Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN
JULIANE KOKOTT
vom 30. Januar 2014[1]

Rechtssache C-475/12

UPC DTH Sàrl
gegen
Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Elnökhelyettese

(Vorabentscheidungsersuchen des Fővárosi Törvényszék [Ungarn])

„Gemeinsamer Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste — Dienstleistungsfreiheit — Zuständigkeit für die Überwachung grenzüberschreitender Dienste — Registrierung — Niederlassungspflicht“

I – Einleitung

1. Nach einer Reorganisation der Geschäfte eines internationalen Konzerns bietet nicht mehr sein ungarisches Tochterunternehmen ungarischen Zuschauern über Satellit Zugang zu bestimmten Fernsehprogrammen, sondern sein luxemburgisches Tochterunternehmen. Aufgrund von Beschwerden ungarischer Abonnenten streitet die ungarische Regierungsbehörde für elektronische Kommunikation mit diesem luxemburgischen Unternehmen darüber, ob die ungarische Behörde trotz der Umstrukturierung berechtigt ist, bestimmte Kontrollmaßnahmen vorzunehmen.

2. Eine Zuständigkeit der ungarischen Regulierungsbehörde wäre insbesondere gegeben, wenn das Angebot des luxemburgischen Unternehmens ein elektronischer Kommunikationsdienst im Sinne des neuen Rechtsrahmens für elektronische Kommunikationsdienste (im Folgenden: NRR) ist. Der NRR zielt jedoch nicht vorrangig auf die Gewährleistung des im Ausgangsverfahren streitigen Verbraucherschutzes ab, sondern auf die Verteilung knapper Ressourcen, z. B. von Frequenzen, sowie die Verwaltung von Netzwerken insbesondere in wettbewerbsrechtlicher Sicht. Daher kommt auch eine Beurteilung von Kontrollen anhand der Dienstleistungsfreiheit in Betracht, die allerdings eine präzise Abgrenzung zu den Regelungen des NRR voraussetzt.

1 — Originalsprache: Deutsch.

II – Rechtlicher Rahmen

3. Der NRR besteht neben der Rahmenrichtlinie [2] aus der Genehmigungsrichtlinie, [3] der Zugangsrichtlinie, [4] der Universaldienstrichtlinie [5] und der Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation. [6] Letztere ist allerdings für den vorliegenden Fall ohne Bedeutung.

A – *Die Rahmenrichtlinie*

4. Der zehnte Erwägungsgrund der Rahmenrichtlinie stellt klar, dass regulierte Dienste mit nicht regulierten Diensten zusammenfallen können:

„… Dasselbe Unternehmen, beispielsweise ein Internet-Diensteanbieter, kann sowohl elektronische Kommunikationsdienste, wie den Zugang zum Internet, als auch nicht unter diese Richtlinie fallende Dienste, wie die Bereitstellung von Internet gestützten Inhalten, anbieten."

5. Der Regelungsgegenstand der Rahmenrichtlinie und des NRR wird in Art. 1 der Rahmenrichtlinie festgelegt:

„(1) Mit dieser Richtlinie wird ein harmonisierter Rahmen für die Regulierung elektronischer Kommunikationsdienste, elektronischer Kommunikationsnetze, zugehöriger Einrichtungen und zugehöriger Dienste … errichtet. Sie legt die Aufgaben der nationalen Regulierungsbehörden sowie eine Reihe von Verfahren fest, die die gemeinschaftsweit harmonisierte Anwendung des Rechtsrahmens gewährleisten.

(2) …

(3) Die von der Gemeinschaft oder den Mitgliedstaaten im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht getroffenen Maßnahmen zur Verfolgung von Zielen, die im Interesse der Allgemeinheit liegen, insbesondere in Bezug auf die Regulierung von Inhalten und die audiovisuelle Politik, bleiben von dieser Richtlinie und den Einzelrichtlinien unberührt."

6. In Art. 2 der Rahmenrichtlinie werden insbesondere elektronische Kommunikationsnetze und -dienste sowie Zugangsberechtigungssysteme definiert:

„Für die Zwecke dieser Richtlinie gelten folgende Begriffsbestimmungen:

a) ‚elektronisches Kommunikationsnetz': Übertragungssysteme und gegebenenfalls Vermittlungs- und Leitwegeinrichtungen sowie anderweitige Ressourcen […], die die Übertragung von Signalen über Kabel, Funk, optische oder andere elektromagnetische Einrichtungen ermöglichen, einschließlich Satellitennetze, feste (leitungs- und paketvermittelte, einschließlich Internet) und

2 — Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (ABl. L 108, S. 33) in der Fassung der Richtlinie 2009/140/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 (ABl. L 337, S. 37).

3 — Richtlinie 2002/20/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste (ABl. L 108, S. 21) in der Fassung der Richtlinie 2009/140.

4 — 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) in der Fassung der Richtlinie 2009/140.

5 — Richtlinie 2002/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über den Universaldienst und Nutzerrechte bei elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten (ABl. L 108, S. 51) in der Fassung der Richtlinie 2009/136/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 (ABl. L 337, S. 11).

6 — Richtlinie 2002/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation (ABl. L 201, S. 37) in der Fassung der Richtlinie 2009/136.

mobile terrestrische Netze, Stromleitungssysteme, soweit sie zur Signalübertragung genutzt werden, Netze für Hör- und Fernsehfunk sowie Kabelfernsehnetze, unabhängig von der Art der übertragenen Informationen;

…

c) ‚elektronische Kommunikationsdienste': gewöhnlich gegen Entgelt erbrachte Dienste, die ganz oder überwiegend in der Übertragung von Signalen über elektronische Kommunikationsnetze bestehen, einschließlich Telekommunikations- und Übertragungsdienste in Rundfunknetzen, jedoch ausgenommen Dienste, die Inhalte über elektronische Kommunikationsnetze und -dienste anbieten oder eine redaktionelle Kontrolle über sie ausüben; nicht dazu gehören die Dienste der Informationsgesellschaft im Sinne von Artikel 1 der Richtlinie 98/34/EG[7], die nicht ganz oder überwiegend in der Übertragung von Signalen über elektronische Kommunikationsnetze bestehen;

…

ea) ‚zugehörige Dienste': diejenigen mit einem elektronischen Kommunikationsnetz und/oder einem elektronischen Kommunikationsdienst verbundenen Dienste, welche die Bereitstellung von Diensten über dieses Netz und/oder diesen Dienst ermöglichen und/oder unterstützen bzw. dazu in der Lage sind; hierzu gehören unter anderem Systeme zur Nummernumsetzung oder Systeme, die eine gleichwertige Funktion bieten, Zugangsberechtigungssysteme und elektronische Programmführer sowie andere Dienste wie Dienste im Zusammenhang mit Identität, Standort und Präsenz des Nutzers;

f) ‚Zugangsberechtigungssystem': jede technische Maßnahme und/oder Vorrichtung, die den Zugang zu einem geschützten Hörfunk- oder Fernsehdienst in unverschlüsselter Form von einem Abonnement oder einer vorherigen individuellen Erlaubnis abhängig macht".

B – *Die Genehmigungsrichtlinie*

7. Der 20. Erwägungsgrund der Genehmigungsrichtlinie enthält eine Klarstellung zur Kumulierung verschiedener Geschäftstätigkeiten in einem Unternehmen:

„Das gleiche Unternehmen, beispielsweise ein Kabelnetzbetreiber, kann sowohl einen elektronischen Kommunikationsdienst wie etwa die Übermittlung von Fernsehsignalen als auch Dienste bereitstellen, die nicht unter diese Richtlinie fallen, wie etwa die Vermarktung eines Angebots von Rundfunk- oder Fernsehinhaltsübertragungsdiensten; daher können diesem Unternehmen hinsichtlich seiner Tätigkeit als Anbieter oder Vermittler von Inhalten nach anderen Bestimmungen als nach dieser Richtlinie zusätzliche Verpflichtungen auferlegt werden, ohne dass die im Anhang enthaltene Liste der Bedingungen dadurch berührt würde."

8. Art. 3 der Genehmigungsrichtlinie regelt die Voraussetzungen für die Bereitstellung elektronischer Kommunikationsnetze oder -dienste:

„(1) …

7 — Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften (ABl. L 204, S. 37) in der durch die Richtlinie 98/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juli 1998 (ABl. L 217, S. 18) geänderten Fassung.

