URTEIL DES GERICHTSHOFS (Dritte Kammer)

3. März 2011 *

In der Rechtssache C-134/10

betreffend eine Vertragsverletzungsklage nach Art. 258 AEUV, eingereicht am 15. März 2010,

Europäische Kommission, vertreten durch A. Nijenhuis und C. Vrignon als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Königreich Belgien, vertreten durch M. Jacobs und T. Materne als Bevollmächtigte,

Beklagter,

erlässt

* Verfahrenssprache: Französisch.

DER GERICHTSHOF (Dritte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten K. Lenaerts, der Richterin R. Silva de Lapuerta sowie der Richter G. Arestis (Berichterstatter), J. Malenovský und T. von Danwitz,

Generalanwalt: P. Cruz Villalón,
Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

aufgrund des nach Anhörung des Generalanwalts ergangenen Beschlusses, ohne Schlussanträge über die Rechtssache zu entscheiden,

folgendes

Urteil

1 Mit ihrer Klage beantragt die Europäische Kommission, festzustellen, dass das Königreich Belgien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie 2002/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten (Universaldienstrichtlinie) (ABl. L 108, S. 51) und Art. 56 AEUV verstoßen hat, dass es Art. 31 dieser Richtlinie nicht ordnungsgemäß umgesetzt hat.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

2 Der 43. Erwägungsgrund der Universaldienstrichtlinie lautet:

„Gegenwärtig legen die Mitgliedstaaten für die zur öffentlichen Ausstrahlung von Hörfunk- und Fernsehsendungen eingerichteten Netze bestimmte Übertragungspflichten fest. Die Mitgliedstaaten sollten in der Lage sein, in Verfolgung legitimer öffentlicher Interessen den unter ihre Gerichtsbarkeit fallenden Unternehmen angemessene Übertragungspflichten aufzuerlegen; diese sollten jedoch nur auferlegt werden, soweit sie zur Erreichung der von den Mitgliedstaaten im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht klar umrissenen Ziele von allgemeinem Interesse erforderlich sind; sie sollten verhältnismäßig und transparent sein und regelmäßig überprüft werden. Die von den Mitgliedstaaten auferlegten Übertragungspflichten sollten zumutbar sein, das heißt sie sollten unter Berücksichtigung klar umrissener Ziele von allgemeinem Interesse dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen und transparent sein; gegebenenfalls könnte hierfür ein angemessenes Entgelt vorgesehen werden. Eine derartige Übertragungspflicht kann die Übermittlung besonderer Dienste, die einen angemessenen Zugang für behinderte Nutzer ermöglichen, einschließen."

3 Art. 31 der Universaldienstrichtlinie lautet:

„(1) Die Mitgliedstaaten können zur Übertragung bestimmter Hör- und Fernsehrundfunkkanäle und -dienste den unter ihre Gerichtsbarkeit fallenden Unternehmen, die für die öffentliche Verbreitung von Hör- und Fernsehrundfunkdiensten genutzte

elektronische Kommunikationsnetze betreiben, zumutbare Übertragungspflichten auferlegen, wenn eine erhebliche Zahl von Endnutzern diese Netze als Hauptmittel zum Empfang von Hörfunk- und Fernsehsendungen nutzen. Solche Verpflichtungen dürfen jedoch nur auferlegt werden, soweit sie zur Erreichung klar umrissener Ziele von allgemeinem Interesse erforderlich sind; sie müssen verhältnismäßig und transparent sein. Sie werden regelmäßig überprüft.

(2) Weder Absatz 1 dieses Artikels noch Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie 2002/19/EG [des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Zugang zu elektronischen Kommunikationsnetzen und zugehörigen Einrichtungen sowie deren Zusammenschaltung (ABl. L 108, S. 7)] (Zugangsrichtlinie) beeinträchtigt die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, in Bezug auf die nach diesem Artikel auferlegten Verpflichtungen gegebenenfalls ein angemessenes Entgelt festzulegen; dabei ist zu gewährleisten, dass bei vergleichbaren Gegebenheiten keine Diskriminierung hinsichtlich der Behandlung der Unternehmen erfolgt, die elektronische Kommunikationsnetze betreiben. Sofern ein Entgelt vorgesehen ist, stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass die Erhebung nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und in transparenter Weise erfolgt."

Nationales Recht

4 Art. 13 des Gesetzes vom 30. März 1995 betreffend die Netze zur Verbreitung von Rundfunksendungen und die Ausübung von Rundfunkaktivitäten im zweisprachigen Gebiet Brüssel-Hauptstadt (*Moniteur belge* vom 22. Februar 1996, S. 3797) in der

durch das Gesetz vom 16. März 2007 (*Moniteur belge* vom 5. April 2007, S. 19229) geänderten Fassung (im Folgenden: Gesetz vom 30. März 1995) bestimmt:

„Betreiber müssen zur Gewährleistung des Pluralismus und der kulturellen Vielfalt folgende Fernsehprogramme zum Zeitpunkt ihrer Ausstrahlung in voller Länge übertragen:

— Fernsehprogramme, die von den öffentlichen Rundfunkanstalten gesendet werden, die der Zuständigkeit der Französischen Gemeinschaft unterstehen, und von denjenigen, die der Zuständigkeit der Flämischen Gemeinschaft unterstehen;

— Fernsehprogramme, die von einem anderen Rundfunkveranstalter gesendet werden, der der Zuständigkeit der Französischen oder der Flämischen Gemeinschaft untersteht und der vom König in einem im Ministerrat beratenen Erlass bezeichnet wird;

— Fernsehprogramme, die von der öffentlichen Rundfunkanstalt der Deutschsprachigen Gemeinschaft gesendet werden und die vom König in einem im Ministerrat beratenen Erlass bezeichnet werden. Der für dieses Gesetz zuständige Minister bestimmt nach Stellungnahme des Instituts die Einzelheiten dieser Verbreitung (gegebenenfalls über einen geteilten Kanal);

— Fernsehprogramme, die auf Brüssel-Hauptstadt ausgerichtet sind und von regionalen Rundfunkanstalten gesendet werden, die die Genehmigung der Französischen Gemeinschaft und der Flämischen Gemeinschaft erhalten haben, unter Berücksichtigung ihres Sendegebiets.

