SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS SIEGBERT ALBER

vom 19. November 1998 *

A — Einführung

1. Im vorliegenden Vertragsverletzungsverfahren wirft die Kommission dem Großherzogtum Luxemburg einen Verstoß gegen seine Verpflichtungen aus der „Richtlinie 94/46/EG der Kommission vom 13. Oktober 1994 zur Änderung der Richtlinien 88/301/EWG und 90/388/EWG, insbesondere betreffend die Satelliten-Kommunikation" [1], vor. Luxemburg habe die zur Umsetzung der Richtlinie erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften nicht vollständig erlassen oder diese der Kommission zumindest nicht mitgeteilt.

2. Das Ziel dieser Richtlinie besteht im wesentlichen in einer Harmonisierung und Liberalisierung des Marktes für Satellitengeräte und Satellitendienste. Daher verpflichtet die Richtlinie die Mitgliedstaaten, bestehende ausschließliche und besondere Rechte für Betreiber der Satellitenkommunikation aufzuheben und allen Betreibern das Recht einzuräumen, Telekommunikationsdienstleistungen zu erbringen. Ebenso sind die Mitgliedstaaten gehalten, Regelungen zu treffen, die das Genehmigungs- und Anmeldeverfahren für den Betrieb von Satellitenfunkanlagen, insbesondere die Vergabe von Lizenzen und Frequenzen einschließlich der damit verbundenen Kosten, beinhalten. Gerade letzteres habe Luxemburg aber nicht innerhalb der ihm zustehenden Frist getan, so daß sich die Kommission gezwungen sah, die vorliegende Klage zu erheben.

B — Sachverhalt

3. Nach Artikel 4 der Richtlinie erteilen die Mitgliedstaaten „... der Kommission innerhalb von neun Monaten nach Inkrafttreten dieser Richtlinie alle Auskünfte, die es der Kommission ermöglichen, festzustellen, daß sie den Vorschriften der Artikel 1 und 2 nachgekommen sind". Die Richtlinie trat am 8. November 1994 in Kraft [2], mit der Folge, daß die Frist zur Mitteilung der getroffenen Maßnahmen am 8. August 1995 abgelaufen war.

4. Nachdem die Kommission keine Mitteilung der luxemburgischen Regierung über erlassene Maßnahmen erhalten hatte, forderte sie diese mit Schreiben vom 27. Oktober 1995

* Originalsprache: Deutsch.

1 — ABl. L 268, S. 15.

2 — Siehe Artikel 5 der Richtlinie.

gemäß Artikel 169 EG-Vertrag zur Äußerung auf.

5. In Beantwortung des Mahnschreibens informierte die luxemburgische Regierung mit Schreiben vom 20. Dezember 1995 die Kommission über ein Gesetzesvorhaben bezüglich der Telekommunikation, das u. a. die Aufhebung besonderer und ausschließlicher Rechte und das Verfahren zur Vergabe von Lizenzen regeln sollte. Des weiteren teilte Luxemburg mit Schreiben vom 27. Mai 1997 unter Bezugnahme auf die Umsetzung u. a. der Richtlinie 94/46 die Großherzogliche Verordnung vom 25. April 1997 betreffend die Mindestanforderungen an das Pflichtenheft für den Aufbau und Betrieb des GSM- [3] und GSM/DCS 1800-Netzes mit.

6. Nach Auffassung der Kommission betraf diese Verordnung aber gerade nicht die Satellitenkommunikation, sondern vielmehr den terrestrischen Mobilfunk.

7. Die Kommission sandte der luxemburgischen Regierung schließlich am 7. Juli 1997 eine mit Gründen versehene Stellungnahme. Darin erhob sie den Vorwurf, das Großherzogtum Luxemburg habe gegen die Verpflichtung zur ordnungsgemäßen Umsetzung der Richtlinie verstoßen. Die Kommission forderte die luxemburgische Regierung auf, die notwendigen Maßnahmen zu treffen, um der mit Gründen versehenen Stellungnahme binnen zwei Monaten nach Bekanntgabe nachzukommen.