(2) Die Bereitstellung elektronischer Kommunikationsnetze oder die Bereitstellung elektronischer Kommunikationsdienste darf unbeschadet der in Art. 6 Abs. 2 genannten besonderen Verpflichtungen oder der in Art. 5 genannten Nutzungsrechte nur von einer Allgemeingenehmigung abhängig gemacht werden. Von dem betreffenden Unternehmen kann eine Meldung gefordert werden, aber nicht verlangt werden, vor Ausübung der mit der Genehmigung verbundenen Rechte eine ausdrückliche Entscheidung oder einen anderen Verwaltungsakt der nationalen Regulierungsbehörde zu erwirken. Nach einer entsprechenden Meldung, sofern diese verlangt wird, kann ein Unternehmen seine Tätigkeit aufnehmen, gegebenenfalls vorbehaltlich der Bestimmungen der Art. 5, 6 und 7 über die Nutzungsrechte.

Unternehmen, die grenzüberschreitende elektronische Kommunikationsdienste für Unternehmen erbringen, die in mehreren Mitgliedstaaten angesiedelt sind, müssen nicht mehr als eine Meldung je betroffenem Mitgliedstaat machen.

(3) Die Meldung im Sinne von Abs. 2 umfasst nicht mehr als die Erklärung einer juristischen oder natürlichen Person gegenüber der nationalen Regulierungsbehörde, dass sie die Absicht hat, mit der Bereitstellung elektronischer Kommunikationsnetze oder -dienste zu beginnen, sowie die Mindestangaben, die nötig sind, damit die nationale Regulierungsbehörde ein Register oder ein Verzeichnis der Anbieter elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste führen kann. Diese Angaben müssen sich auf die für die Identifizierung des Diensteanbieters und seiner Kontaktpersonen notwendigen Informationen, wie beispielsweise die Handelsregisternummer, seine Anschrift sowie eine Kurzbeschreibung des Netzes oder des Dienstes und den voraussichtlichen Termin für die Aufnahme der Tätigkeit beschränken."

9. Die in Art. 3 der Genehmigungsrichtlinie erwähnte Allgemeingenehmigung darf gemäß Art. 6 an die im Anhang genannten Bedingungen geknüpft werden. Nr. 8 des Anhangs nennt speziell die Verbraucherschutzvorschriften, die die elektronische Kommunikation betreffen.

C – *Die Universaldienstrichtlinie*

10. Art. 1 Abs. 4 der Universaldienstrichtlinie stellt klar, dass anderweitige Bestimmungen des Verbraucherschutzes unberührt bleiben: „Die Endnutzerrechte betreffenden Bestimmungen dieser Richtlinie gelten unbeschadet der gemeinschaftlichen Verbraucherschutzvorschriften, insbesondere der Richtlinien 93/13/EWG und 97/7/EG, und der mit dem Gemeinschaftsrecht im Einklang stehenden nationalen Vorschriften."

D – *Die Richtlinie 2009/140*

11. Der fünfte Erwägungsgrund der Änderungsrichtlinie 2009/140 fasst die Zielsetzung des NRR zusammen:

„Das Ziel besteht darin, die sektorspezifische Vorabregulierung je nach der Wettbewerbsentwicklung auf den Märkten schrittweise abzubauen und letztendlich die elektronische Kommunikation nur durch das Wettbewerbsrecht zu regeln. Da die Märkte für elektronische Kommunikation in den letzten Jahren eine starke Wettbewerbsdynamik gezeigt haben, ist es von entscheidender Bedeutung, dass regulatorische Vorabverpflichtungen nur auferlegt werden, wenn kein wirksamer und nachhaltiger Wettbewerb besteht."

III – Sachverhalt und Vorabentscheidungsersuchen

12. UPC DTH ist eine in Luxemburg eingetragene Handelsgesellschaft, die sich der Vermarktung von Programmpaketen widmet, die aus Radio- und audiovisuellen Programmdiensten bestehen. In diesem Zusammenhang erbringt sie ihre Dienstleistungen von Luxemburg aus an Abonnenten in anderen Mitgliedstaaten, insbesondere in Ungarn.

13. Die Übertragung der von Dritten produzierten Programme erfolgt über Satellit. Aus dem Vorbringen der Beteiligten ergibt sich, dass UPC DTH nicht Eigentümerin der Satelliteninfrastruktur ist, sondern die Dienste Dritter in Anspruch nimmt. UPC DTH obliegt außerdem keine redaktionelle Kontrolle über die Programme. Das für den Dienst in Rechnung gestellte Entgelt umfasst sowohl Übertragungskosten als auch Gebühren, die an Rundfunkanstalten und kollektive Verwertungsgesellschaften im Zusammenhang mit der Veröffentlichung ihrer Inhalte gezahlt werden.

14. Zunächst, ab dem Jahr 2000, hatte in Ungarn eine lokale Schwestergesellschaft von UPC DTH diesen Dienst angeboten. Im Jahr 2010 wurde der Dienst auf UPC DTH übertragen und seitdem – gemeinsam mit entsprechenden Diensten für die Tschechische Republik und die Slowakische Republik – von dieser Gesellschaft betrieben.

15. UPC DTH streitet mit dem Vizepräsidenten der ungarischen Staatlichen Behörde für Medien und Kommunikation (Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Elnökhelyettese) darüber, ob sie im Rahmen eines Marktüberwachungsverfahrens verpflichtet ist, die Dokumentation und die sonstigen in ihrem Register enthaltenen Angaben über die vertraglichen Beziehungen mit einem bestimmten Abonnenten zur Verfügung zu stellen.

16. UPC DTH beruft sich darauf, dass die zuständige luxemburgische Behörde, das Institut Luxembourgeois de Régulation (ILR – das Luxemburgische Regulierungsinstitut) eine amtliche Stellungnahme abgegeben habe, wonach die von der Klägerin erbrachten Dienstleistungen der Rechtshoheit Luxemburgs unterfielen und die von der Klägerin erbrachte Dienstleistung nach luxemburgischem Recht nicht als elektronischer Kommunikationsdienst zu qualifizieren sei.

17. Der Rechtsstreit ist vor dem Fővárosi Törvényszék anhängig, dem Hauptstädtischen Gericht. Dieses legt dem Gerichtshof sechs Fragen zur Vorabentscheidung vor:

1) Kann Art. 2 Buchst. c der Rahmenrichtlinie dahin ausgelegt werden, dass als elektronische Kommunikationsdienste solche Dienste einzustufen sind, in deren Rahmen der Diensteanbieter im Austausch für eine Gegenleistung die Zugangsberechtigung zu einem aus Radio- und Fernsehprogrammen bestehenden Programmpaket, das über Satellit verbreitet wird, gewährleistet?

2) Kann der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union dahin ausgelegt werden, dass sich der Grundsatz der Dienstleistungsfreiheit zwischen den Mitgliedstaaten auf die in Frage 1 beschriebene Dienstleistung erstreckt, soweit es sich um eine von Luxemburg aus in das Gebiet Ungarns erbrachte Dienstleistung handelt?

3) Kann der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union dahin ausgelegt werden, dass im Fall der in Frage 1 beschriebenen Dienstleistung das Bestimmungsland der Dienstleistung befugt ist, die Erbringung solcher Dienstleistungen dadurch einzuschränken, dass es vorschreibt, dass der Dienst in das Register des Mitgliedstaats eingeschrieben und als Zweigniederlassung oder selbständiges Rechtssubjekt niedergelassen sein muss und darauf besteht, dass eine solche Dienstleistung nur über eine dafür errichtete Zweigniederlassung oder ein zu diesem Zweck errichtetes selbständiges Rechtssubjekt erbracht werden darf?

4) Kann der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union dahin ausgelegt werden, dass das Verwaltungsverfahren in Bezug auf die in Frage 1 beschriebene Dienstleistung – unabhängig davon, in welchem Mitgliedstaat das die Dienstleistung erbringende Unternehmen tätig oder eingetragen ist – von der Behörde des Mitgliedstaats durchzuführen ist, die die Rechtshoheit infolge des Orts der Dienstleistung hat?

5) Kann Art. 2 Buchst. c der Rahmenrichtlinie in der Weise ausgelegt werden, dass die in Frage 1 beschriebene Dienstleistung als elektronischer Kommunikationsdienst zu qualifizieren ist, oder ist die in Frage 1 dargestellte Dienstleistung als unter Verwendung eines Zugangsberechtigungssystems im Sinne von Art. 2 Buchst. f der Rahmenrichtlinie erbrachter Zugangsberechtigungsdienst zu qualifizieren?

