



Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTS (Zehnte erweiterte Kammer)

10. März 2021 *

„Untätigkeits- und Nichtigkeitsklage – Elektronische Kommunikationsnetze und -dienste – Harmonisierte Nutzung des 2-GHz-Frequenzspektrums- Europäische Systeme, die Satellitenmobilfunkdienste (MSS) erbringen – Entscheidung 2007/98/EG – Harmonisiertes Auswahlverfahren für Betreiber – Genehmigungen für ausgewählte Betreiber – Entscheidung Nr. 626/2008/EG – Aufforderung, tätig zu werden – Fehlen einer förmlichen Aufforderung – Stellungnahme der Kommission – Unzulässigkeit – Weigerung, tätig zu werden – Nicht anfechtbare Handlung – Unzulässigkeit – Zuständigkeit der Kommission“

In der Rechtssache T-245/17,

ViaSat, Inc. mit Sitz in Carlsbad, Kalifornien (Vereinigte Staaten), Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte E. Righini, J. Ruiz Calzado, P. de Bandt, M. Gherghinaru und L. Panepinto,

Klägerin,

unterstützt durch

Königreich der Niederlande, vertreten durch M. Bulterman als Bevollmächtigte,

und durch

Eutelsat SA mit Sitz in Paris (Frankreich), Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte L. de la Brosse und C. Barraco-David,

Streithelfer,

gegen

Europäische Kommission, vertreten durch G. Braun, L. Nicolae und V. Di Bucci als Bevollmächtigte,

Beklagte,

unterstützt durch

EchoStar Mobile Ltd mit Sitz in Dublin (Irland), Prozessbevollmächtigter: A. Robertson, QC,

und durch

* Verfahrenssprache: Englisch.

Inmarsat Ventures Ltd mit Sitz in London (Vereinigtes Königreich), Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte C. Spontoni, B. Amory und É. Barbier de La Serre sowie A. Howard, Barrister,

Streithelferinnen,

betreffend einen auf Art. 265 AEUV gestützten Antrag auf Feststellung, dass die Kommission es rechtswidrig unterlassen habe, im Rahmen der harmonisierten Anwendung der Vorschriften im Bereich der Erbringung von Satellitenmobildiensten (MSS) im 2-GHz-Frequenzband bestimmte Maßnahmen zu ergreifen, und, hilfsweise, einen auf Art. 263 AEUV gestützten Antrag auf Nichtigerklärung der Schreiben der Kommission vom 14. und 21. Februar 2017, mit denen diese die Aufforderung der Klägerin zum Tätigwerden beantwortet hat,

erlässt

DAS GERICHT (Zehnte erweiterte Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten M. van der Woude sowie des Richters A. Kornezov, des Richters E. Buttigieg (Berichterstatter), der Richterin K. Kowalik-Bańczyk und des Richters G. Hesse,

Kanzler: B. Lefebvre, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 26. Juni 2020

folgendes

Urteil

I. Rechtlicher Rahmen und Vorgeschichte des Rechtsstreits

- 1 Um Verwaltung und effiziente Nutzung des Frequenzspektrums durch die Koordinierung nationaler politischer Konzepte und gegebenenfalls durch harmonisierte Bedingungen für seine Verfügbarkeit und Nutzung sicherzustellen, erließen das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union die Entscheidung Nr. 676/2002/EG vom 7. März 2002 über einen Rechtsrahmen für die Funkfrequenzpolitik in der Europäischen [Union] (Frequenzentscheidung) (ABl. 2002, L 108, S. 1).
- 2 Da das Parlament und der Rat die Auffassung vertraten, dass angesichts der Konvergenz der Telekommunikation, Medien und Informationstechnologien betreffenden Sektoren ein einheitlicher Rechtsrahmen für alle Übertragungsnetze und die damit verbundenen Dienste gelten sollte, erließen sie eine Reihe von Richtlinien über elektronische Kommunikationsnetze und -dienste. Dieser Rechtsrahmen umfasst u. a. die Richtlinie 2002/20/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über die Genehmigung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste (Genehmigungsrichtlinie) (ABl. 2002, L 108, S. 21) und die Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Rahmenrichtlinie) (ABl. 2002, L 108, S. 33).