8. Mit Schreiben vom 14. Juli 1997 teilte die luxemburgische Regierung unter Hinweis auf die Umsetzung u. a. der Richtlinie 94/46 der Kommission erneut die Großherzogliche Verordnung vom 25. April 1997 sowie das Gesetz vom 21. März 1997 über die Telekommunikation mit. Bezüglich der von Luxemburg vorgelegten Schreiben ist die Kommission der Auffassung, sie seien nicht geeignet, eine Umsetzung der Richtlinie zu gewährleisten. Zum einen sei die Verordnung vom 25. April 1997 nicht auf die Satellitenkommunikation anwendbar [4] und zum anderen bedürfe es bezüglich des Gesetzes vom 21. März 1997 weiterer Ausführungsbestimmungen hinsichtlich der Kriterien und Verfahren zur Vergabe der Genehmigungen für die Erbringung von Satellitendiensten.

9. Informell wurden der Kommission am 28. bzw. 30. Juli 1997 weitere Unterlagen übermittelt. Zum einen die Entwürfe zweier Großherzoglicher Verordnungen betreffend die Anforderungen an das Pflichtenheft für den Aufbau und Betrieb fester Telekommunikationsnetze in Ausführung des Artikels 7 Absatz 2 Buchstaben a und b des Gesetzes vom 21. März 1997. Offiziell wurden diese Entwürfe der Kommission am 8. September 1997 als Umsetzungsmaßnahmen für die Richtlinien 92/44/EG, 95/62/EG, 97/13/EG und 97/33/EG mitgeteilt. Erlassen wurden die

3 — Global System for Mobile communications (GSM).

4 — Da sich die luxemburgische Regierung im Rahmen ihrer Klagebeantwortung nicht mehr auf diese Verordnung beruft, braucht im weiteren darauf auch nicht mehr eingegangen zu werden.

beiden Großherzoglichen Verordnungen am 22. Dezember 1997 und schließlich am 29. Dezember 1997 im *Mémorial, Amtsblatt des Großherzogtums Luxemburg* veröffentlicht. Auf ihre Anfrage, ob sich der Anwendungsbereich dieser Verordnungen auch auf Satellitendienste erstrecke, erhielt die Kommission nach ihren Angaben keine Antwort.

10. Zum anderen wurde der Kommission informell eine weitere Verordnung, nämlich die Großherzogliche Verordnung vom 23. April 1997 betreffend Telekommunikationsendgeräte und Satellitenfunkanlagen einschließlich der gegenseitigen Anerkennung der Konformität, übermittelt. Diese Verordnung setze jedoch — so die Kommission — lediglich Artikel 1 der Richtlinie 94/46 um und sei ihr darüber hinaus auch nicht offiziell mitgeteilt worden.

11. Die Kommission kommt daher zu dem Ergebnis, daß das Großherzogtum Luxemburg die Richtlinie 94/46 nicht vollständig umgesetzt oder jedenfalls die getroffenen Umsetzungsmaßnahmen der Kommission nicht mitgeteilt habe. Die Maßnahmen bezögen sich entweder nur auf Teile der Richtlinie oder machten weitere Ausführungsbestimmungen erforderlich, die aber nicht getroffen und mitgeteilt worden seien.

12. Sie erhob deshalb Klage vor dem Gerichtshof und beantragt,

— festzustellen, daß das Großherzogtum Luxemburg dadurch gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie 94/46/EG der Kommission vom 13. Oktober 1994 zur Änderung der Richtlinien 88/301/EWG und 90/388/EWG, insbesondere betreffend die Satelliten-Kommunikation, verstoßen hat, daß es nicht die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um dieser Richtlinie nachzukommen;

— dem Großherzogtum Luxemburg die Kosten aufzuerlegen.

13. In der Klagebeantwortung trägt das Großherzogtum Luxemburg vor, die Richtlinie 94/46 sei, was die Aufhebung der ausschließlichen oder besonderen Rechte bei der Satellitenkommunikation betreffe, durch das Gesetz vom 21. März 1997 umgesetzt. Dieses Gesetz gelte gerade auch für die Satellitenkommunikation, da es sich auf die Telekommunikation im allgemeinen beziehe. Die Erbringung von Satellitendiensten bedürfe zwar einer Genehmigung, die jedoch quasi automatisch erteilt werde, da eine einfache Anmeldung genüge. Die Benutzung der Frequenzen werde durch eine allgemeine Genehmigung geregelt, was jedoch notwendig sei, um so den besonderen geographischen Gegebenheiten gerecht zu werden, um ein ordnungsgemäßes Funktionieren der Satellitendienste zu garantieren. Es handele sich dabei

jedoch nur um eine reine Formalität. Darüber hinaus setze das Gesetz vom 10. April 1997 die im Rahmen von Intelsat [5] getroffenen Vereinbarungen um. Bezüglich des Abkommens von Eutelsat [6] sei bereits ein Gesetzgebungsvorhaben im Gange.