6) Können nach alledem die einschlägigen Vorschriften dahin ausgelegt werden, dass der Erbringer der in Frage 1 beschriebenen Dienstleistung infolge der Gemeinschaftsregelung als Erbringer elektronischer Kommunikationsdienste zu qualifizieren ist?

18. Schriftlich haben sich UPC DTH, die ungarische Staatliche Behörde für Medien und Kommunikation (im Folgenden: die ungarische Regulierungsbehörde) gemeinsam mit Ungarn sowie das Königreich Belgien, die Tschechische Republik, die Republik Litauen, das Königreich der Niederlande, Rumänien, die Slowakische Republik und die Europäische Kommission geäußert. An der mündlichen Verhandlung vom 20. November 2013 nahmen UPC DTH, die ungarische Regulierungsbehörde, Ungarn, die Tschechische Republik und die Kommission teil.

IV – Rechtliche Würdigung

19. Das Vorabentscheidungsersuchen soll klären, ob die ungarische Regulierungsbehörde die Tätigkeit von UPC DTH überwachen darf. Dazu können die vorgelegten Fragen zwei Themenkomplexen zugeordnet werden: Die Fragen 1, 5 und 6 des vorlegenden Gerichts betreffen im Wesentlichen die Frage, ob die Tätigkeit von UPC DTH als „elektronischer Kommunikationsdienst“ in den Anwendungsbereich des NRR fällt, also in den neuen rechtlichen Rahmen für die elektronische Kommunikation (dazu unter A). Bei den Fragen 2, 3 und 4 geht es dagegen darum, ob die Dienstleistungsfreiheit nach Art. 56 AEUV einer Überwachung von UPC DTH durch ungarische Behörden entgegensteht (dazu unter B).

20. Man könnte daran zweifeln, dass die Beantwortung beider Fragenkomplexe notwendig ist. Da der NRR bestimmte Fragen abschließend harmonisiert, schließt er die Anwendung der Dienstleistungsfreiheit aus.[8] Dies gilt jedoch nicht zwangsläufig für die Definition eines elektronischen Kommunikationsdienstes. Wenn ein Mitgliedstaat die Zuständigkeit einer Regulierungsbehörde nämlich über diese Definition abgrenzt, ihr jedoch in Bezug auf die erfassten Dienste Kontrollkompetenzen einräumt, die über die Regulierung nach dem NRR hinausgehen, kann es in Bezug auf diese weiter reichenden Kompetenzen trotz des NRR auf die Dienstleistungsfreiheit ankommen.

21. Um solche Maßnahmen geht es im vorliegenden Fall. Dem Vorabentscheidungsersuchen ist zu entnehmen, dass die ungarische Regulierungsbehörde insbesondere das Verhältnis zwischen UPC DTH und ihren Abonnenten untersuchen möchte, also die Gewährleistung des Verbraucherschutzes. Dieser wird durch den NRR nicht abschließend harmonisiert.[9] Gleichwohl muss jeweils sorgfältig geprüft werden, ob die jeweilige Frage nicht doch schon vom NRR erfasst wird.

8 — Urteil vom 31. Januar 2008, Centro Europa 7 (C-380/05, Slg. 2008, I-349, Rn. 73 und 77).

9 — Urteil vom 11. März 2010, Telekomunikacja Polska (C-522/08, Slg. 2010, I-2079, Rn. 29).

A – *Zum Recht der elektronischen Kommunikationsdienste*

22. Das Recht der elektronischen Kommunikationsdienste nach dem NRR betrifft im Wesentlichen die Übertragung elektronischer Signale. Nachdem solche Übertragungsdienste lange Zeit staatlichen Monopolen vorbehalten waren, zielt der NRR nach dem zehnten Erwägungsgrund der Richtlinie 2009/140 darauf ab, die Vorabregulierung je nach der Wettbewerbsentwicklung auf diesen Märkten schrittweise abzubauen und letztlich die elektronische Kommunikation nur durch das Wettbewerbsrecht zu regeln.

23. Das Ziel des Abbaus von Vorabregulierung wird durch die Genehmigungsrichtlinie dadurch angestrebt, dass sie die Anbieter von Diensten relativ geringfügigen Genehmigungsbedingungen unterwirft. Allerdings reicht eine Genehmigung nicht zwangsläufig für die gesamte Union. Vielmehr kann jeder Mitgliedstaat, in dem ein Dienst angeboten wird, nach Art. 3 Abs. 2 eine eigene Genehmigung aussprechen.

24. Daneben enthält die Genehmigungsrichtlinie Bestimmungen über die Nutzungsrechte für Funkfrequenzen, deren Verwaltung auch in der Rahmenrichtlinie aufgegriffen wird.

25. Im Übrigen können Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht nach der Zugangsrichtlinie besondere Verpflichtungen auferlegt werden, damit andere Unternehmen ebenfalls Zugang zu den betreffenden Märkten erhalten können. Diese Regelungen orientieren sich an der sogenannten „Essential-Facilities-Doktrin“, die im Zusammenhang mit dem Verbot des Missbrauchs marktbeherrschender Stellungen gemäß Art. 102 AEUV diskutiert wird.[10]

26. Schließlich soll die Universaldienstrichtlinie sicherstellen, dass alle Endkunden Zugang zu bestimmten Mindestdiensten erhalten. Und die vorliegend weniger bedeutsame Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation betrifft besondere Datenschutzanforderungen in diesem Bereich.

1. Zur Zuordnung des streitgegenständlichen Dienstes zum NRR für elektronische Kommunikation

27. Mit der ersten und der sechsten Frage soll aufgeklärt werden, ob UPC DTH einen elektronischen Kommunikationsdienst im Sinne von Art. 2 Buchst. c der Rahmenrichtlinie anbietet, der dem NRR unterliegt.

28. Die genannte Definition erfasst gewöhnlich gegen Entgelt erbrachte Dienste, die ganz oder überwiegend in der Übertragung von Signalen über elektronische Kommunikationsnetze bestehen, einschließlich Übertragungsdienste in Rundfunknetzen, jedoch ausgenommen Dienste, die Inhalte über elektronische Kommunikationsnetze und -dienste anbieten oder eine redaktionelle Kontrolle über sie ausüben. Ausgeschlossen sind weiterhin die Dienste der Informationsgesellschaft im Sinne von Art. 1 der Richtlinie 98/34, die nicht ganz oder überwiegend in der Übertragung von Signalen über elektronische Kommunikationsnetze bestehen.

a) Zur Übertragung von Signalen

29. Der fragliche Dienst schließt die Übertragung von Signalen über elektronische Kommunikationsnetze ein, nämlich eine Übertragung über Satellit. Übertragungssysteme sowie anderweitige Ressourcen, die die Übertragung von Signalen über Satellitennetze ermöglichen, sind nach Art. 2 Buchst. a der Rahmenrichtlinie „elektronische Kommunikationsnetze“. Netze für Hör- und Fernsehfunk werden in dieser Definition ausdrücklich genannt.

10 — Vgl. die Urteile vom 6. April 1995, RTE und ITP/Kommission (C-241/91 P und C-242/91 P, Slg. 1995, I-743, Rn. 52 ff.), vom 26. November 1998, Bronner (C-7/97, Slg. 1998, I-7791, Rn. 37 ff.), und vom 17. Februar 2011, TeliaSonera Sverige (C-52/09, Slg. 2011, I-527, Rn. 60 ff.).

30. Dass die Satellitenübertragung von Dritten vorgenommen wird, stellt diese Einordnung des Dienstes entgegen der Auffassung von UPC DTH nicht in Frage. Denn UPC DTH ermöglicht nicht nur den Zugang zu ihrem Dienst über ein unabhängig von diesem Dienst bestehendes Netz, z. B. das Internet oder das Telefonnetz, sondern veranlasst die Übertragung erst und ermöglicht den Zugang durch Abonnenten in Ungarn.