- 3 Dieser Rechtsrahmen wurde mit der Richtlinie 2009/140/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 (ABl. 2009, L 337, S. 37) erheblich aktualisiert.
- 4 Mit Entscheidung 2007/98/EG vom 14. Februar 2007 zur harmonisierten Nutzung von Funkfrequenzen in den 2-GHz-Frequenzbändern für die Einrichtung von Satellitenmobilfunksystemen (ABl. 2007, L 43, S. 32, im Folgenden: Harmonisierungsentscheidung), die auf der Grundlage von Art. 4 Abs. 3 der Frequenzentscheidung erlassen wurde, harmonisierte die Europäische Kommission die Nutzungs- und Verfügbarkeitsbedingungen des 2-GHz-Frequenzbands für die Einrichtung von Systemen, die Satellitenmobilfunkdienste (Mobile Satellite Services – MSS) erbringen.
- 5 Um die Entwicklung eines wettbewerbsbestimmten Binnenmarkts für MSS in der Union zu erleichtern und stufenweise die Abdeckung des Gebiets aller Mitgliedstaaten sicherzustellen, erließen das Parlament und der Rat auf der Grundlage von Art. 95 EG (jetzt Art. 114 AEUV) die Entscheidung Nr. 626/2008/EG vom 30. Juni 2008 über die Auswahl und Genehmigung von Systemen, die Satellitenmobilfunkdienste erbringen (ABl. 2008, L 172, S. 15, im Folgenden: MSS-Entscheidung).
- 6 In Ausübung der Zuständigkeiten, die ihr nach Art. 9 Abs. 3 der MSS-Entscheidung übertragen worden waren, erließ die Kommission den Beschluss 2011/667/EU vom 10. Oktober 2011 über die Modalitäten für die koordinierte Anwendung der Durchsetzungsvorschriften in Bezug auf MSS (ABl. 2011, L 265, S. 25, im Folgenden: Durchsetzungsbeschluss).
- 7 Mit Aufforderung vom 7. August 2008 zur Bewerbung für europaweite Systeme, die MSS erbringen (ABl. 2008, C 201, S. 4), leitete die Kommission ein Auswahlverfahren gemäß Titel II der MSS-Entscheidung ein.
- 8 Nach dem in Rede stehenden Auswahlverfahren erließ die Kommission die Entscheidung 2009/449/EG vom 13. Mai 2009 über die Auswahl der Betreiber europaweiter Systeme, die MSS erbringen (ABl. 2009, L 149, S. 65, im Folgenden: Auswahlentscheidung), mit der sie mit der Inmarsat Ventures Ltd (im Folgenden: Inmarsat) und der Solaris Mobile Ltd (jetzt EchoStar Mobile Ltd, im Folgenden: EchoStar), ihren Streithelferinnen im vorliegenden Verfahren, zwei Bewerber auswählte.
- 9 Die Klägerin, die ViaSat, Inc., ist nach ihren eigenen Angaben eine Gesellschaft, die eine breite Palette von Kommunikationslösungen für Unternehmen, Einzelpersonen und Regierungen zur Verfügung stellt. Sie erbringt derzeit in den Vereinigten Staaten satellitengestützte Bordverbindungsdienste und möchte u. a. diese Art von Diensten im Rahmen eines im Jahr 2016 gemeinsam mit Eutelsat SA, ihrer Streithelferin im vorliegenden Verfahren, errichteten Unternehmens in der gesamten Union sowie auf den wichtigsten Flugstrecken zwischen Nordamerika und Europa erbringen.
- 10 Inmarsat – einer der nach dem Verfahren für die gemeinsame Auswahl für die Erbringung von MSS ausgewählten Betreiber – hat ein System entwickelt, das die Erbringung von Verbindungsdiensten an Bord von Flugzeugen, die Europa überfliegen, ermöglicht, und zwar mit Hilfe eines European Aviation Network (im Folgenden: EAN) genannten Systems, das auf Bodenstationen und Satellitenelementen beruht.