14. Was die Telekommunikationsendgeräte und Satellitenfunkanlagen sowie die gegenseitige Anerkennung der Konformität betreffe, seien diese Anforderungen durch die Großherzogliche Verordnung vom 23. April 1997 umgesetzt.

15. Aus diesem Grund beantragt das Großherzogtum Luxemburg,

— die Klage abzuweisen;

— der Klägerin die Kosten aufzuerlegen.

5 — Internationale Organisation für Nachrichtensatelliten (Intelsat).

6 — Europäische Fernmeldesatellitenorganisation (Eutelsat).

16. Auf das weitere Vorbringen der Parteien wird — soweit erforderlich — im Rahmen der Stellungnahme eingegangen.

C —Stellungnahme

17. Das Großherzogtum Luxemburg bestreitet die von der Kommission vorgetragene Vertragsverletzung. Nach seiner Meinung ist die Richtlinie bezüglich der Aufhebung der ausschließlichen oder besonderen Rechte durch das Gesetz vom 21. März 1997 und bezüglich der Telekommunikationsendgeräte und Satellitenfunkanlagen durch die Großherzogliche Verordnung vom 23. April 1997 umgesetzt.

18. Das Ziel der Richtlinie 94/46 besteht darin, die nötigen rechtlichen Rahmenbedingungen für einen Abbau aller Hindernisse und die Entwicklung neuer Aktivitäten im Bereich der Satellitenkommunikation zu schaffen und so auf eine Harmonisierung und Liberalisierung des Marktes für Satellitengeräte und Satellitendienste unter Aufhebung der einer Liberalisierung entgegenstehenden ausschließlichen und besonderen Rechte auf diesem Gebiet hinzuwirken. Um dieses Ziel zu erreichen, verpflichtet die Richtlinie die Mitgliedstaaten, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, damit alle Betreiber das Recht erhalten, Telekommunikationsdienstleistungen zu erbringen. [7] In diesem Zusammenhang sind die Mitgliedstaaten verpflichtet,

7 — Siehe Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a letzter Satz der Richtlinie.

alle dem entgegenstehenden ausschließlichen und besonderen Rechte aufzuheben bzw. zu entziehen.

19. Des weiteren haben die Mitgliedstaaten nach Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b bekanntzugeben, „... nach welchen Kriterien sie Genehmigungen erteilen und welche Auflagen sie mit einer solchen Genehmigung verbinden und wie das Anmeldeverfahren für den Betrieb von Satellitenfunkanlagen aussieht ...“

20. Für den vorliegenden Fall bedeutet dies, daß das Großherzogtum Luxemburg im Rahmen der vollständigen Umsetzung der Richtlinie 94/46 dazu verpflichtet war, Maßnahmen zu treffen, die den Aufbau und Betrieb von Satellitendiensten ermöglichen und gewährleisten. Darüber hinaus mußten geeignete Rechts- und Verwaltungsvorschriften getroffen werden, die das Verfahren zur Erlangung einer Genehmigung zum Betrieb von Satellitendiensten beinhalten. Davon erfaßt sein mußten dann insbesondere die Verfahren zur Erlangung einer solchen Genehmigung, ferner die Anforderungen an die Vergabe von Frequenzen und Lizenzen sowie die damit jeweils verbundenen Gebühren und Kosten.

21. So weist auch die Kommission darauf hin, daß das Großherzogtum Luxemburg verpflichtet gewesen wäre, einen Rechtsrahmen zu schaffen, der präzise das Verfahren von der Anmeldung bis zur Erteilung der Lizenzen und Frequenzen beschreibt.