31. Dieser Zugang durch Abonnenten in Ungarn ist entscheidend dafür, ob in diesem Mitgliedstaat überhaupt eine Regulierung des Dienstes nach dem NRR notwendig ist. In Mitgliedstaaten, wo die Satellitenübertragung zwar empfangen, aber mangels eines Angebots von UPC DTH nicht entschlüsselt werden kann, besteht nämlich auch kein Regulierungsbedarf. Dementsprechend ist nicht der Satellitenbetreiber, sondern höchstens UPC DTH der richtige Adressat für Regulierungsmaßnahmen nach dem NRR.

b) Zum Angebot von Inhalten

32. Weiterhin ist unstreitig, dass im Zusammenhang mit dem von UPC DTH gegen Entgelt angebotenen Dienst keine redaktionelle Kontrolle über die verbreiteten Programme ausgeübt wird.

33. Dagegen scheint der Dienst von UPC DTH auf den ersten Blick darin zu bestehen, Inhalte anzubieten. Dann würde es sich nach Art. 2 Buchst. c der Rahmenrichtlinie nicht um einen elektronischen Kommunikationsdienst handeln.

34. Diese Frage hat der Gerichtshof jedoch in einem jüngeren Verfahren zu einem ähnlichen Dienst der niederländischen Schwestergesellschaft von UPC DTH angesprochen, das die Übertragung von Programmpaketen über ein Kabelnetz betraf. Danach unterscheiden die einschlägigen Richtlinien, insbesondere die Rahmenrichtlinie und die die Inhalte betreffende Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste,[11] klar zwischen der Produktion von Inhalten, die eine redaktionelle Kontrolle voraussetzt, und der Übertragung von Inhalten ohne jede redaktionelle Kontrolle, wobei die Inhalte und ihre Übertragung unter getrennte Regelungen fallen, die jeweils eigene Ziele verfolgen und sich weder auf die Kunden der bereitgestellten Dienste noch auf die Struktur der diesen in Rechnung gestellten Übertragungskosten beziehen.[12]

35. Es kommt somit nicht darauf an, ob ein Dienst das Angebot von Inhalten zum Gegenstand hat, um ihn aus der Definition elektronischer Kommunikationsdienste auszuschließen, sondern darauf, ob er ihre *Produktion* und/oder eine redaktionelle Kontrolle einschließt. Dies ist aber vorliegend nicht der Fall.

c) Zum Schwerpunkt des Dienstes

36. Es könnte sich jedoch um einen Dienst handeln, der von der Anwendung des NRR ausgeschlossen ist, weil er nicht *ganz oder überwiegend* in der Übertragung besteht. Wie UPC DTH vorträgt, ist die Übertragung nämlich nur ein Element von mehreren, die den Dienst kennzeichnen.

11 — Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2010 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (ABl. L 95, S. 1).

12 — Urteil vom 7. November 2013, UPC Nederland (C-518/11, Rn. 41).

37. Auch dieser Punkt wurde jedoch in dem bereits angesprochenen Urteil zur niederländischen Schwestergesellschaft von UPC DTH angesprochen. Danach ist es unbeachtlich, dass die Kunden den Dienst abonnieren, um Zugang zu bestimmten Inhalten zu erlangen,[13] sie also nicht durch den Zugang zu einem bestimmten Übertragungssystem motiviert sind. Vielmehr muss ein solcher Dienst zumindest insoweit dem NRR unterliegen, als er eine Übertragung einschließt.[14]

38. Der Gerichtshof begründet dieses Ergebnis insbesondere damit, dass jede andere Auslegung die Tragweite des NRR beträchtlich verringern, die praktische Wirksamkeit seiner Vorschriften beeinträchtigen und damit die Verwirklichung der Ziele, die er verfolgt, vereiteln würde. Da das eigentliche Ziel des NRR die Schaffung eines wirklichen Binnenmarkts für die elektronische Kommunikation ist, in dessen Rahmen, wie aus dem 27. Erwägungsgrund der Rahmenrichtlinie und dem fünften Erwägungsgrund der Richtlinie 2009/140 hervorgeht, diese letztendlich nur durch das Wettbewerbsrecht geregelt werden soll, würde der Ausschluss des Angebots von Programmpaketen über ein Kabelnetz von seinem Anwendungsbereich unter dem Vorwand, dass dieses sich nicht mit der Übertragung der Signale begnüge, den genannten Rahmen nämlich gegenstandslos machen.[15]

39. Allerdings führt die Kombination verschiedener Dienste nicht dazu, dass *alle* Elemente der Dienste der Regulierung nach dem NRR unterliegen. Wie der 20. Erwägungsgrund der Genehmigungsrichtlinie vielmehr festhält, können dem Anbieter oder Vermittler von Inhalten nach anderen Bestimmungen Verpflichtungen auferlegt werden, ohne dass die Bedingungen nach dem NRR dadurch berührt würden.[16]

40. Auf die erste und die sechste Frage ist folglich zu antworten, dass Dienste, in deren Rahmen der Diensteanbieter im Austausch für eine Gegenleistung die Zugangsberechtigung zu einem aus Radio- und Fernsehprogrammen bestehenden Programmpaket gewährleistet, das über Satellit verbreitet wird, elektronische Kommunikationsdienste im Sinne von Art. 2 Buchst. c der Rahmenrichtlinie sind, soweit sie die Übertragung von Signalen über elektronische Kommunikationsnetze zum Gegenstand haben. Anbieter dieser Dienste sind folglich als Erbringer elektronischer Kommunikationsdienste einzustufen.

2. Zur Einstufung als Zugangsberechtigungssystem

41. Die fünfte Frage richtet sich darauf, ob Dienste, in deren Rahmen der Diensteanbieter im Austausch für eine Gegenleistung die Zugangsberechtigung zu einem aus Radio- und Fernsehprogrammen bestehenden Programmpaket gewährleistet, das über Satellit verbreitet wird, als elektronische Kommunikationsdienste anzusehen sind oder als Zugangsberechtigungsdienste im Sinne von Art. 2 Buchst. f der Rahmenrichtlinie.

42. Es liegt auf der Hand, dass der von UPC DTH angebotene Dienst ein *System* der Zugangsberechtigung einschließt. Art. 2 Buchst. f der Rahmenrichtlinie definiert ein solches System als jede technische Maßnahme und/oder Vorrichtung, die den Zugang zu einem geschützten Hörfunk- oder Fernsehdienst in unverschlüsselter Form von einem Abonnement oder einer vorherigen individuellen Erlaubnis abhängig macht. Genau so ist der Zugang zu den verschlüsselten Programmpaketen gestaltet, den UPC DTH anbietet.

43. Die Frage scheint allerdings auf der Annahme zu beruhen, dass ein elektronischer Kommunikationsdienst und ein Zugangsberechtigungssystem einander ausschließen. Falls es sich um ein Zugangsberechtigungssystem handeln würde, wären danach die Regeln über elektronische Kommunikationsdienste nicht anwendbar.

13 — Urteil UPC Nederland (zitiert in Fn. 12, Rn. 43).

14 — Urteil UPC Nederland (zitiert in Fn. 12, Rn. 44).

15 — Urteil UPC Nederland (zitiert in Fn. 12, Rn. 45).

16 — Vgl. auch den zehnten Erwägungsgrund der Rahmenrichtlinie.

44. Diese Annahme wäre jedoch falsch. Es trifft zu, dass besondere Regeln für Zugangsberechtigungssysteme existieren. Neben der Richtlinie über den rechtlichen Schutz von zugangskontrollierten Diensten und von Zugangskontrolldiensten [17] sind auch Art. 6 und Anhang I der Zugangsrichtlinie zu nennen. Wenn ein Zugangsberechtigungssystem getrennt von einem Kommunikationsdienst angeboten wird, unterliegt es allein diesen Regeln.

45. Ein solches isoliertes Angebot wird jedoch entsprechend der Definition des Art. 2 Buchst. ea der Rahmenrichtlinie darauf abzielen, dass der Diensteempfänger, der seinerseits einen Kommunikationsdienst anbietet, das System als einen *zugehörigen Dienst* einsetzt. Es handelt sich danach nämlich um einen Dienst, der mit einem elektronischen Kommunikationsdienst verbunden ist, der die Bereitstellung von Diensten über diesen Dienst ermöglicht oder unterstützt bzw. dazu in der Lage ist.

46. Der Regulierung eines elektronischen Kommunikationsdienstes steht seine Kombination mit einem Zugangsberechtigungssystem aber nicht entgegen. Aus dem Umstand, dass ein Dienst durch einen zweiten Dienst unterstützt und ermöglicht wird, folgt nämlich nicht, dass der erste Dienst wie der zweite Dienst zu qualifizieren ist. Vielmehr ist der zweite Dienst ein Bestandteil des ersten.