Die Erforderlichkeit der Verpflichtungen im Sinne des vorstehenden Absatzes wird in regelmäßigen Zeitabständen vom Institut überprüft. Ist das Institut der Ansicht, dass die Beibehaltung dieser Verpflichtungen nicht mehr erforderlich ist, erwähnt es dies klar in dem jährlichen Bericht im Sinne von Art. 34 des Gesetzes vom 17. Januar 2003 über die Stellung der Regulierungsbehörde der Sektoren der belgischen Post und Telekommunikation.

Der Minister kann nach Stellungnahme des Instituts vorsehen, dass ein Betreiber von diesem Artikel befreit wird.

Ein Betreiber, der in den Genuss dieser Befreiung gelangen möchte, stellt beim Institut einen mit Gründen versehenen Antrag, mit dem das Vorliegen mindestens eines der folgenden Umstände nachgewiesen wird:

a) es besteht technische Unmöglichkeit für den Betreiber;

b) es gibt nicht genügend Endnutzer im Netz, die dieses als Hauptmittel zum Empfang von Fernsehsendungen nutzen, so dass die für die Beseitigung der technischen Unmöglichkeit notwendigen Investitionen unangemessen sind.

Das Institut übermittelt dem Minister seine Stellungnahme spätestens sechs Wochen nach Eingang des Antrags. Diese Frist wird ausgesetzt, wenn das Institut der Ansicht ist, dass ergänzende Angaben seitens des Antragstellers erforderlich sind.

Hat das Institut nach Ablauf der Frist dem Minister keine Stellungnahme übermittelt, gilt dies als befürwortende Stellungnahme des Instituts."

Das Vorverfahren

5 Am 28. April 2006 übersandte die Kommission dem Königreich Belgien ein Mahnschreiben, in dem sie ihre Zweifel in Bezug auf die Konformität von Art. 13 des Gesetzes vom 30. März 1995 in seiner ursprünglichen Fassung mit Art. 31 Abs. 1 der Universaldienstrichtlinie und Art. 49 EG zum Ausdruck brachte.

6 Mit Schreiben vom 5. Oktober 2006 trat das Königreich Belgien den Beanstandungen der Kommission entgegen und teilte ihr mit, dass in Kürze eine Überarbeitung der Regelung über die Gewährung des Status eines Trägers der Übertragungspflicht in der Region Brüssel-Hauptstadt erforderlich werde.

7 Nachdem die belgischen Behörden ihr die Änderungen von Art. 13 des Gesetzes vom 30. März 1995 durch das Gesetz vom 16. März 2007 übermittelt hatten, brachte die Kommission mit ergänzendem Mahnschreiben vom 27. Juni 2007 ihre Zweifel in Bezug auf die Vereinbarkeit der neuen Bestimmungen mit Art. 31 Abs. 1 der Universaldienstrichtlinie und Art. 49 EG zum Ausdruck. Die Kommission forderte das Königreich Belgien auf, binnen zwei Monaten ab Zugang dieses Schreibens Stellung zu nehmen.

8 Mit Schreiben vom 1. August 2007 beantragte das Königreich Belgien eine zusätzliche Frist für die Antwort und kündigte seine Absicht an, dem Mahnschreiben, erforderlichenfalls durch Anpassung des rechtlichen Rahmens, in der gewünschten Weise nachzukommen. Es wies die Kommission jedoch auf interne Schwierigkeiten institutioneller Art hin. Die Kommission gewährte eine Verlängerung der Antwortfrist bis zum 29. Oktober 2007. Ein neuer Antrag auf Verlängerung dieser Frist, der bei der Kommission am 26. Oktober 2007 gestellt wurde und in dem eine Berufung auf die gleichen Gründe erfolgte, wurde von der Kommission abgelehnt.

9 Mit Schreiben vom 8. Mai 2008 gab die Kommission eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab, mit der sie das Königreich Belgien aufforderte, die Maßnahmen zu ergreifen, die erforderlich sind, um dieser Stellungnahme binnen zwei Monaten ab ihrem Zugang nachzukommen.

10 Das Königreich Belgien antwortete mit Schreiben vom 4. Juli 2008 und machte geltend, dass die neue Regelung mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sei.

11 In einer ergänzenden mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 1. Dezember 2008 wiederholte die Kommission unter Berufung auf das Urteil vom 13. Dezember 2007, United Pan-Europe Communications Belgium u. a. (C-250/06, Slg. 2007, I-11135), ihre Ausführungen, wonach die belgische Regelung die in diesem Urteil angeführten Kriterien der Transparenz und der Nichtdiskriminierung nicht erfülle.

12 Mit Schreiben vom 16. Januar 2009 antwortete das Königreich Belgien auf die ergänzende mit Gründen versehene Stellungnahme, dass nach der Aufhebung der Ministerialerlasse über die Benennung der Fernsehsender, die aus der Übertragungspflicht begünstigt würden, durch den Staatsrat (Belgien) kein privater Rundfunkveranstalter über den Status eines Trägers der Übertragungspflicht verfüge und dass Belgien somit Art. 31 Abs. 1 der Universaldienstrichtlinie nachgekommen sei.