- 11 Inmarsat beantragte bei den nationalen Regulierungsbehörden (im Folgenden: NRB) die erforderlichen Genehmigungen, um das EAN-System unter Nutzung der ihr in der Auswahlentscheidung zugeteilten Frequenz zu betreiben.
- 12 Am 2. August 2016 richtete die Klägerin ein Schreiben an die Kommission, worin sie sie aufforderte, zur Gewährleistung eines harmonisierten Ergebnisses tätig zu werden, um zu verhindern, dass Inmarsat, ohne dass erneut zur Bewerbung gemäß einem Verfahren für die gemeinsame Auswahl wie dem in den Art. 3 bis 6 der MSS-Entscheidung vorgesehenen aufgefordert werde, zur Einführung des EAN-Systems die Genehmigungen für die Nutzung des 2-GHz-Frequenzbands seitens der NRB erteilt würden. Insoweit machte die Klägerin im Wesentlichen geltend, dieses System stelle eine gänzlich neue Nutzung des 2-GHz-Frequenzbands dar, da es grundlegend andere Ziele verfolge als die in dieser Entscheidung und im Rahmen dieses Verfahrens für die gemeinsame Auswahl vorgesehenen, nämlich europaweite MSS zu erbringen, die eine universelle Netzanbindung gewährleisten.
- 13 Mit E-Mail vom 31. Oktober 2016 antwortete die Kommission auf das Schreiben der Klägerin vom 2. August 2016 und führte aus, sie habe keinen Antrag auf Genehmigung der Nutzung des 2-GHz-Frequenzbands für MSS durch einen der ausgewählten Betreiber beschieden, und diese Frage sei „jedenfalls“ von den zuständigen nationalen Behörden zu behandeln.
- 14 Da die Klägerin die Antwort der Kommission vom 31. Oktober 2016 für nicht zufriedenstellend hielt, richtete sie am 22. Dezember 2016 ein Schreiben an die Kommission, worin sie diese ersuchte, zur Aufforderung in ihrem Schreiben vom 2. August 2016 Stellung zu nehmen, um ihrer Verpflichtung zum Tätigwerden aus Art. 17 EUV, Art. 9 Abs. 2 Unterabs. 3 und dem 22. Erwägungsgrund der MSS-Entscheidung, aus Art. 5 Abs. 2 und den Erwägungsgründen 24 und 35 der Genehmigungsrichtlinie sowie aus Art. 19 der Rahmenrichtlinie nachzukommen.
- 15 Die Kommission antwortete auf das Schreiben der Klägerin vom 22. Dezember 2016 mit Schreiben vom 14. und 21. Februar 2017.
- 16 In ihrem Schreiben vom 14. Februar 2017 bestätigte die Kommission, dass sie, wie sie der Klägerin bereits in ihrer E-Mail vom 31. Oktober 2016 mitgeteilt habe, keine Entscheidung über einen Antrag auf Genehmigung der Nutzung des 2-GHz-Frequenzbands für MSS erbringende Systeme durch einen der ausgewählten Betreiber erlassen habe; diese Frage sei „jedenfalls“ von den zuständigen nationalen Behörden zu behandeln. Ferner wies sie zum einen darauf hin, dass sie zwar die Entwicklungen der Märkte und der Regulierung in diesem Bereich, vor allem im Rahmen des Kommunikationsausschusses und seiner Arbeitsgruppe für MSS, überwache, dass jedoch die Durchsetzungsmaßnahmen in Bezug auf MSS erbringende Systeme und ihre Betreiber auf nationaler Ebene getroffen würden. Zum anderen erleichtere sie im Einklang mit dem Durchsetzungsbeschluss lediglich die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten. Sie fügte hinzu, es sei keine Neudefinition des Nutzungszwecks des 2-GHz-Frequenzbands, wie er in der MSS-Entscheidung vorgesehen sei, geplant, und es sei für sie kein Umstand erkennbar, der im Zusammenhang mit der Ausübung der Genehmigungs- oder Durchsetzungsfunktionen in Anwendung dieser Entscheidung seitens dieser nationalen Behörden zur Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen einen Mitgliedstaat wegen der tatsächlichen oder möglichen nationalen Maßnahmen in dem von der MSS-Entscheidung geregelten Bereich Anlass gebe.

- 17 In ihrem Schreiben vom 21. Februar 2017 stellte die Kommission klar, dass ihr der geltende Rechtsrahmen insoweit keine besondere Zuständigkeit übertrage und dass sie folglich nicht tätig werden könne, um einen Mitgliedstaat durch einen Beschluss daran zu hindern, Inmarsat die Genehmigung für die Nutzung des Spektrums des 2-GHz-Frequenzbands zu erteilen, um Luft-Boden-Lösungen für Flugverbindungsdienste bereitzustellen.

