte Teil der Rüge betrifft die Sozialtarife. Nach Ansicht der Kommission ist der an France Télécom gezahlte Beitrag zum Ausgleich der Kosten bestimmter Sozialtarife ungenau berechnet worden. Die französische Regierung weist in der Klagebeantwortung auf das Dekret Nr. 99-162 vom 8. März 1999 zur Änderung der Artikel R. 20-34 und R. 20-40 des Gesetzbuchs und des Artikels R. 251-28 des Code de la sécurité sociale (Gesetzbuch für soziale Sicherheit) hin, mit dem ein neues System eingeführt worden sei. Dieses System habe (im Jahr 2000) eine Preissenkung für Teilnehmer mit sozialem Mindesteinkommen und für Kriegsversehrte um 27,60

FRF monatlich vorgesehen. Diese Preissenkung sei aus einem Universaldienstfonds finanziert worden, zu dem die Telefondienstanbieter Beiträge im Verhältnis zu ihrem Umsatz geleistet hätten. Außerdem habe der Staat in besonderen Fällen auf Antrag der Betroffenen bestimmte Schulden aus dem Telefondienst übernommen. Für das gesamte System habe eine finanzielle Obergrenze von 0,8 % des Umsatzes aus dem Telefondienst gegolten. In ihrer Erwiderung entgegnet die Kommission, dass das neu eingeführte System für Sozialtarife jedenfalls an den Verstößen hinsichtlich der Jahre 1997 und 1998 nichts ändern könne.

65. Bei der vierten Rüge der Kommission geht es im Wesentlichen um die Frage, inwieweit Artikel 5 Absatz 3 in Verbindung mit Anhang III der Richtlinie 97/33 eine pauschale Berechnung der Nettokosten zulässt. Wie ich bereits bei meiner Beurteilung der dritten Rüge ausgeführt habe, schreibt die Richtlinie eine genaue Berechnung der Nettokosten vor. Sie gibt genau an, wie diese Kostenberechnung zu erfolgen hat. Meines Erachtens lässt die Richtlinie keine pauschale Berechnung zu. Damit sehe ich auch die vierte Rüge als begründet an, soweit sich diese auf die in den Jahren 1997 und 1998 in Frankreich angewandte Berechnungsweise bezieht. Seit 1999 wird eine andere Berechnungsweise angewandt. Diese ist nicht Gegenstand des vorliegenden Rechtsstreits.

Fünfte Rüge

66. Mit ihrer fünften Rüge macht die Kommission geltend, einige andere Kostenbestandteile des Universaldienstes seien so definiert worden, dass sie zu einer künstlichen Aufblähung der Kosten geführt hätten.

67. Erstens seien die Nettokosten unrentabler Gebiete unzutreffend berechnet worden. Bei der angewandten Methode seien bestimmte Erträge, wie die Erträge aus der Eintragung in die rote Liste, die aus den Teilnehmern, die nicht in den Telefonauskunftsdienst aufgenommen werden wollten, und aus den so genannten Komfortdienstleistungen bestehe, nicht mitgerechnet worden. Die Kommission legt dabei besonderen Wert auf die Feststellung, dass France Télécom dazu keine Informationen übermittelt habe. In der Klagebeantwortung räumt die französische Regierung ein, dass den Kosten und Erträgen aus den „Komfortdienstleistungen" erst ab 1999 Rechnung getragen worden sei. Sie weist das Vorbringen der Kommission hinsichtlich der Eintragung in die rote Liste zurück. Die Führung der roten Liste könne nicht von der Herausgabe eines jährlichen Telefonbuchs getrennt gesehen werden. Daher stelle die rote Liste auch keinen gesonderten Kostenbestandteil dar.

68. In der Erwiderung weist die Kommission darauf hin, dass das Anerkenntnis der französischen Regierung, sie habe bis 1999 in Bezug auf die Erträge aus den „Komfortdienstleistungen" fehlerhaft gehandelt, nicht mit einer beabsichtigten Berichtigung einhergegangen sei. Die Kommission erhält daher diesen Teil der Rüge aufrecht. Darüber hinaus hält sie die Führung der roten Liste und die Herausgabe eines gedruckten oder elektronischen Telefonverzeichnisses

für unterschiedliche Tätigkeiten. Dabei verweist sie auf Artikel 6 Absätze 2 und 3 der Richtlinie 98/10. Aus diesen Bestimmungen folge, dass jeder Anbieter für seine eigenen Teilnehmer eine eigene rote Liste führe. Deren Kosten hätten mit den Kosten und Erträgen des Telefonverzeichnisses nichts zu tun. Die französische Regierung erhält ihren Standpunkt in der Gegenerwiderung aufrecht.