13 Da die Antwort des Königreichs Belgien die Kommission nicht überzeugte, hat sie die vorliegende Klage erhoben.

Zur Klage

Zur Zulässigkeit

Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

14 Das Königreich Belgien rügt die Unzulässigkeit der Klage aus drei Gründen.

15 Erstens führe Art. 31 Abs. 1 der Universaldienstrichtlinie eine bloße Ermächtigung der Mitgliedstaaten ein, Übertragungspflichten vorzuschreiben. Art. 258 AEUV betreffe jedoch nur die Verletzung einer Verpflichtung, so dass die in diesem Artikel aufgestellten Voraussetzungen für die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens beim Gerichtshof nicht erfüllt seien.

16 Sodann sei die vorliegende Klage rein hypothetisch. Die nationalen Bestimmungen, auf die die Kommission abstelle, könnten nämlich keine Vertragsverletzung darstellen, da das Königreich Belgien sie nicht tatsächlich angewandt habe. Das Verfahren der Benennung der Fernsehsender, die Träger der Übertragungspflicht seien, sei nicht angewandt worden.

17 Schließlich macht das Königreich Belgien geltend, die dritte von der Kommission in ihrer Klageschrift erhobene Rüge, wonach dieser Mitgliedstaat die Übertragungspflicht nicht auf die Netzbetreiber beschränkt habe, deren Teilnehmer eine erhebliche Anzahl von Endnutzern darstellten, sei erstmals in der Phase der Klageschrift erhoben worden. Daher fehle es an der Identität der im Vorverfahren und der in der

Klageschrift geltend gemachten Gründe, was Belgien daran gehindert habe, sich zu verteidigen.

18 Die Kommission erwidert, der bloße Umstand, dass das Königreich Belgien Art. 31 Abs. 1 der Universaldienstrichtlinie in sein nationales Recht umgesetzt habe, bringe das Argument zu Fall, dass diese Bestimmung eine Ermächtigung für die Mitgliedstaaten darstelle, anstatt ihnen eine Verpflichtung aufzuerlegen. In Bezug auf das Argument, die vorliegende Klage sei rein hypothetisch, genüge der Umstand, dass das Gesetz zur Umsetzung dieser Richtlinie nicht angewandt worden sei, nicht, um dieses Gesetz mit dem Unionsrecht vereinbar zu machen.

19 In Bezug auf die fehlende Identität der Gründe zwischen dem Mahnschreiben, der mit Gründen versehenen Stellungnahme und der Klageschrift führt die Kommission aus, eine solche Rüge der Unzulässigkeit gelte nur für die betreffende Beanstandung und nicht für die gesamte Klage. Auf alle Fälle sei diese Rüge bereits in gleichem Umfang im ergänzenden Mahnschreiben, in der mit Gründen versehenen Stellungnahme und der ergänzenden mit Gründen versehenen Stellungnahme erhoben worden, und die Änderung ihrer Bezeichnung beruhe auf einer Beschränkung des Gegenstands dieser Rüge, die nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs zulässig sei, da einer der beiden Teile dieser Rüge fallen gelassen worden sei.

Würdigung durch den Gerichtshof

20 Die Kommission beanstandet, dass das Königreich Belgien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus der Universaldienstrichtlinie verstoßen habe, dass es deren Art. 31 nicht ordnungsgemäß umgesetzt habe.

21 Wie das Königreich Belgien geltend macht, führt Art. 31 eine bloße Ermächtigung für die Mitgliedstaaten ein, eine Regelung zu erlassen, die die Übertragungspflicht für Fernsehkanäle vorsieht. Im vorliegenden Fall steht jedoch fest, dass die belgische Regelung, im Einzelnen Art. 13 Abs. 1 zweiter Gedankenstrich des Gesetzes vom 30. März 1995, die Benennung bestimmter Sender vorsieht, die Träger einer Übertragungspflicht sind. Somit hat das Königreich Belgien entgegen seinem Vorbringen von dieser Ermächtigung Gebrauch gemacht, denn es besteht eine Regelung zur Umsetzung von Art. 31 der Universaldienstrichtlinie in sein nationales Recht. Die Rügen der Kommission beziehen sich insbesondere auf die Frage, ob diese vom Königreich Belgien vorgenommene Umsetzung mit dem Unionsrecht vereinbar ist.

22 Zum Vorbringen, die vorliegende Klage sei rein hypothetisch, weil das Königreich Belgien Art. 13 Abs. 1 zweiter Gedankenstrich des Gesetzes vom 30. März 1995 nicht tatsächlich angewandt habe, da gegenwärtig keinem Sender eine Übertragungspflicht obliege, genügt die Feststellung, dass ein solcher Umstand diese Bestimmung nicht mit dem Unionsrecht vereinbar machen kann.

23 Zur fehlenden Identität der Gründe zwischen dem Vorverfahren und der Klage ist festzustellen, dass die Kommission tatsächlich die Bezeichnung ihrer dritten Rüge geändert und eine der beiden Teilrügen dieser Rüge fallen gelassen hat.

24 Zum einen hat jedoch der Gerichtshof bereits festgestellt, dass der Streitgegenstand im gerichtlichen Verfahren beschränkt werden kann (vgl. insbesondere Urteile vom 18. März 2006, Kommission/Spanien, C-221/04, Slg. 2006, I-4515, Randnr. 33, und vom 14. Juni 2007, Kommission/Irland, C-148/05, Randnr. 35).