II. Verfahren und Anträge der Parteien

- 18 Mit Klageschrift, die am 24. April 2017 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat die Klägerin die vorliegende Klage erhoben.
- 19 Mit Schriftsatz, der am 18. Juli 2017 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat Eutelsat beantragt, im vorliegenden Verfahren als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge der Klägerin zugelassen zu werden. Mit Beschluss vom 12. September 2017 hat der Präsident der Zweiten Kammer des Gerichts diesen Streitbeitritt zugelassen. Eutelsat hat ihren Streithilfeschriftsatz fristgerecht eingereicht, und die Hauptparteien haben sich fristgerecht zu ihm geäußert.
- 20 Mit Schriftsatz, der am 10. August 2017 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat das Königreich der Niederlande beantragt, im vorliegenden Verfahren als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Klägerin zugelassen zu werden. Mit Beschluss vom 15. September 2017 hat der Präsident der Zweiten Kammer des Gerichts diesen Streitbeitritt zugelassen. Das Königreich der Niederlande hat seinen Streithilfeschriftsatz fristgerecht eingereicht, und die Hauptparteien haben sich fristgerecht zu ihm geäußert.
- 21 Mit Schriftsätzen, die am 22. August bzw. am 23. August 2017 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen sind, haben Inmarsat und EchoStar beantragt, im vorliegenden Verfahren als Streithelferinnen zur Unterstützung der Anträge der Kommission zugelassen zu werden. Mit Beschlüssen vom 11. Oktober 2017 hat der Präsident der Zweiten Kammer des Gerichts diese Streitbeitritte zugelassen. Inmarsat und EchoStar haben ihre Streithilfeschriftsätze fristgerecht eingereicht, und die Hauptparteien haben sich fristgerecht zu ihnen geäußert.
- 22 Die Klägerin, unterstützt durch das Königreich der Niederlande und durch Eutelsat, beantragt,
- die Untätigkeit der Kommission festzustellen,
 - hilfsweise, die in deren Schreiben vom 14. und 21. Februar 2017 enthaltene Entscheidung der Kommission ganz oder teilweise für nichtig zu erklären,
 - der Kommission die Kosten aufzuerlegen.
- 23 Die Kommission, unterstützt von EchoStar und Inmarsat, beantragt,
- den Antrag auf Feststellung der Untätigkeit als unzulässig oder, hilfsweise, als unbegründet zurückzuweisen,
 - den Antrag auf Nichtigerklärung als unzulässig oder, hilfsweise, als unbegründet zurückzuweisen,

– der Klägerin die Kosten aufzuerlegen.

- 24 Mit Entscheidung vom 10. April 2019 hat die Zweite Kammer des Gerichts (in ihrer früheren Besetzung) entschieden, das vorliegende Verfahren gemäß Art. 69 Buchst. a und d der Verfahrensordnung des Gerichts bis zur Verkündung des Urteils in der Rechtssache C-100/19 auszusetzen. Nachdem das Urteil in der Rechtssache Viasat UK und Viasat (C-100/19, EU:C:2020:174) am 5. März 2020 verkündet worden war, ist folglich das Verfahren in der vorliegenden Rechtssache an dem genannten Tag wieder aufgenommen worden.
- 25 Im Zuge einer Änderung der Besetzung der Kammern des Gerichts ist der Berichterstatter der Zehnten Kammer zugeteilt worden, und gemäß Art. 27 Abs. 5 der Verfahrensordnung ist daher dieser Kammer die vorliegende Rechtssache zugewiesen worden.
- 26 Auf Vorschlag der Zehnten Kammer hat das Gericht nach Art. 28 der Verfahrensordnung entschieden, die Rechtssache an einen erweiterten Spruchkörper zu verweisen.
- 27 Auf Vorschlag des Berichterstatters hat das Gericht (Zehnte Kammer) entschieden, das mündliche Verfahren zu eröffnen, und im Rahmen prozessleitender Maßnahmen nach Art. 89 der Verfahrensordnung die Parteien aufgefordert, schriftliche Fragen zu beantworten. Die Parteien sind dieser Aufforderung fristgemäß nachgekommen.