47. Somit ist auf die fünfte Frage zu antworten, dass Dienste, in deren Rahmen der Diensteanbieter im Austausch für eine Gegenleistung die Zugangsberechtigung zu einem aus Radio- und Fernsehprogrammen bestehenden Programmpaket gewährleistet, das über Satellit verbreitet wird, Zugangsberechtigungssysteme im Sinne von Art. 2 Buchst. ea und f der Rahmenrichtlinie einschließen können, jedoch deshalb nicht insgesamt als solche Systeme anzusehen sind.

B – *Zur Dienstleistungsfreiheit*

48. Die zweite, die dritte und die vierte Frage betreffen die Anwendung der Dienstleistungsfreiheit. Zunächst ist zu klären, ob der streitgegenständliche Dienst in den Anwendungsbereich der Dienstleistungsfreiheit fällt, soweit er von Luxemburg aus in das Gebiet Ungarns erbracht wird (dazu unter 1). Anschließend ist zu untersuchen, ob es mit dieser Freiheit vereinbar ist, dass Behörden des Empfängerstaats Verwaltungsverfahren in Bezug auf diesen Dienst durchführen (dazu unter 2), sowie ob dieser Staat eine Registrierung (dazu unter 3 Buchst. b) und/oder eine Zweigniederlassung auf seinem Staatsgebiet (dazu unter 3 Buchst c) verlangen kann.

1. Zur Anwendbarkeit der Dienstleistungsfreiheit

49. Die Ausstrahlung von Fernsehsendungen fällt ebenso wie deren Übertragung unter die Bestimmungen des AEUV über Dienstleistungen. [18] Darüber hinaus steht fest, dass das Ausgangsverfahren das Angebot dieser Dienstleistung an Personen in Ungarn durch ein Unternehmen betrifft, das in Luxemburg ansässig ist.

17 — Richtlinie 98/84/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. November 1998(ABl. L 320, S. 54).

18 — Urteile vom 30. April 1974, Sacchi (155/73, Slg. 1974, 409, Rn. 6), vom 29. November 2001, De Coster (C-17/00, Slg. 2001, I-9445, Rn. 28), und vom 13. Dezember 2007, United Pan-Europe Communications Belgium u. a. (C-250/06, Slg. 2007, I-11135, Rn. 28).

50. Der Umstand, dass UPC DTH im Mitgliedstaat ihrer Niederlassung keine vergleichbaren Dienste anbietet, steht der Anwendung der Dienstleistungsfreiheit des Art. 56 AEUV nicht entgegen. Das einem Wirtschaftsteilnehmer, der in einem Mitgliedstaat ansässig ist, durch diese Bestimmung gewährleistete Recht, Dienstleistungen in einem anderen Mitgliedstaat zu erbringen, ist nämlich nicht davon abhängig, dass er entsprechende Dienstleistungen auch in dem Mitgliedstaat erbringt, in dem er ansässig ist. Art. 56 AEUV verlangt insoweit nur, dass der Leistungserbringer in einem anderen Mitgliedstaat ansässig ist als der Leistungsempfänger. [19]

51. Jedoch könnte die Harmonisierung durch den NRR die Prüfung anhand der Dienstleistungsfreiheit ausschließen (dazu unter a). Außerdem wird vorgetragen, die Berufung auf die Dienstleistungsfreiheit sei missbräuchlich (dazu unter b).

a) Zur Harmonisierung

52. Nach ständiger Rechtsprechung sind nationale Regelungen in einem Bereich, der auf Unionsebene abschließend harmonisiert wurde, nicht anhand der Bestimmungen des Primärrechts, sondern anhand dieser Harmonisierungsmaßnahme zu beurteilen. [20]

53. Der Gerichtshof geht dementsprechend davon aus, dass der NRR im Bereich der elektronischen Kommunikationsnetze und -dienste die Dienstleistungsfreiheit umsetzt, [21] so dass nur die Bestimmungen des NRR anwendbar sind. [22] Dies gilt im Bereich der Fernsehrundfunkübertragungen etwa für die Erteilung von Sendegenehmigungen und die Zuteilung von Sendefrequenzen. [23] Der NRR zielt jedoch nicht auf eine abschließende Harmonisierung *aller* Regelungen ab, die elektronische Kommunikationsdienste betreffen. Nach Art. 1 Abs. 3 der Rahmenrichtlinie bleiben vielmehr die von den Mitgliedstaaten im Einklang mit dem Unionsrecht getroffenen Maßnahmen zur Verfolgung von Zielen unberührt, die im Interesse der Allgemeinheit liegen.

54. Das Vorabentscheidungsersuchen enthält zwar diesbezüglich nur Andeutungen, doch insbesondere das Vorbringen der ungarischen Regulierungsbehörde zeigt, dass der Ausgangsrechtsstreit vor allem das Verhältnis zwischen UPC DTH und ihren Abonnenten betrifft, also den Verbraucherschutz.

55. Die Rahmenrichtlinie und die Universaldienstrichtlinie sehen aber keine vollständige Harmonisierung der Aspekte des Verbraucherschutzes vor. Art. 20 der Universaldienstrichtlinie, der die Verträge zwischen Verbrauchern und Anbietern von elektronischen Kommunikationsdiensten betrifft, gilt nämlich nach Art. 1 Abs. 4 dieser Richtlinie unbeschadet der Verbraucherschutzvorschriften der Union und der mit dem Unionsrecht im Einklang stehenden einschlägigen einzelstaatlichen Vorschriften. [24]

56. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass die in der Genehmigungsrichtlinie vorgesehene Allgemeingenehmigung für die Bereitstellung elektronischer Kommunikationsnetze oder -dienste nach Art. 6 Abs. 1 und Nr. 8 des Anhangs dieser Richtlinie u. a. mit Verbraucherschutzvorschriften verknüpft werden kann, die speziell die elektronische Kommunikation betreffen. Denn es obliegt den Mitgliedstaaten, unter Beachtung der allgemeinen Vorgaben des Unionsrechts den Inhalt dieser speziellen Verbraucherschutzbestimmungen festzulegen.

19 — Urteile vom 5. Juni 1997, VT4 (C-56/96, Slg. 1997, I-3143, Rn. 22), und vom 8. September 2010, Carmen Media Group (C-46/08, Slg. 2010, I-8149, Rn. 43).

20 — Urteile vom 12. Oktober 1993, Vanacker und Lesage (C-37/92, Slg. 1993, I-4947, Rn. 9), vom 11. Dezember 2003, Deutscher Apothekerverband (C-322/01, Slg. 2003, I-14887, Rn. 64), und vom 18. Juli 2013, Citroën Belux (C-265/12, Rn. 31).

21 — Urteil Centro Europa 7 (zitiert in Fn. 8, Rn. 76 und 80).

22 — Urteil Centro Europa 7 (zitiert in Fn. 8, Rn. 73 und 77).

23 — Urteil Centro Europa 7 (zitiert in Fn. 8, Rn. 85).

24 — Urteil Telekomunikacja Polska (zitiert in Fn. 9, Rn. 29).

57. Folglich kommen im Ausgangsfall nicht (nur) die Bestimmungen des NRR zur Anwendung. Falls die innerstaatlichen Gerichte nicht zu dem Ergebnis kommen, dass andere Bestimmungen des Sekundärrechts einschlägig sind, etwa die Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken, [25] die bestimmte Fragen ebenfalls abschließend regelt, [26] kommt folglich die Dienstleistungsfreiheit zur Anwendung.

b) Zur missbräuchlichen Berufung auf die Dienstleistungsfreiheit

58. Die Tschechische Republik vertritt jedoch die Auffassung, UPC DTH sei die Berufung auf die Dienstleistungsfreiheit verwehrt, da sie in Luxemburg nur niedergelassen sei, um Dienste in anderen Mitgliedstaaten anzubieten. Die Dienstleistungsfreiheit werde daher missbräuchlich in Anspruch genommen.