25 Zum anderen steht fest, dass der Teil der dritten Rüge, der in der Klageschrift aufrechterhalten worden ist, sowohl im ergänzenden Mahnschreiben als auch in der mit Gründen versehenen Stellungnahme und der ergänzenden mit Gründen versehenen Stellungnahme aufgeführt ist. Das Königreich Belgien kann daher nicht mit Erfolg behaupten, dass diese Rüge erstmals vor dem Gerichtshof erhoben worden sei und dass es sich in dieser Hinsicht nicht zweckdienlich habe verteidigen können.

26 Somit ergibt sich aus den vorstehenden Erwägungen, dass die vorliegende Klage für zulässig zu erklären ist.

Zur Begründetheit

Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

27 Die Kommission stützt ihre Klage auf drei Rügen.

28 Mit der ersten Rüge wird das Fehlen von eindeutig festgelegten Zielen des Allgemeininteresses in der fraglichen nationalen Regelung beanstandet. Nach Ansicht der Kommission erwähnt diese Regelung diese Ziele des Allgemeininteresses in sehr vagen und allgemeinen Worten, und die von den nationalen Behörden verwendeten Kriterien für die Auswahl der Fernsehsender, die Träger der Übertragungspflicht seien, seien weder in der Regelung selbst noch in den Vorarbeiten zu ihr genau angegeben.

29 Nur der Begründung der fraglichen nationalen Regelung sei nämlich zu entnehmen, dass bei der Erstellung des Verzeichnisses der Fernsehsender, die Träger der Übertragungspflicht sein könnten, das mit dieser Regelung verfolgte Ziel des Allgemeininteresses genau zu beschreiben sei. Auf das Urteil United Pan-Europe Communications Belgium u. a. hin, in dem gerade geprüft worden sei, ob Art. 56 AEUV Art. 13 des Gesetzes vom 30. März 1995 in seiner ursprünglichen Fassung entgegengestanden habe, sei der Ministerialerlass vom 17. Januar 2001 zur Bezeichnung der Fernsehsender, die Träger der Übertragungspflicht seien, durch das Urteil des Staatsrats vom 14. Juli 2008 insbesondere mit der Begründung aufgehoben worden, dass die von den Behörden verwendeten Kriterien nicht im Voraus bekannt seien.

30 Mit ihrer zweiten Rüge beanstandet die Kommission, dass mit dem in Art. 13 Abs. 1 zweiter Gedankenstrich des Gesetzes vom 30. März 1995 vorgesehenen Verfahren der Gewährung des Status eines Trägers der Übertragungspflicht der Grundsatz der Transparenz nicht eingehalten werde.

31 Zunächst habe das Königreich Belgien über die Angaben hinaus, die sich auf die Verabschiedung des Ministerialerlasses vom 17. Januar 2001 bezögen, keine zusätzlichen Angaben gemacht. Damit besäßen die Behörden in Ermangelung objektiver Kriterien, die das unerlässliche Mindestmaß an Transparenz und Rechtssicherheit gewährleisteten, ein sehr umfangreiches Ermessen, das potenziell willkürlich gebraucht werden könnte.

32 Schließlich führt die Kommission aus, der Mangel an Transparenz werde dadurch verstärkt, dass die Übertragungspflicht offenbar auf Rundfunkveranstalter Anwendung finde und daher in unbestimmter Weise auf sämtliche von ihnen übertragenen Fernsehkanäle und nicht auf Kanäle, die wegen des Inhalts ihrer Fernsehprogramme individuell bezeichnet würden. Gestützt auf das Urteil United Pan-Europe Communications Belgium u. a. führt die Kommission aus, dass der in Art. 31 Abs. 1 der Universaldienstrichtlinie verwendete Begriff „bestimmt“ dahin auszulegen sei, dass

der Status eines der Übertragungspflicht eng auf Fernsehkanäle begrenzt sei, deren Gesamtprogramminhalt geeignet sei, das gesetzte Ziel des Allgemeininteresses zu erreichen.

33 Schließlich gehe aus diesem Urteil hervor, dass die Kriterien, auf deren Grundlage der Status eines Trägers der Übertragungspflicht gewährt werde, nicht diskriminierend sein dürften und dass die Gewährung dieses Status nicht von einem Erfordernis der Niederlassung im Inland abhängig gemacht werden dürfe. Nach der fraglichen nationalen Regelung betreffe jedoch die Übertragungspflicht nur die Programme, die von der Französischen Gemeinschaft oder der Flämischen Gemeinschaft angehörenden Rundfunkveranstaltern übertragen würden. Somit verstoße der Ausschluss von im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats niedergelassenen Veranstaltern ohne besondere Rechtfertigung nicht nur wegen seiner diskriminierenden und beschränkenden Tragweite, sondern auch wegen fehlender Transparenz gegen Art. 56 AEUV und verletze deswegen Art. 31 der Universaldienstrichtlinie.

34 Mit ihrer dritten Rüge beanstandet die Kommission die Nichtbeachtung des Anwendungsbereichs von Art. 31 der Universaldienstrichtlinie. Aus Art. 13 des Gesetzes vom 30. März 1995 gehe nämlich hervor, dass umgekehrt zu dem, was die Universaldienstrichtlinie vorsehe, der Betreiber eines Netzes, bei dem die Zahl von Endnutzern, die dieses Netz als Hauptmittel zum Empfang von Hörfunk- und Fernsehrundfunkkanälen nutzten, nicht erheblich sei, grundsätzlich den Übertragungspflichten unterliege, sofern der Minister nicht eine Abweichung bewillige.