III. Rechtliche Würdigung

- 28 Die Klägerin, die der Ansicht ist, dass die Kommission die behauptete Unterlassung nicht abgestellt habe, beantragt in erster Linie die Feststellung der Untätigkeit der Kommission.
- 29 Hilfsweise beantragt die Klägerin die Nichtigerklärung der Entscheidung, die in den Schreiben der Kommission vom 14. und 21. Februar 2017 enthalten sei, die in Beantwortung ihres Schreibens vom 22. Dezember 2016 an die Klägerin gerichtet worden seien, da die Kommission den Umfang ihrer Befugnisse im MSS-Bereich unzutreffend ausgelegt habe.

A. Antrag auf Feststellung der Untätigkeit

- 30 Die Klägerin macht geltend, die Kommission habe es rechtswidrig unterlassen, die notwendigen Maßnahmen zu erlassen, um eine Nutzung des 2-GHz-Frequenzbands zu verhindern, die sich von derjenigen unterscheidet, die Gegenstand des Verfahrens für die gemeinsame Auswahl gewesen sei, und um die Erhaltung des harmonisierten Binnenmarkts für europaweite MSS sicherzustellen, die eine universelle Netzanbindung in diesem Frequenzband gewährleisten.
- 31 Die Kommission stellt in erster Linie die Zulässigkeit des Antrags auf Feststellung der Untätigkeit in Abrede. Hilfsweise hält sie diesen Antrag für unbegründet.
- 32 Zur Zulässigkeit des Antrags auf Feststellung der Untätigkeit macht die Kommission, unterstützt von Inmarsat, zum einen geltend, sie habe nach der Aufforderung der Klägerin zum Tätigwerden Stellung genommen, und trägt zum anderen vor, der Gegenstand dieses Antrags stimme nicht mit jenem des Aufforderungsschreibens überein, da sie nicht förmlich aufgefordert worden sei, eine individuell an Inmarsat gerichtete Handlung zu erlassen, um dieses Unternehmen daran zu hindern, das 2-GHz-Frequenzband zu nutzen, oder tätig zu werden, um die Fragmentierung des Binnenmarkts zu verhindern; deshalb habe sie insoweit nicht Stellung nehmen können. Sie habe

ihren Standpunkt nach der Aufforderung der Klägerin zum Tätigwerden klar festgelegt, auch wenn diese Antwort nicht zum Erlass der von der Klägerin beantragten Maßnahmen geführt habe. Schließlich vertritt die Kommission die Ansicht, der Antrag auf Feststellung der Untätigkeit sei auch insoweit unzulässig, als bestimmte Handlungen, die sie möglicherweise aufgrund der Aufforderung zum Tätigwerden erlassen müsse, in ihr Ermessen fielen und die Klägerin jedenfalls von solchen Handlungen nicht unmittelbar und individuell betroffen sei.

- 33 Insoweit ist zu bestimmen, auf welchen Gegenstand sich im vorliegenden Fall die Aufforderung der Klägerin zum Tätigwerden bezieht. Die Aufforderung gibt nämlich den Rahmen vor, innerhalb dessen im Falle eines Ausbleibens einer Stellungnahme der Kommission die Feststellung der Untätigkeit beantragt werden konnte. Die fragliche Gegenstandsbestimmung ermöglicht es insbesondere auch, zu prüfen, ob die Kommission nach dieser Aufforderung zum Tätigwerden tatsächlich Stellung genommen hat.

1. Gegenstand der Aufforderung der Klägerin zum Tätigwerden und Rahmen, in dem der Antrag auf Feststellung der Untätigkeit gestellt werden konnte