22. Gemäß Artikel 14 Absatz 3 des Gesetzes vom 21. März 1997 legt der zuständige Minister das Anmeldeverfahren fest. Die dem Betreiber der Satellitenkommunikation dadurch entstehenden Kosten sollten durch Großherzogliche Verordnung entsprechend Artikel 14 Absatz 4 des Gesetzes vom 21. März 1997 festgelegt werden. Die Kommission verweist jedoch zu Recht darauf, daß bisher keine dieser Regelungen erlassen oder veröffentlicht worden ist.

23. Bezüglich der Vergabe und Nutzung der Frequenzen enthalten die Artikel 29 ff. des luxemburgischen Gesetzes vom 21. März 1997 die Rahmenbedingungen und allgemeinen Grundsätze, die auf dieses Verfahren Anwendung finden. Die weiteren Einzelheiten zum Vergabeverfahren der Frequenzen sowie die damit verbundenen Kosten für den Betreiber sollten durch den Minister bzw. durch Großherzogliche Verordnungen im einzelnen geregelt werden.

24. Die luxemburgische Regierung verweist darauf, daß die Genehmigung zum Aufbau und Betrieb der Satellitenkommunikation zwar notwendig sei, jedoch quasi automatisch erteilt werde und daß insbesondere eine einfache Mitteilung an die zuständigen Behörden genüge. Insbesondere erfolge im Rahmen des Verfahrens zur Vergabe von Frequenzen und Lizenzen eine Koordination der Betreiber, um ein Funktionieren der Kommunikationsdienste nebeneinander zu gewährleisten. Dementsprechend sehen es auch die Artikel 29 ff. des Gesetzes vom 21. März 1997 vor, daß diese Verfahren weiterer Ausführungsbestimmungen bedürfen.

25. Zur Umsetzung der Richtlinie 94/46 hätten die in dem Gesetz vom 21. März 1997 erwähnten weiteren Ausführungsbestimmungen getroffen und gemäß Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b der Kommission bekanntgegeben werden müssen, was jedoch nicht geschehen ist.

26. Die Kommission erhebt des weiteren den Vorwurf, die fraglichen luxemburgischen Regelungen bezögen sich — zumindest ihrem Wortlaut nach — lediglich auf Satellitenfunkdienste und nicht auch auf die durch Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a Punkt iv Unterabsatz 2 eingefügten Satellitennetzdienste. Da sich das Gesetz vom 21. März 1997 allgemein auf den Betrieb von Telekommunikationsnetzen beziehe und auch die auf der Grundlage dieses Gesetzes erlassenen Großherzoglichen Verordnungen betreffend die Anforderungen an das Pflichtenheft nur den allgemeinen Begriff der Telekommunikation verwenden, sei, so die Kommission, zwar nicht ausgeschlossen, daß der Anwendungsbereich auch Satellitennetzdienste erfassen könne; ausdrücklich ergebe sich das aus dem Wortlaut jedoch nicht. Die Kommission habe diese Frage dem Großherzogtum Luxemburg gegenüber mehrfach angesprochen, jedoch nie eine Antwort erhalten.

27. Zunächst ist nochmals darauf hinzuweisen, daß die genannte Großherzogliche Verordnung betreffend die Festlegung der Anforderungen an das Pflichtenheft vom 22. Dezember 1997 der Kommission nicht in bezug auf die Umsetzung der Richtlinie 94/46 mitgeteilt worden ist.

28. Geht man, wie die Kommission zu Recht ausgeführt hat, davon aus, daß für den Aufbau und den Betrieb eines Satellitennetzes der Erwerb einer Lizenz erforderlich ist, so ist auf jeden Fall festzustellen, daß die nach Artikel 10 Absatz 2 und Artikel 65 des Gesetzes vom 21. März 1997 erforderlichen Verordnungen zur näheren Regelung des Lizenzvergabeverfahrens nicht erlassen worden sind.

29. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, daß zwar durch das Gesetz vom 21. März 1997 die Rahmenbedingungen und allgemeinen Regeln betreffend den Aufbau und Betrieb von Satellitenkommunikation von der Anmeldung bis hin zur Vergabe der Frequenzen und Lizenzen geregelt sind. Es fehlt jedoch an Vorschriften, die diese einzelnen Verfahren näher regeln. Insbesondere ergibt sich aus dem Gesetz vom 21. März 1997 nicht, auf welche Art und Weise jeweils die Genehmigung, Frequenz oder Lizenz zu erhalten ist und welche Kosten und Gebühren für den Antragsteller damit verbunden sind.