35 Das Königreich Belgien bestreitet die ihm zur Last gelegte Vertragsverletzung.

36 Dieser Mitgliedstaat macht geltend, dass seine nationale Regelung der Gewährung des Status eines Trägers der Übertragungspflicht mit dem Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs vereinbar sei. Diese Regelung finde nämlich nur auf die in der zweisprachigen Region Brüssel-Hauptstadt niedergelassenen belgischen Rundfunkveranstalter Anwendung und nicht auf in anderen Mitgliedstaaten niedergelassene Rundfunkveranstalter.

37 Die erwähnte Regelung stelle keinen Vorteil dar, der den nationalen Rundfunkveranstaltern zum Nachteil der in anderen Mitgliedstaaten niedergelassenen Rundfunkveranstalter gewährt werde, da sie als Gegenleistung für umfangreiche Verpflichtungen gewährt werde, die die betreffenden inländischen Rundfunkveranstalter gegenüber den belgischen Gemeinschaften eingegangen seien. Im Übrigen beanspruchten die in anderen Mitgliedstaaten niedergelassenen Rundfunkveranstalter zum einen nicht den Status eines Trägers der Übertragungspflicht in der Region Brüssel, da die Brüsseler Fernsehzuschauer nicht ihr Zielpublikum seien, und zum anderen seien sie Träger dieser Verpflichtung in ihrem Herkunftsmitgliedstaat und genössen die Freiheit zur Übertragung in der Region Brüssel gemäß Art. 14 des Gesetzes vom 30. März 1995. Diese Rundfunkveranstalter verfügten im Übrigen über andere technische Mittel für die Weiterübertragung ihrer Programme.

38 Das Königreich Belgien macht geltend, wenn in der Regelung der Gewährung des Status eines Trägers der Übertragungspflicht, die durch die in Rede stehende nationale Regelung eingeführt werde, eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs zu sehen sein sollte, sei diese doch durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt.

39 Diese Regelung gehöre nämlich zu einer Politik im audiovisuellen Bereich, die darauf abziele, den Fernsehzuschauern den Zugang zu den öffentlich-rechtlichen lokalen Fernsehkanälen oder zu Kanälen, die Verpflichtungen zur Erbringung öffentlicher Dienstleistungen wahrnähmen, zu gewähren. Bezweckt sei damit der Schutz des pluralistischen und kulturellen Charakters des Programmangebots über Kabel und die Gewährleistung des Zugangs aller Fernsehzuschauer zu dieser Vielfalt.

40 Zur Vereinbarkeit der in Art. 13 des Gesetzes vom 30. März 1995 vorgesehenen Übertragungspflichten mit der Universaldienstrichtlinie führt das Königreich Belgien aus, dass diese nur für öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter der Französischen und der Flämischen Gemeinschaft sowie für lokale Fernsehkanäle bestünden. Belgien habe nicht von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, andere Rundfunkveranstalter zu bezeichnen, so dass ihm keine Vertragsverletzung zur Last gelegt werden könne.

41 Schließlich macht das Königreich Belgien geltend, die Ziele des Allgemeininteresses in seiner Regelung seien im Gesetz vom 30. März 1995 selbst eindeutig festgelegt, denn dieses ziele darauf ab, den Pluralismus und die kulturelle Vielfalt zu gewährleisten, und die Gewährung des Status eines Trägers der Übertragungspflicht erfolge in einem klaren und transparenten Verfahren, das durch dieses Gesetz festgelegt werde.

Würdigung durch den Gerichtshof

42 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die Bezeichnung bestimmter Fernsehkanäle als Träger einer Übertragungspflicht nach Art. 13 des Gesetzes vom 30. März 1995 eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs im Sinne von Art. 56 AEUV darstellt, wie der Gerichtshof bereits in Bezug auf die Bezeichnung von Kanälen bestimmter privater Rundfunkveranstalter durch Ministerialerlass gemäß der ursprünglichen Fassung der erwähnten nationalen Bestimmung in den Randnrn. 28 bis 38 des Urteils United Pan-Europe Communications Belgium u. a. festgestellt hat.

43 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs kann eine solche Beschränkung einer vom AEU-Vertrag garantierten Grundfreiheit gerechtfertigt sein, wenn sie zwingenden Gründen des Allgemeinwohls entspricht, sofern sie geeignet ist, die Erreichung des mit ihr verfolgten Ziels zu gewährleisten, und nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist (Urteil United Pan-Europe Communications

Belgium u. a., Randnr. 39 und die dort angeführte Rechtsprechung). Diese Sichtweise liegt auch Art. 31 Abs. 1 der Universaldienstrichtlinie zugrunde, der die Mitgliedstaaten ermächtigt, zumutbare Übertragungspflichten aufzuerlegen, soweit solche Pflichten „zur Erreichung der von den einzelnen Mitgliedstaaten ausdrücklich festgelegten Ziele von allgemeinem Interesse erforderlich sind", und verlangt, dass sie „verhältnismäßig und transparent" sind.

44 Im vorliegenden Fall besteht das verfolgte, in Art. 13 des Gesetzes vom 30. März 1995 genannte Ziel darin, den Pluralismus und die kulturelle Vielfalt zu erhalten. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs und wie die Kommission in der vorliegenden Rechtssache anerkennt, kann Kulturpolitik einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses darstellen, der eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs rechtfertigt (vgl. in diesem Sinne Urteil United Pan-Europe Communications Belgium u. a., Randnr. 41 und die dort angeführte Rechtsprechung).

45 Allerdings wirft die Kommission die Frage nach der Verhältnismäßigkeit des Gesetzes vom 30. März 1995 und genauer der Angemessenheit des Verfahrens und der Kriterien auf, die für die Bezeichnung der Kanäle, für die die Übertragungspflicht gelte, aufgestellt worden sind.