- 34 Die Kommission macht zum einen geltend, die Klägerin habe sie in ihrem Schreiben vom 22. Dezember 2016 aufgefordert, eine Handlung nicht näher bestimmter Form (Beschluss oder Stellungnahme) gegenüber den NRB vorzunehmen, um diese daran zu hindern, Inmarsat Genehmigungen für bestimmte Nutzungen des 2-GHz-Frequenzbands zu erteilen; im Rahmen des vorliegenden Antrags auf Feststellung der Untätigkeit begehre die Klägerin nun hingegen, das Gericht möge feststellen, dass die Kommission es unterlassen habe, Maßnahmen zu ergreifen, um eine andere Nutzung dieses Frequenzbands zu verhindern. Nach Ansicht der Kommission könnte es hierfür einer Handlung mit allgemeiner Geltung oder aber einer individuell an Inmarsat gerichteten Handlung bedürfen, und es müssten in diesen beiden Fällen äußerst unterschiedliche Faktoren beurteilt werden.
- 35 Die Kommission trägt zum anderen vor, die Klägerin beantrage beim Gericht, festzustellen, dass darin, dass die Kommission keine Maßnahme getroffen habe, um die Entwicklung eines harmonisierten Binnenmarkts für europaweite, eine universelle Netzanbindung gewährleistende MSS im 2-GHz-Frequenzband zu sichern, eine rechtswidrige Unterlassung liege, obwohl sie nicht eindeutig aufgefordert worden sei, insoweit tätig zu werden. Die Kommission ist der Auffassung, dass in dem Schreiben der Klägerin vom 22. Dezember 2016 nicht die Angaben enthalten seien, die erforderlich seien, um es der Kommission zu ermöglichen, durch eine Beschlussfassung oder mit einem an die Mitgesetzgeber der Union gerichteten Vorschlag eines Beschlusentwurfs zur Verhinderung der Fragmentierung des Binnenmarkts Stellung zu nehmen, weil das genannte Schreiben insoweit keinen Hinweis enthalte. Es sei indessen Sache der Klägerin, den Inhalt dieses Beschlusses konkret darzulegen.
- 36 Die Klägerin ist der Ansicht, es bestünden hinsichtlich des Aufforderungsschreibens keine besonderen Formerfordernisse, und die von ihr mit Schreiben vom 22. Dezember 2016 an die Kommission gerichtete Aufforderung sei vor allem angesichts des klaren Wortlauts ihres Schreibens vom 2. August 2016 hinreichend deutlich gewesen, so dass die Kommission konkret habe erkennen können, welchen Inhalt der Beschluss, zu dem die Klägerin sie auffordere, haben solle.

- 37 Außerdem macht die Klägerin geltend, sie habe in ihrem Schreiben vom 22. Dezember 2016 die Verpflichtungen, die die Verträge der Kommission im Rahmen des „reibungslosen Funktionierens des Binnenmarkts“ auferlegten, und auch deren Befugnisse analysiert, „die Hindernisse“ für den Binnenmarkt „zu beseitigen“, die, wie dies hier der Fall sei, bei drohenden Divergenzen zwischen den NRB auftreten könnten.
- 38 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 265 Abs. 2 AEUV eine Untätigkeitsklage nur zulässig ist, wenn das fragliche Organ zuvor aufgefordert worden ist, tätig zu werden. Diese Aufforderung an das Organ ist eine wesentliche Förmlichkeit. Sie setzt zum einen die Frist von zwei Monaten in Lauf, binnen deren das Organ Stellung zu nehmen hat, und gibt zum anderen den Rahmen vor, innerhalb dessen eine Klage erhoben werden kann, wenn das Organ nicht Stellung nimmt. Die Aufforderung ist zwar an kein besonderes Formerfordernis gebunden, muss jedoch so klar und deutlich sein, dass die Kommission konkret erkennen kann, welchen Inhalt die beantragte Entscheidung haben soll und dass mit der Aufforderung beabsichtigt ist, sie zu einer Stellungnahme zu zwingen (vgl. Urteil vom 3. Juni 1999, TF1/Kommission, T-17/96, EU:T:1999:119, Rn. 41 und die dort angeführte Rechtsprechung; Urteil vom 29. September 2011, Ryanair/Kommission, T-442/07, nicht veröffentlicht, EU:T:2011:547, Rn. 22).
- 39 Der Wortlaut der Untätigkeitsklage und derjenige des Aufforderungsschreibens müssen jedoch nicht identisch sein. Im Rahmen einer solchen Klage kann die Klägerin nämlich nicht beantragen, das Gericht möge die Kommission verpflichten, die unterlassene Handlung vorzunehmen, sondern nur, das Gericht möge unter Umständen feststellen, dass die Kommission durch Nichterlass der beantragten Maßnahmen unter Verletzung der ihr obliegenden Pflichten gegen den Vertrag verstoßen hat (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 8. Juni 2000, Camar und Tico/Kommission und Rat, T-79/96, T-260/97 und T-117/98, EU:T:2000:147, Rn. 67). Folglich muss die Klägerin in Anbetracht der Natur dieser Klage bei der Antragstellung bei Gericht nicht dieselben Worte wählen wie in ihrem Aufforderungsschreiben an die Kommission.
- 40 Insoweit ist festzustellen, dass namentlich aus der Überschrift des Schreibens der Klägerin vom 22. Dezember 2016 hervorgeht, worauf sich ihre Aufforderung zum Tätigwerden bezieht. Das genannte Schreiben lautet:
- „Aufforderungsschreiben nach Art. 265 Abs. 2 AEUV, mit dem die Kommission ... aufgefordert wird, dem Antrag [der Klägerin] vom 2. August 2016 auf Erlass einer endgültigen Entscheidung stattzugeben, um die [NRB] daran zu hindern, das Ersuchen von Inmarsat um Genehmigung, den Bereich des [2-GHz-Frequenzbands] für Luft-Boden-Lösungen für Flugverbindungsdienste zu nutzen, positiv zu bescheiden.“
- 41 Außerdem wiederholt die Klägerin, nachdem sie sämtliche Rechtsvorschriften dargelegt hat, auf deren Grundlage die Kommission ihrer Ansicht nach zum Tätigwerden verpflichtet ist, das in Rede stehende Begehren mit folgendem zwar abweichenden, aber im Wesentlichen ähnlichen Wortlaut:
- „[Die Klägerin] hat die Kommission daher ersucht, ... dringend tätig zu werden, um die NRB daran zu hindern, ohne erneute Ausschreibung in Bezug auf das Nutzungsrecht für diesen Frequenzbereich Inmarsat die Nutzung des [2-GHz-Frequenzbands] für die Erbringung von Flugverbindungsdiensten zu genehmigen.“