59. Diesem Vorbringen ist zuzugeben, dass ein Mitgliedstaat berechtigt ist, Maßnahmen zu treffen, die verhindern sollen, dass sich einige seiner Staatsangehörigen unter Missbrauch der durch den Vertrag geschaffenen Möglichkeiten der Anwendung des nationalen Rechts entziehen. Auch ist die missbräuchliche oder betrügerische Berufung auf Unionsrecht nicht gestattet. [27]

60. Allerdings reicht die Ausübung einer Grundfreiheit mit dem Ziel, in den Genuss vorteilhafterer Rechtsvorschriften eines anderen Mitgliedstaats zu kommen, für sich allein nicht aus, um auf eine missbräuchliche Ausnutzung dieser Freiheit zu schließen. [28]

61. Selbst wenn festgestellt werden könnte, dass die Übertragung des streitgegenständlichen Dienstes von einer ungarischen Gesellschaft auf UPC DTH nur dadurch motiviert war, diesen Dienst missbräuchlich der Anwendung des ungarischen Rechts zu entziehen, könnte dies die Anwendung der Dienstleistungsfreiheit nicht ausschließen. Die Frage ihrer Anwendbarkeit ist nämlich eine andere als die, ob ein Mitgliedstaat Maßnahmen ergreifen kann, um zu verhindern, dass sich einige seiner Staatsangehörigen unter Missbrauch der durch den Vertrag geschaffenen Möglichkeiten der Anwendung des nationalen Rechts entziehen. [29]

62. Es besteht somit kein Anhaltspunkt dafür, dass die Anwendung der Dienstleistungsfreiheit durch Missbrauch ausgeschlossen wäre. Etwaige Maßnahmen zur Bekämpfung des Missbrauchs wären vielmehr daraufhin zu untersuchen, ob es sich um Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit handelt sowie gegebenenfalls, ob sie gerechtfertigt sind.

25 — Richtlinie 2005/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2005 über unlautere Geschäftspraktiken von Unternehmen gegenüber Verbrauchern im Binnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 84/450/EWG des Rates, der Richtlinien 97/7/EG, 98/27/EG und 2002/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 149, S. 22). Vgl. dazu das Urteil Telekomunikacja Polska (zitiert in Fn. 9, Rn. 31 und 32) sowie die anhängige Rechtssache C-388/13, UPC Magyarország.

26 — Urteile vom 23. April 2009, VTB-VAB und Galatea (C-261/07 und C-299/07, Slg. 2009, I-2949, Rn. 52), vom 14. Januar 2010, Plus Warenhandelsgesellschaft (C-304/08, Slg. 2010, I-217, Rn. 41), und Citroën Belux (zitiert in Fn. 20, Rn. 20).

27 — Urteile vom 3. Dezember 1974, van Binsbergen (33/74, Slg. 1974, 1299, Rn. 13), vom 5. Oktober 1994, TV10 (C-23/93, Slg. 1994, I-4795, Rn. 20), vom 9. März 1999, Centros (C-212/97, Slg. 1999, I-1459, Rn. 24), und vom 15. Dezember 2005, Nadin und Nadin-Lux (C-151/04 und C-152/04, Slg. 2005, I-11203, Rn. 45).

28 — Urteile TV10 (zitiert in Fn. 27, Rn. 15), Centros (zitiert in Fn. 27, Rn. 27), und vom 12. September 2006, Cadbury Schweppes und Cadbury Schweppes Overseas (C-196/04, Slg. 2006, I-7995, Rn. 37).

29 — Urteile TV10 (zitiert in Fn. 27, Rn. 15), Centros (zitiert in Fn. 27, Rn. 18), und vom 21. Februar 2013, A (C-123/11, Rn. 26 und 27).

c) Zwischenergebnis

63. Innerstaatliche Regelungen, die Dienste betreffen, welche von Luxemburg aus in das Gebiet Ungarns erbracht werden und in deren Rahmen der Diensteanbieter im Austausch für eine Gegenleistung die Zugangsberechtigung zu einem aus Radio- und Fernsehprogrammen bestehenden Programmpaket gewährleistet, das über Satellit verbreitet wird, unterliegen folglich insoweit der Dienstleistungsfreiheit nach Art. 56 AEUV, als weder der NRR noch andere Bestimmungen des Sekundärrechts ihren Gegenstand abschließend harmonisieren.

2. Zur Kontrollzuständigkeit ungarischer Behörden

64. Die Frage zur Zuständigkeit ungarischer Behörden zielt darauf ab, ob die Dienstleistungsfreiheit eine Kontrolle der Dienste durch die Behörden des Empfängerstaats zulässt. Insoweit ist zunächst zu prüfen, ob eine solche Kontrolle die Dienstleistungsfreiheit beschränkt, und gegebenenfalls anschließend zu untersuchen, ob eine solche Beschränkung gerechtfertigt ist.

65. Auch insoweit ist daran zu erinnern, dass die Zuständigkeit innerstaatlicher Behörden im Fall einer abschließenden Harmonisierung durch Sekundärrecht nicht anhand der Dienstleistungsfreiheit zu beurteilen ist.[30] Zwar werden die inhaltlichen Vorgaben des Verbraucherschutzes im Bereich der elektronischen Kommunikation nicht durch den NRR geregelt, doch können die Mitgliedstaaten nach Art. 6 und der Nr. 8 des Anhangs der Genehmigungsrichtlinie eine Allgemeingenehmigung solcher Dienste mit speziell die elektronische Kommunikation betreffenden Verbraucherschutzvorschriften verbinden. Die Kontrolle dieser Vorgaben obliegt nach Art. 10 dieser Richtlinie den innerstaatlichen Regulierungsbehörden.

66. Die Dienstleistungsfreiheit kommt somit nur noch zur Anwendung, soweit sich die Zuständigkeit für Kontrollen nicht bereits aus dem NRR oder anderen Bestimmungen des Sekundärrechts ergibt. Inwieweit dies der Fall ist, müssen die innerstaatlichen Gerichte prüfen.

67. Falls die Zuständigkeit für die fraglichen Kontrollen nicht bereits im Sekundärrecht der Union geregelt ist, so gilt, dass Art. 56 AEUV die Aufhebung jeder Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs verlangt – selbst wenn sie unterschiedslos für inländische Dienstleistende wie für solche aus den anderen Mitgliedstaaten gilt –, sofern sie geeignet ist, die Tätigkeiten des Dienstleistenden, der in einem anderen Mitgliedstaat ansässig ist, in dem er rechtmäßig ähnliche Dienstleistungen erbringt, zu unterbinden, zu behindern oder weniger attraktiv zu machen.[31]

68. Zwar ist jede Kontrolle von Dienstleistungen geeignet, die Tätigkeiten des Dienstleistenden zu behindern oder weniger attraktiv zu machen. Doch im vorliegenden Fall werden keine vergleichbaren Dienstleistungen in dem Staat erbracht, in dem der Dienstleistende ansässig ist. UPC DTH bietet nämlich in Luxemburg keinen Zugang zu Programmpaketen an.

30 — Siehe oben, Nr. 52.

31 — Siehe etwa die Urteile vom 8. September 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional und Bwin International (C-42/07, Slg. 2009, I-7633, Rn. 51 und die dort angeführte Rechtsprechung), vom 8. Juli 2010, Sjöberg und Gerdin (C-447/08 und C-448/08, Slg. 2010, I-6921, Rn. 32), sowie vom 4. Oktober 2011, Football Association Premier League u. a. (C-403/08 und C-429/08, Slg. 2011, I-9083, Rn. 85).

69. Gleichwohl steht fest, dass auch in derartigen Situationen Beschränkungen des Dienstleistungsverkehrs einer Rechtfertigung bedürfen. [32] Bei der Prüfung einer solchen Rechtfertigung mag das Fehlen einer inländischen Dienstleistungstätigkeit durchaus von Bedeutung sein. So greift der Gedanke, dass die Wiederholung von Kontrollen im Herkunftsstaat durch den Empfängerstaat in der Regel nicht erforderlich ist [33], nur, wenn im Herkunftsstaat überhaupt eine Kontrolle stattfindet.

70. Der Begriff der Beschränkung wird jedoch davon nicht berührt. Er erfasst somit auch dann alle Maßnahmen, die geeignet sind, die Tätigkeiten des Dienstleistenden, der in einem anderen Mitgliedstaat ansässig ist, zu unterbinden, zu behindern oder weniger attraktiv zu machen, wenn der Dienstleistende im Mitgliedstaat seines Sitzes keinen vergleichbaren Dienst anbietet. Folglich liegt in der Kontrolle des Dienstes von UPC DTH durch ungarische Stellen eine Beschränkung.