46 Das Königreich Belgien macht geltend, dass seine Behörden von der Möglichkeit, andere Rundfunkveranstalter neben den öffentlich-rechtlichen Anstalten, die der Zuständigkeit der Französischen und der Flämischen Gemeinschaft unterstünden, und den lokalen Fernsehkanälen, die von der vorliegenden Vertragsverletzungsklage nicht betroffen seien, zu bezeichnen, keinen Gebrauch gemacht haben.

47 Insoweit geht in der Tat aus der von der Kommission eingereichten Klageschrift, insgesamt betrachtet, und besonders aus den zahlreichen Verweisungen auf Art. 13 Abs. 1 zweiter Gedankenstrich des Gesetzes vom 30. März 1995 sowie auf das Urteil United Pan-Europe Communications Belgium u. a., das die Vereinbarkeit einer

Maßnahme zur Durchführung dieser Bestimmung mit dem Unionsrecht betrifft, hervor, dass sich die Tragweite der vorliegenden Klage auf die Bezeichnung der Programme solcher privater Rundfunkveranstalter durch Erlass gemäß Art. 13 Abs. 1 zweiter Gedankenstrich beschränkt. Daher ist das Argument der Kommission, das darauf gestützt wird, dass Art. 13 Abs. 1 erster Gedankenstrich des Gesetzes vom 30. März 1995 selbst bestimme, dass die von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, die der Zuständigkeit der Französischen Gemeinschaft oder der Flämischen Gemeinschaft unterstünden, übertragenen Fernsehprogramme der Übertragungspflicht unterlägen, nicht erheblich, da diese Bestimmung in der Klageschrift nicht speziell erörtert wird und daher als von der Klage nicht erfasst zu betrachten ist.

48 Es ist jedoch zu beachten, dass Art. 13 des Gesetzes vom 30. März 1995 die Umsetzung von Art. 31 der Universaldienstrichtlinie gewährleisten soll und dass sein Abs. 1 zweiter Gedankenstrich gerade die Bezeichnung der erwähnten anderen, privaten Veranstalter als Träger der Übertragungspflicht vorsieht.

49 Da Gegenstand der Vertragsverletzungsklage somit die Art und Weise ist, in der die Universaldienstrichtlinie in nationales Recht umgesetzt worden ist, ist zu prüfen, ob sich aus dem Wortlaut dieser Regelung selbst ergibt, dass die Umsetzung unzureichend oder fehlerhaft ist (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 21. September 1999, Kommission/Irland, C-392/96, Slg. 1999, I-5901, Randnrn. 59 und 60, vom 20. November 2008, Kommission/Irland, C-66/06, Randnr. 59, und vom 12. Februar 2009, Kommission/Polen, C-475/07, Randnr. 54).

50 Zur ersten Rüge, dem Fehlen ausdrücklich festgelegter Ziele von allgemeinem Interesse in Art. 13 des Gesetzes vom 30. März 1995, ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 31 Abs. 1 Satz 2 der Universaldienstrichtlinie die Übertragungspflichten nur

auferlegt werden dürfen, soweit sie zur Erreichung ausdrücklich festgelegter Ziele von allgemeinem Interesse erforderlich sind, und dass diese Pflichten verhältnismäßig und transparent sein müssen.

51 Nach dem 43. Erwägungsgrund der Universaldienstrichtlinie sollten die Mitgliedstaaten nämlich in der Lage sein, in Verfolgung legitimer öffentlicher Interessen den unter ihre Gerichtsbarkeit fallenden Unternehmen angemessene Übertragungspflichten aufzuerlegen; diese sollten jedoch nur auferlegt werden, soweit sie zur Erreichung klar umrissener Ziele von allgemeinem Interesse erforderlich sind; sie sollten verhältnismäßig und transparent sein und regelmäßig überprüft werden.

52 Zwar sieht Art. 13 Abs. 1 des Gesetzes vom 30. März 1995 vor, dass der Betreiber zur Gewährleistung des Pluralismus und der kulturellen Vielfalt die Fernsehprogramme bestimmter Rundfunkanstalten, die der Zuständigkeit der belgischen Gemeinschaften unterstehen, zum Zeitpunkt ihrer Ausstrahlung in voller Länge übertragen müssen. Ferner verfolgt, wie der Gerichtshof festgestellt hat, das Gesetz vom 30. März 1995 auf diese Weise ein kulturelles Ziel des Allgemeininteresses, dessen Verwirklichung es im Übrigen gewährleisten soll (Urteil United Pan-Europe Communications Belgium u. a., Randnrn. 42 und 43).

53 Der Gerichtshof hat jedoch im Kontext einer Auslegung von Art. 56 AEUV in Bezug auf die Frage, ob die vorhergehende Fassung von Art. 13 Abs. 1 zweiter Gedankenstrich des Gesetzes vom 30. März 1995 für die Erreichung des verfolgten Ziels erforderlich war, entschieden, dass die Aufrechterhaltung des Pluralismus im Rahmen einer Kulturpolitik zwar im Zusammenhang mit dem Grundrecht auf Meinungsfreiheit steht und die nationalen Stellen somit insoweit über ein weites Ermessen verfügen, dass die Maßnahmen zur Durchführung einer solchen Politik aber auf keinen Fall außer Verhältnis zu diesem Ziel stehen dürfen und ihre Anwendung nicht zur Diskriminierung von Angehörigen anderer Mitgliedstaaten führen darf (Urteil United Pan-Europe Communications Belgium u. a., Randnr. 44). Daher ist der Status eines

Trägers der Übertragungspflicht streng auf diejenigen Kanäle zu beschränken, deren gesamter Programminhalt geeignet ist, das verfolgte Ziel des Allgemeininteresses zu erreichen (vgl. in diesem Sinne Urteil United Pan-Europe Communications Belgium u. a., Randnr. 47, und Urteil vom 22. Dezember 2008, Kabel Deutschland Vertrieb und Service, C-336/07, Slg. 2008, I-10889, Randnr. 42).