- 42 Im Übrigen ersuchte die Klägerin die Kommission in ihrem Schreiben vom 22. Dezember 2016 ausdrücklich und förmlich darum, dem in Rede stehenden Begehren nachzukommen. Unter diesen Umständen ist dieses Schreiben dahin auszulegen, dass es für alle im Schreiben vom 2. August 2016 ausführlich dargelegten Punkte als Aufforderung zum Tätigwerden im Sinne des Art. 265 AEUV zu werten ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 3. Juni 1999, TF1/Kommission, T-17/96, EU:T:1999:119, Rn. 42).
- 43 Es ist somit zu prüfen, ob das am 22. Dezember 2016 an die Kommission gerichtete Aufforderungsschreiben unter Berücksichtigung des Schreibens der Klägerin vom 2. August 2016 eine Aufforderung zum Tätigwerden enthält, die „grundlegend andere“ Nutzung des 2-GHz-Frequenzbands und die Fragmentierung des Binnenmarkts zu verhindern, die so klar und deutlich ist, dass die Kommission konkret erkennen konnte, welchen Inhalt der von ihr begehrte Beschluss haben sollte, und ob aus dieser Aufforderung zum Tätigwerden hervorgeht, dass sie die Kommission im Sinne der oben in Rn. 38 genannten Rechtsprechung zu einer Stellungnahme veranlassen sollte.
- 44 Insoweit ist erstens darauf hinzuweisen, dass die Klägerin in ihrem Schreiben vom 2. August 2016 vor allem ihre Auffassung zum Ausdruck gebracht hatte, dass es zu einer Nutzung des 2-GHz-Frequenzbands käme, die „grundlegend anders“ wäre als die vom Unionsgesetzgeber vorgesehene, wenn die NRB Inmarsat die Genehmigungen für das EAN-System erteilen.
- 45 Wenn also die Klägerin beantragt, das Gericht möge eine Untätigkeit der Kommission insoweit feststellen, als diese keine Maßnahmen getroffen habe, „um die NRB daran zu hindern, Inmarsat ohne jede Koordinierung die Genehmigung zur Nutzung des 2-GHz-Frequenzbands hauptsächlich für Boden-Luft-Netze zu erteilen“, und um eine „grundlegend andere“ Nutzung des 2-GHz-Frequenzbands zu verhindern, so geht dieser Antrag entgegen dem, was die Kommission im Wesentlichen geltend macht, nicht über den Rahmen dessen hinaus, der für eine Untätigkeitsklage offenstand und dessen Grenzen durch das am 22. Dezember 2016 an die Kommission gerichtete Aufforderungsschreiben unter Berücksichtigung des Schreibens der Klägerin vom 2. August 2016 umrissen worden waren.
- 46 Gleiches gilt für den Antrag der Klägerin, das Gericht möge feststellen, dass es die Kommission rechtswidrig unterlassen habe, „eine andere Nutzung des 2-GHz-Frequenzbands zu verhindern“.
- 47 Dagegen ist die Untätigkeitsklage, wie die Kommission vorträgt, unzulässig, soweit die Klägerin beantragt, das Gericht möge feststellen, dass es die Kommission rechtswidrig unterlassen habe, eine individuell an Inmarsat gerichtete Handlung zu erlassen, mit der die Nutzung des 2-GHz-Frequenzbands für ihr Boden-Luft-System zur Sicherstellung der Verbindungen an Bord von Flugzeugen verhindert werden solle. In Beantwortung einer schriftlichen Frage des Gerichts und in der mündlichen Verhandlung hat die Klägerin nämlich ausgeführt, dass eine der Handlungen, für die die Kommission gemäß der Aufforderung zum Tätigwerden befugt sei, ein an Inmarsat gerichtetes „Aufforderungsschreiben“ sei, mit dem die Nutzung des 2-GHz-Frequenzbands für den Betrieb des EAN-Systems untersagt werde. Weder in dem an die Kommission gerichteten Aufforderungsschreiben vom 22. Dezember 2016 noch in ihrem Schreiben vom 2. August 2016, auf das dieses Aufforderungsschreiben verweist, hat die Klägerin jedoch die Kommission aufgefordert, eine solche an Inmarsat gerichtete Handlung zu erlassen. Eine Aufforderung, in diesem Sinne tätig zu werden, ist auch aus dem Kontext nicht ableitbar, in dem die Klägerin die genannte Aufforderung und das genannte Schreiben an die Kommission gerichtet hat; das Ziel bestand eindeutig im Erlass einer Handlung, mit der die NRB daran