71. Eine derartige Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs lässt sich jedoch durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses rechtfertigen, wenn sie für alle im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats tätigen Personen oder Unternehmen gilt, sofern sie geeignet ist, die Erreichung des mit ihr verfolgten Ziels zu gewährleisten, und nicht über das hierzu Erforderliche hinausgeht und soweit dieses Interesse nicht durch die Vorschriften geschützt wird, denen der Dienstleistende in dem Mitgliedstaat unterliegt, in dem er ansässig ist. [34]

72. Vorliegend bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass UPC DTH anderen Kontrollen unterzogen werden soll als inländische Anbieter.

73. Soweit die Kontrollen auf die Durchsetzung des Verbraucherschutzes abzielen, ist darauf hinzuweisen, dass dieser ein Ziel darstellt, das als zwingender Grund des Allgemeininteresses angesehen werden kann und mit dem sich eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs rechtfertigen lässt. [35]

74. Während bestimmte Formen der Kontrolle unverhältnismäßig sein können, ist nicht ersichtlich, dass dies bereits für die bloße Zuständigkeit von Behörden des Aufnahmestaats für die Kontrolle des streitgegenständlichen Dienstes gilt. Eine solche Zuständigkeit ist prinzipiell geeignet, den Verbraucherschutz zu fördern. Da keine vergleichbaren Kontrollen im Herkunftsstaat ersichtlich sind, kann sie im Rahmen des Beurteilungsspielraums, der dem Aufnahmemitgliedstaat zusteht, auch als erforderlich angesehen werden. Und es kann auch nicht angenommen werden, dass der Beitrag einer solchen Zuständigkeit außer Verhältnis zu den mit ihr verbundenen Nachteilen steht.

75. Dieses Ergebnis entspricht im Übrigen der Einschätzung des Gesetzgebers der Union bei Erlass der Genehmigungsrichtlinie, die, selbst wenn sie auf die konkreten Kontrollen nicht anwendbar sein sollte, eine solche Kontrollzuständigkeit des Empfängerstaats im Hinblick auf die mit einer Allgemeingenehmigung verbundenen Bedingungen vorsieht.

32 — Vgl. die Urteile Carmen Media Group (zitiert in Fn. 19, Rn. 55 ff.) und TV10 (zitiert in Fn. 27, Rn. 17 ff.).

33 — Vgl. die Urteile vom 9. März 2000, Kommission/Belgien (C-355/98, Slg. 2000, I-1221, Rn. 35 bis 38), vom 29. April 2004, Kommission/Portugal (C-171/02, Slg. 2004, I-5645, Rn. 60), und vom 17. März 2011, Peñarroja Fa (C-372/09 und C-373/09, Slg. 2011, I-1785, Rn. 54).

34 — Urteil Peñarroja Fa (zitiert in Fn. 33 und die dort angeführte Rechtsprechung).

35 — Urteile vom 26. Februar 1991, Kommission/Italien (C-180/89, Fremdenführer, Slg. 1991, I-709, Rn. 20), vom 5. Dezember 2006, Cipolla u. a. (C-94/04 und C-202/04, Slg. 2006, I-11421, Rn. 64), und vom 12. September 2013, Konstantinides (C-475/11, Rn. 51).

76. Es wird darüber hinaus durch die Entscheidung des Gerichtshofs bestätigt, dass ein Mitgliedstaat eine Hörfunk- und Fernsehanstalt, die sich in einem anderen Mitgliedstaat niederlässt, um dort für das Gebiet des ersten Staates bestimmte Dienstleistungen zu erbringen, als eine inländische Sendeanstalt ansehen kann, denn durch diese Maßnahme soll verhindert werden, dass sich die Anstalten, die sich in einem anderen Mitgliedstaat niederlassen, mittels der Ausübung der im Vertrag garantierten Freiheiten in missbräuchlicher Weise den Verpflichtungen entziehen können, die sich aus den inländischen Rechtsvorschriften ergeben. [36]

77. Soweit nicht bereits das Sekundärrecht der Union die Zuständigkeit regelt, hindert somit Art. 56 AEUV mitgliedstaatliche Behörden nicht daran, Verwaltungsverfahren in Bezug auf Dienste durchzuführen, die von einem anderen Mitgliedstaat aus erbracht werden und in deren Rahmen der Diensteanbieter im Austausch für eine Gegenleistung die Zugangsberechtigung zu einem aus Radio- und Fernsehprogrammen bestehenden Programmpaket gewährleistet.

3. Zur Notwendigkeit einer Registrierung und einer Niederlassung in Ungarn

78. Mit der dritten Frage möchte das vorlegende Gericht erfahren, ob es mit der Dienstleistungsfreiheit vereinbar ist, eine Registrierung des Dienstes in Ungarn zu verlangen (dazu unter b) oder sogar eine Niederlassung (dazu unter c). Zunächst ist jedoch auf Zweifel an der Zulässigkeit dieser Frage einzugehen (dazu unter a).

a) Zur Zulässigkeit der dritten Frage

79. Ungarn und die ungarische Regulierungsbehörde bezweifeln die Zulässigkeit dieser Frage, da der Ausgangsrechtsstreit weder die Frage der Registrierung noch die Frage der Niederlassung betreffe. Diese Frage sei daher nicht entscheidungserheblich.

80. Zumindest die Frage der Registrierung scheint tatsächlich Gegenstand eines weiteren Rechtsstreits zu sein, der zu einem weiteren Vorabentscheidungsersuchen mit identischen Fragen geführt hat. [37]

81. Allerdings ist daran zu erinnern, dass nach gefestigter Rechtsprechung eine Vermutung für die Entscheidungserheblichkeit der Vorlagefragen des nationalen Gerichts spricht, die es zur Auslegung des Unionsrechts in dem rechtlichen und sachlichen Rahmen stellt, den es in eigener Verantwortung festgelegt und dessen Richtigkeit der Gerichtshof nicht zu prüfen hat. Der Gerichtshof kann ein von einem nationalen Gericht gestelltes Vorabentscheidungsersuchen nur dann zurückweisen, wenn die erbetene Auslegung des Unionsrechts offensichtlich in keinem Zusammenhang mit der Realität oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits steht, wenn das Problem hypothetischer Natur ist oder wenn der Gerichtshof nicht über die tatsächlichen und rechtlichen Angaben verfügt, die für eine zweckdienliche Beantwortung der ihm vorgelegten Fragen erforderlich sind. [38]

82. Auf ein Ersuchen des Gerichtshofs um Klarstellung gemäß Art. 101 der Verfahrensordnung hat das vorlegende Gericht außerdem ausgeführt, dass eine Beantwortung dieser Frage auch für seine Entscheidung im Ausgangsverfahren von Bedeutung sein könne.

36 — Urteil TV10 (zitiert in Fn. 27, Rn. 21).

37 — Rechtssache C-563/13, UPC DTH (II).

38 — Urteile vom 15. Dezember 1995, Bosman (C-415/93, Slg. 1995, I-4921, Rn. 61), vom 7. Oktober 2010, dos Santos Palhota u. a. (C-515/08, Slg. 2010, I-9133, Rn. 20), vom 30. Mai 2013, X (C-651/11, Rn. 20 und 21).

83. Da der Gerichtshof nicht mit Sicherheit ausschließen kann, dass das vorlegende Gericht im Ausgangsverfahren auch über diese Aspekte des Konflikts zwischen UPC DTH und der Regulierungsbehörde entscheiden kann, lässt sich nicht feststellen, dass diese Frage *offensichtlich* in keinem Zusammenhang mit der Realität oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits steht oder hypothetisch ist. Sie ist daher zu beantworten. Im Übrigen erleichtert eine Antwort im vorliegenden Verfahren möglicherweise die Erledigung des oben genannten zweiten Vorabentscheidungsersuchens.

b) Zur Registrierungspflicht

84. Was die Registrierung des streitgegenständlichen Dienstes im Bestimmungsmitgliedstaat angeht, so ergibt sich bereits aus Art. 3 Abs. 2 und 3 der Genehmigungsrichtlinie, dass die Anbieter elektronischer Kommunikationsdienste verpflichtet werden können, vor Aufnahme ihrer Tätigkeit in dem betreffenden Mitgliedstaat gegenüber der Regulierungsbehörde eine Meldung mit bestimmten Angaben abzugeben.