54 Die bloße Angabe eines allgemeinen politischen Ziels, die im Übrigen mit keinem zusätzlichen Hinweis verbunden ist, der es den Betreibern erlauben könnte, im Voraus Art und Umfang der genauen Voraussetzungen und Verpflichtungen, die zu erfüllen sind, festzustellen, wenn sie sich um die Gewährung des Status des Trägers der Übertragungspflicht bewerben, kann diesen Anforderungen nicht genügen.

55 Daher ist festzustellen, dass Art. 13 Abs. 1 zweiter Gedankenstrich des Gesetzes vom 30. März 1995 nicht klar die konkreten Kriterien festlegt, die von den nationalen Behörden für die Auswahl der Fernsehkanäle, die Träger der Übertragungspflicht sind, verwendet werden, und dass diese Bestimmung daher nicht hinreichend genau ist, um zu gewährleisten, dass die auf diese Weise ausgewählten Kanäle diejenigen sind, deren gesamter Programminhalt geeignet ist, das verfolgte kulturelle Ziel des Allgemeininteresses zu erreichen.

56 Somit ist die erste Rüge, die die Kommission zur Stützung ihrer Klage erhebt, begründet.

57 Mit ihrer zweiten Rüge wirft die Kommission dem Königreich Belgien vor, dass das Verfahren für die Gewährung des Status eines Trägers der Übertragungspflicht, das

in Art. 13 Abs. 1 zweiter Gedankenstrich des Gesetzes vom 30. März 1995 vorgesehen ist, nicht den Grundsatz der Transparenz aus Art. 31 Abs. 1 der Universaldienstrichtlinie wahre, da es an Kriterien für die Gewährung dieses Status fehle, die Fernsehkanäle, die diesen Status hätten, nicht angegeben seien und die Voraussetzung der Niederlassung im belgischen Hoheitsgebiet nicht eindeutig geregelt sei.

58 Zunächst bezeichnet Art. 13 des Gesetzes vom 30. März 1995 die Rundfunkveranstalter, für deren Programme die Übertragungspflicht gilt. Abs. 1 zweiter Gedankenstrich dieses Artikels gilt für alle nichtöffentlichen Rundfunkveranstalter, die in die Zuständigkeit der Französischen und der Flämischen Gemeinschaft fallen und die der König in einem im Ministerrat beratenen Erlass bestimmt.

59 Es ist festzustellen, dass diese Bestimmung kein objektives und im Voraus bekanntes Kriterium festlegt, das von den belgischen Behörden für die Bezeichnung der Programme dieser Veranstalter als Träger der Übertragungspflicht verwendet würde. Sie gibt nämlich nur an, dass der König durch im Ministerrat beratenen Erlass diejenigen unter ihnen bezeichnet, für die diese Verpflichtung gelten soll.

60 Unter diesen Umständen sind die für die Gewährung des Status eines Trägers der Übertragungspflicht zu erfüllenden Kriterien den nichtöffentlichen Rundfunkveranstaltern, für die die Übertragungspflicht gelten kann, unbekannt. Somit entspricht ein solches Verfahren nicht dem Transparenzgrundsatz im Sinne von Art. 31 Abs. 1 der Universaldienstrichtlinie.

61 Sodann geht aus Art. 31 Abs. 1 Satz 1 der Universaldienstrichtlinie hervor, dass die Mitgliedstaaten zur Übertragung bestimmter Hör- und Fernsehfunkkanäle den Betreibern elektronischer Kommunikationsnetze Übertragungspflichten auferlegen können.

62 Was die Bestimmtheit der Rundfunk- und Fernsehkanäle betrifft, für die die Übertragungspflicht gilt, hat der Gerichtshof bereits entschieden, dass die Mitgliedstaaten nach dem Wortlaut dieser Bestimmung diejenigen Kanäle, die unter die Übertragungspflicht fallen, spezifisch bezeichnen müssen (Urteil Kabel Deutschland Vertrieb und Service, Randnr. 24).

63 Ferner hat der Gerichtshof entschieden, dass dieser Status nicht automatisch allen Fernsehkanälen gewährt werden kann, die von einem privaten Rundfunkveranstalter ausgestrahlt werden, sondern strikt auf diejenigen zu beschränken ist, deren gesamter Programminhalt geeignet ist, das verfolgte Ziel des Allgemeininteresses zu erreichen (vgl. Urteile United Pan-Europe Communications Belgium u. a., Randnr. 47, und Kabel Deutschland Vertrieb und Service, Randnr. 42).

64 Nach dem Wortlaut von Art. 13 Abs. 1 zweiter Gedankenstrich des Gesetzes vom 30. März 1995 ist nicht ausgeschlossen, dass der König als Träger der Übertragungspflicht nichtöffentliche Rundfunkveranstalter bezeichnet, die der Zuständigkeit der Französischen und der Flämischen Gemeinschaft unterstehen, so dass für alle von diesen Rundfunkveranstaltern übertragenen Programme automatisch diese Pflicht gilt, unabhängig vom gesamten Inhalt dieser Programme und ihrer Eignung, die berechtigten Ziele des Allgemeininteresses zu erreichen, die mit der fraglichen nationalen Regelung verfolgt werden.