30. Das Großherzogtum Luxemburg wäre aber, um das Ziel der Richtlinie, nämlich die Harmonisierung und Liberalisierung des Marktes für Satellitengeräte und Satellitendienste, zu erreichen, verpflichtet gewesen, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, damit alle Betreiber das Recht erhalten, Telekommunikationsdienstleistungen zu erbringen. Luxemburg hätte daher auch bekanntgeben müssen, nach welchen Kriterien Genehmigungen erteilt werden, welche Auflagen mit einer solchen Genehmigung verbunden sein sollen und wie das Anmeldeverfahren im einzelnen für den Betrieb von Satellitenfunkanlagen aussieht.

31. Das Großherzogtum Luxemburg bestreitet den Vorwurf der Vertragsverletzung des weiteren unter Hinweis auf das Gesetz vom 10. April 1997. Durch dieses Gesetz seien die Vereinbarungen der Internationalen Organisation der Nachrichtensatelliten (Intelsat) übernommen worden. Bezüglich des Abkommens Eutelsat sei das Gesetzgebungsverfahren noch nicht abgeschlossen.

32. Zum einen ist hierzu anzumerken, daß dieses Gesetz der Kommission nicht mitgeteilt worden ist und zum anderen ist der Vortrag, daß ein Entwurf für ein Gesetz hinsichtlich der Umsetzung des Eutelsat-Abkommens vorläge, nicht geeignet, eine Nichtumsetzung der Richtlinie zu widerlegen.

33. Was nun die Telekommunikationsendgeräte und Satellitenfunkanlagen betreffe, verweist die luxemburgische Regierung auf die Großherzogliche Verordnung vom 23. April 1997.

34. Die Kommission macht zunächst geltend, dieses Dokument sei ihr nie offiziell mitgeteilt worden.

35. Diese Verordnung ist in Durchführung von Artikel 28 Absatz 2 des Gesetzes vom 21. März 1997 ergangen. Sie betrifft die Festlegung der Bedingungen für die Vergabe einer Genehmigung zur Benutzung der Telekommunikationsendgeräte und Satellitenfunkanlagen, sofern diese mit einem öffentlich zugänglichen Telekommunikationsnetz verbunden werden sollen.

36. Dies entbindet jedoch nicht den Betreiber von Satellitendiensten von der Notwendigkeit, für den Aufbau und Betrieb des Satellitendienstes eine Lizenz zu erwerben.

37. Die luxemburgische Regierung konnte jedoch nicht darlegen, daß auch diesbezüglich weitergehende Bestimmungen und Regelungen getroffen und der Kommission den Vorschriften entsprechend mitgeteilt worden sind.

38. Aus dem Vorstehenden ergibt sich somit, daß das Großherzogtum Luxemburg dadurch gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie 94/46 verstoßen hat, daß es nicht alle zur Umsetzung erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen und der Kommission mitgeteilt hat, insbesondere solche, die das Verfahren von der Anmeldung bis zur Vergabe der Lizenzen und Frequenzen sowie die damit verbundenen Kosten und Gebühren betreffen.

39. Nach Artikel 69 § 2 erster Absatz der Verfahrensordnung des Gerichtshofes ist die

unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission einen entsprechenden Kostenantrag gestellt hat, ist deshalb das Großherzogtum Luxemburg zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

D — Ergebnis

40. Als Ergebnis der vorstehenden Überlegungen wird vorgeschlagen,

1. festzustellen, daß das Großherzogtum Luxemburg dadurch gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie 94/46/EG der Kommission vom 13. Oktober 1994 zur Änderung der Richtlinien 88/301/EWG und 90/388/EWG, insbesondere betreffend die Satelliten-Kommunikation, verstoßen hat, daß es nicht alle erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um dieser Richtlinie nachzukommen, insbesondere solche, die das Verfahren von der Anmeldung bis zur Vergabe der Lizenzen und Frequenzen sowie die damit verbundenen Kosten und Gebühren betreffen;

2. dem Großherzogtum Luxemburg die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.