85. Diese Angaben müssen nach Art. 3 Abs. 3 der Genehmigungsrichtlinie ausreichen, um ein Register zu führen, doch kann nach Art. 3 Abs. 2 Satz 2 von dem betreffenden Unternehmen nicht verlangt werden, vor Ausübung der mit der Genehmigung verbundenen Rechte eine ausdrückliche Entscheidung oder einen anderen Verwaltungsakt der nationalen Regulierungsbehörde zu erwirken. Satz 3 stellt klar, dass ein Unternehmen nach einer entsprechenden Meldung, sofern diese verlangt wird, seine Tätigkeit aufnehmen kann.

86. Im Hinblick auf eine Registrierung sind weiter gehende Anforderungen an die Anbieter elektronischer Kommunikationsdienste somit schon durch Art. 3 der Genehmigungsrichtlinie ausgeschlossen. Sie können folglich auch nicht anhand der Dienstleistungsfreiheit beurteilt werden.

87. Folglich sind innerstaatliche Regelungen, die in anderen Mitgliedstaaten ansässige Unternehmen verpflichten, sich bei einer innerstaatlichen Behörde zu registrieren, wenn sie inländischen Verbrauchern elektronische Kommunikationsdienste anbieten, ausschließlich anhand von Art. 3 der Genehmigungsrichtlinie zu beurteilen.

c) Zur Notwendigkeit einer Niederlassung

88. Eine Bedingung, wonach ein Unternehmen in dem Mitgliedstaat, in dem die Dienstleistung erbracht wird, eine feste Niederlassung oder ein Tochterunternehmen gründen muss, läuft dem freien Dienstleistungsverkehr direkt zuwider, da sie die Erbringung von Dienstleistungen in diesem Mitgliedstaat durch in anderen Mitgliedstaaten niedergelassene Unternehmen unmöglich macht.[39] Auch darin liegt folglich eine Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit.

89. Sie ist jedoch geeignet, eine wirksame Kontrolle zu erleichtern.[40] Durch eine inländische Niederlassung erhalten die zuständigen Behörden nämlich Zugriff auf Informationen, Personen und Vermögenswerte des dienstleistenden Unternehmens.

39 — Urteil vom 21. Januar 2010, Kommission/Deutschland (C-546/07, Slg. 2010, I-439, Rn. 39).

40 — Vgl. das Urteil vom 20. Mai 1992, Ramrath (C-106/91, Slg. 1992, I-3351, Rn. 35).

90. Allerdings beschränkt eine Pflicht zur Niederlassung die Dienstleistungsfreiheit besonders stark. Sie negiert [41] sie gewissermaßen und macht ihre Ausübung praktisch unmöglich. Daher ist sie nach dem Gerichtshof in der Regel nicht erforderlich. Einerseits muss der Aufnahmemitgliedstaat nämlich gleichwertige Verpflichtungen im Herkunftsstaat berücksichtigen [42] und andererseits kann er von dem jeweiligen Dienstleister Nachweise dafür verlangen, dass er die gerechtfertigten Bedingungen für das Angebot des jeweiligen Dienstes im Aufnahmestaat im Herkunftsstaat erfüllt. [43]

91. Vorliegend ist nicht ersichtlich, dass die weiter reichenden Kontrollmöglichkeiten notwendig sind, die eine lokale Zweigniederlassung oder ein lokales Tochterunternehmen eröffnen würden. Im Gegenteil: Die Regelung über die Kontrolle von Inhalten von Fernsehsendungen, die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste, geht davon aus, dass eine solche Niederlassung jedenfalls für Fernsehsender nicht geboten ist. [44] Bei allem Respekt vor der Bedeutung des Verbraucherschutzes sollten an Unternehmen, die diese Inhalte nur übertragen, keine strengeren Anforderungen gestellt werden. Darüber hinaus würde eine Niederlassungspflicht zumindest den Zielen der erleichterten Genehmigung elektronischer Kommunikationsdienste nach dem NRR widersprechen.

92. Art. 56 AEUV steht somit einer Verpflichtung entgegen, dass Dienste, in deren Rahmen im Austausch für eine Gegenleistung die Zugangsberechtigung zu einem aus Radio- und Fernsehprogrammen bestehenden Programmpaket gewährleistet wird, das über Satellit verbreitet wird, nur durch eine Zweigniederlassung im Mitgliedstaat des Empfangs dieser Dienstleistung oder ein dort ansässiges selbständiges Rechtssubjekt angeboten werden dürfen.

V – Ergebnis

93. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, das Vorabentscheidungsersuchen wie folgt zu beantworten:

1) Dienste, in deren Rahmen der Diensteanbieter im Austausch für eine Gegenleistung die Zugangsberechtigung zu einem aus Radio- und Fernsehprogrammen bestehenden Programmpaket gewährleistet, das über Satellit verbreitet wird, sind elektronische Kommunikationsdienste im Sinne von Art. 2 Buchst. c der Rahmenrichtlinie, soweit sie die Übertragung von Signalen über elektronische Kommunikationsnetze zum Gegenstand haben. Anbieter dieser Dienste sind folglich als Erbringer elektronischer Kommunikationsdienste einzustufen.

2) Dienste, in deren Rahmen der Diensteanbieter im Austausch für eine Gegenleistung die Zugangsberechtigung zu einem aus Radio- und Fernsehprogrammen bestehenden Programmpaket gewährleistet, das über Satellit verbreitet wird, können Zugangsberechtigungssysteme im Sinne von Art. 2 Buchst. ea und f der Rahmenrichtlinie einschließen, sind jedoch deshalb nicht insgesamt als solche Systeme anzusehen.

3) Innerstaatliche Regelungen, die Dienste betreffen, welche von Luxemburg aus in das Gebiet Ungarns erbracht werden und in deren Rahmen der Diensteanbieter im Austausch für eine Gegenleistung die Zugangsberechtigung zu einem aus Radio- und Fernsehprogrammen bestehenden Programmpaket gewährleistet, das über Satellit verbreitet wird, unterliegen insoweit

41 — Vgl. Urteile vom 4. Dezember 1986 Kommission/Deutschland (205/84, Slg. 1986, 3755, Rn. 52), und vom 6. Juni 1996, Kommission/Italien (C-101/94, Slg. 1996, I-2691, Rn. 31). Siehe bereits das Urteil van Binsbergen (zitiert in Fn. 27, Rn. 11).

42 — Urteile Kommission/Deutschland (zitiert in Fn. 41, Rn. 47), und vom 11. März 2004, Kommission/Frankreich (C-496/01, Slg. 2004, I-2351, Rn. 71).

43 — Urteil Kommission/Frankreich (zitiert in Fn. 42, Rn. 70 und 72 ff.)

44 — Vgl. Art. 3 der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste und das Urteil vom 22. September 2011, Mesopotamia Broadcast und Roj TV (C-244/10 und C-245/10, Slg. 2011, I-8777, Rn. 35 und 36).

der Dienstleistungsfreiheit nach Art. 56 AEUV, als weder der neue rechtliche Rahmen für elektronische Kommunikation noch andere Bestimmungen des Sekundärrechts ihren Gegenstand abschließend harmonisieren.

4) Soweit nicht bereits das Sekundärrecht der Union die Zuständigkeit regelt, hindert Art. 56 AEUV mitgliedstaatliche Behörden nicht daran, Verwaltungsverfahren in Bezug auf Dienste durchzuführen, die von einem anderen Mitgliedstaat aus erbracht werden und in deren Rahmen der Diensteanbieter im Austausch für eine Gegenleistung die Zugangsberechtigung zu einem aus Radio- und Fernsehprogrammen bestehenden Programmpaket gewährleistet.

5) Innerstaatliche Regelungen, die in anderen Mitgliedstaaten ansässige Unternehmen verpflichten, sich bei einer innerstaatlichen Behörde zu registrieren, wenn sie inländischen Verbrauchern elektronische Kommunikationsdienste anbieten, sind ausschließlich anhand von Art. 3 der Genehmigungsrichtlinie zu beurteilen.

6) Art. 56 AEUV steht einer innerstaatlichen Regelung entgegen, wonach Dienste, in deren Rahmen im Austausch für eine Gegenleistung die Zugangsberechtigung zu einem aus Radio- und Fernsehprogrammen bestehenden Programmpaket gewährleistet wird, das über Satellit verbreitet wird, nur durch eine Zweigniederlassung im Mitgliedstaat des Empfangs dieser Dienstleistung oder ein dort ansässiges selbständiges Rechtssubjekt angeboten werden dürfen.