65 Daraus ergibt sich, dass Art. 13 Abs. 1 zweiter Gedankenstrich des Gesetzes vom 30. März 1995 nicht hinreichend klar vorschreibt, dass die Stellung eines Trägers der Übertragungspflicht nur bestimmten Fernsehkanälen gewährt werden kann, wie Art. 31 Abs. 1 der Universaldienstrichtlinie verlangt.

66 Schließlich ist zu beachten, dass die Kriterien, nach denen der Status eines Trägers der Übertragungspflicht gewährt wird, nicht diskriminierend sein dürfen. Insbesondere darf die Gewährung dieses Status weder rechtlich noch faktisch von einer Niederlassung im Inland abhängig sein (Urteil United Pan-Europe Communications Belgium u. a., Randnr. 48).

67 In diesem Zusammenhang ist, wie die Kommission, insoweit vom Königreich Belgien unwidersprochen, geltend macht, angesichts des Erfordernisses nach Art. 13 Abs. 1 zweiter Gedankenstrich des Gesetzes vom 30. März 1995, wonach die nichtöffentlichen Rundfunkveranstalter der Zuständigkeit der belgischen Gemeinschaften unterstehen müssen, nicht auszuschließen, dass die Gewährung des Status eines Trägers der Übertragungspflicht rechtlich und tatsächlich voraussetzt, dass diese Rundfunkveranstalter in Belgien niedergelassen sind.

68 Auf alle Fälle genügt dieses Erfordernis nicht, um die in Art. 31 Abs. 1 der Universaldienstrichtlinie vorgesehene Voraussetzung der Transparenz zu erfüllen. Es geht nämlich aus Art. 13 Abs. 1 zweiter Gedankenstrich des Gesetzes vom 30. März 1995 nicht klar hervor, welchen Umfang das Erfordernis hat, wonach die nichtöffentlichen Rundfunkveranstalter nur dann Träger der Übertragungspflicht sein können, wenn sie der Zuständigkeit der belgischen Gemeinschaften unterstehen.

69 In diesem Zusammenhang erläutet das Königreich Belgien nicht, was es unter Rundfunkveranstaltern versteht, die der Zuständigkeit ihrer Gemeinschaften unterstehen.

70 Somit ist die zweite Rüge, auf die die Kommission ihre Klage stützt, ebenfalls begründet.

71 Die dritte Rüge der Kommission betrifft die Nichtbeachtung des Anwendungsbereichs von Art. 31 der Universaldienstrichtlinie mit der Begründung, dass Art. 13 des Gesetzes vom 30. März 1995 die Übertragungspflicht nicht auf die Betreiber der elektronischen Kommunikationsnetze beschränkt habe, deren Teilnehmer eine erhebliche Zahl von Endnutzern sind.

72 Art. 13 Abs. 4 Buchst. b dieses Gesetzes erlaubt es dem Minister, nach Stellungnahme des Instituts einen Betreiber von Übertragungspflichten zu befreien, wenn er nicht über genügend Endnutzer in seinem Netz verfügt, die dieses als Hauptmittel zum Empfang von Hörfunk- und Fernsehrundfunkkanälen benutzen, so dass die notwendigen Investitionen für die Beseitigung der technischen Unmöglichkeit nicht angemessen sind.

73 Die Übertragungspflichten aufgrund von Art. 31 Abs. 1 der Universaldienstrichtlinie können den Betreibern elektronischer Kommunikationsnetze nur dann auferlegt werden, wenn eine erhebliche Zahl von Endnutzern diese Netze als Hauptmittel zum Empfang von Hörfunk- und Fernsehkanälen nutzt.

74 Daher ist festzustellen, dass Art. 13 Abs. 4 Buchst. b des Gesetzes vom 30. März 1995 die in Art. 31 Abs. 1 der Universaldienstrichtlinie vorgesehene Voraussetzung nicht ordnungsgemäß umsetzt. Da die belgischen Behörden Betreiber von Netzen mit einer nicht ausreichenden Zahl von Endnutzern, die diese Netze als Hauptmittel zum Empfang von Hörfunk- und Fernsehrundfunkkanälen benutzen, von Übertragungspflichten befreien können, können sie, wenn diese Befreiung verweigert wird, die Übertragungsverpflichtungen diesen Betreibern auferlegen. Ferner muss der betroffene Betreiber nachweisen, dass die Voraussetzungen für die Bewilligung der Befreiung erfüllt sind.

75 Da somit die in Art. 31 der Universaldienstrichtlinie vorgesehenen Übertragungspflichten nur die Betreiber von Netzen mit einer ausreichenden Zahl von Endnutzern, die diese als Hauptempfangsmittel nutzen, betreffen können, folgt daraus, dass Art. 13 Abs. 4 Buchst. b des Gesetzes vom 30. März 1995 Art. 31 Abs. 1 der Universaldienstrichtlinie nicht ordnungsgemäß umsetzt.

76 Somit ist festzustellen, dass die dritte Rüge, auf die die Kommission ihre Klage stützt, begründet ist.

77 Nach alledem hat das Königreich Belgien somit dadurch gegen seine Verpflichtungen aus der Universaldienstrichtlinie und Art. 56 AEUV verstoßen, dass es Art. 31 dieser Richtlinie nicht ordnungsgemäß umgesetzt hat.

Kosten

78 Nach Art. 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission die Verurteilung des Königreichs Belgien beantragt hat und dieses mit seinem Vorbringen unterlegen ist, sind ihm die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Dritte Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

1. **Das Königreich Belgien hat dadurch gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie 2002/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten (Universaldienstrichtlinie) und Art. 56 AEUV verstoßen, dass es Art. 31 dieser Richtlinie nicht ordnungsgemäß umgesetzt hat.**

2. **Das Königreich Belgien trägt die Kosten.**

Unterschriften