69. Zweitens rügt die Kommission, die französischen Behörden hätten für das Jahr 1998 historische Kosten bei der Berechnung berücksichtigt und nicht die besten verfügbaren Techniken zugrunde gelegt. Sie weist auf Anhang III der Richtlinie 97/33 hin, wonach die Ansätze für Kosten und Einnahmen auf zukünftige Fälle auszurichten seien. Die französische Regierung führt in der Klagebeantwortung aus, sie habe die Empfehlungen der Kommission zur Anwendung von Anhang III der Richtlinie 97/33 so weit wie möglich berücksichtigt. Hierzu stellt die Kommission in der Erwiderung fest, dass Frankreich anerkenne, den Verpflichtungen für das Jahr 1998 nicht nachgekommen zu sein. Die französische Regierung weist in der Gegenerwiderung auf die Anwendungsschwierigkeiten hin, die entstehen würden, wenn die 1999 angewandte zutreffende Methode nachträglich auf das Jahr 1998 angewandt werden müsste.

70. Drittens macht die Kommission geltend, außer was die Erträge aus den öffentlichen Telefonen und der Erbringung von Telefonauskunftsdiensten angehe, sei nicht der immaterielle Vorteil berücksichtigt worden, den France Télécom aus der Erbringung des Universaldienstes gezogen habe. Nach Artikel 5 Absatz 4 der Richtlinie 97/33 seien etwaige Marktvorteile des Anbieters zu berücksichtigen, der die öffentlichen Dienstleistungen erbringe. Die Kommission zählt einige Beispiele etwaiger Marktvorteile für France Télécom auf, die möglicherweise hätten berücksichtigt werden müssen. In der Klagebeantwortung räumt die französische Regierung ein, dass Artikel 5 Absatz 4 nicht nachgekommen worden sei. Es sei aber unmöglich, die Kosten des Universaldienstes noch nachträglich zu schätzen.

71. Bei der Beurteilung dieser Rüge steht Folgendes im Vordergrund. Die französische Regierung erkennt nahezu in Bezug auf alle Beschwerdepunkte an, dass sie den Bestimmungen der Richtlinie nicht nachgekommen sei. Mit diesem Anerkenntnis steht für mich die Begründetheit dieser Rüge fest. In einem Punkt, der die rote Liste betrifft, stimmt die französische Regierung der Ansicht der Kommission nicht zu. Auch in diesem Punkt gelange ich aber zu dem Schluss, dass die Rüge begründet ist. Meines Erachtens ist klar, dass das Führen der roten Liste eine andere Tätigkeit ist als die Herausgabe eines Telefonbuchs. Dann können die Kosten der Führung dieser Liste aber auch als besonderer Kostenbestandteil ausgewiesen werden. Dabei ist mitzuberücksichtigen, dass die rote Liste zur Verwaltung der Teilnehmer geführt wird und mit dem Universaldienst selbst nichts zu tun hat. Die Herausgabe eines Telefonbuchs ist dagegen nach der Richtlinie 98/10 Bestandteil des Universaldienstes. In das Telefonverzeichnis müssen daher — bei einem Wettbewerbsumfeld — auch Teilnehmer anderer Anbieter aufgenommen werden, was Kosten verursacht und zu Erträgen führt.

Sechste Rüge

72. Frankreich ist nach Ansicht der Kommission Artikel 5 Absatz 5 Unterabsatz 2 der Richtlinie 97/33 nicht in vollem Umfang nachgekommen. Der Bericht der französischen Behörden für 1997 weise zu Unrecht nicht aus, welche Beiträge die Beteiligten zu den Nettokosten des Universaldienstes geleistet hätten. Die französische Regierung räumt ein, dass die Berichte für 1997 und 1998 die Voraussetzungen der Richtlinie 97/33 nicht vollständig erfüllten.

73. Da die französische Regierung anerkennt, dass ihre Berichte für die Jahre 1997 und 1998 die Voraussetzungen des Artikels 5 Absatz 5 der Richtlinie 97/33 nicht erfüllten, gelange ich zu dem Schluss, dass die sechste Rüge begründet ist.

VI — Ergebnis

74. Angesichts der vorstehend wiedergegebenen Tatsachen und Umstände schlage ich dem Gerichtshof vor,

a) festzustellen, dass die Französische Republik

— dadurch, dass sie nicht die Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um Artikel 4c der Richtlinie 90/388/EWG der Kommission vom 28. Juni 1990 über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikationsdienste in der Fassung der Richtlinie 96/19/EG und Artikel 5 Absätze 1, 3, 4 und 5 der Richtlinie 97/33/EG des Europäischen Parla-

ments und des Rates vom 30. Juni 1997 über die Zusammenschaltung in der Telekommunikation durchzuführen,

— jedenfalls aber dadurch, dass sie diese Maßnahmen der Kommission nicht mitgeteilt hat,

gegen ihre Verpflichtungen aus diesen Richtlinien verstoßen hat;

b) der Französischen Republik gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.