gehindert werden sollten, Inmarsat die Genehmigungen zu erteilen, und zwar insbesondere im Hinblick auf die Nutzung dieses Frequenzbands, die nach Auffassung der Klägerin nicht mit den harmonisierten Zielen und der Auswahlentscheidung im Einklang stand.

- 48 Demnach ist die von der Kommission erhobene Einrede der Unzulässigkeit, wonach der Gegenstand dieses Antrags nicht dem Gegenstand der Aufforderung entspreche, teilweise begründet.
- 49 Zweitens ist festzustellen, dass die von der Klägerin an die Kommission gerichtete Aufforderung zum Tätigwerden auf der Prämisse beruht, dass diese verpflichtet sei, tätig zu werden, wenn die Gefahr bestehe, dass die Harmonisierung des Binnenmarkts für MSS beeinträchtigt werde. Insoweit stützte sich die Klägerin auf Art. 17 EUV und auf die Rolle der Kommission als „Hüterin der Verträge“, um die Einhaltung des Unionsrechts sicherzustellen, sowie auf die Befugnisse, die der Kommission nach Ansicht der Klägerin gemäß Art. 19 der Rahmenrichtlinie und dem 35. Erwägungsgrund der Genehmigungsrichtlinie zukommen, um das Funktionieren des Binnenmarkts für MSS zu überwachen.
- 50 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass nach der Rechtsprechung ein Aufforderungsschreiben Angaben über den Inhalt der begehrten Handlung enthalten muss, jedoch nicht so weit gehen muss, dass die verlangte Handlung bis ins kleinste Detail beschrieben wird (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 8. Juli 1970, Hake/Kommission, 75/69, EU:C:1970:65, Rn. 4 bis 10, und vom 22. Mai 1985, Parlament/Rat, 13/83, EU:C:1985:220, Rn. 35 bis 37).
- 51 Im vorliegenden Fall war die Kommission in der Lage, aus der am 22. Dezember 2016 an sie gerichteten Aufforderung im Lichte des Schreibens der Klägerin vom 2. August 2016 abzuleiten, dass mit der Handlung, zu der sie von der Klägerin aufgefordert wurde, bewirkt werden sollte, dass der Binnenmarkt für die Nutzung des 2-GHz-Frequenzbands für MSS, wie diese Nutzung im geltenden Rechtsrahmen festgelegt worden war, erhalten bleibt. Im Übrigen ist mit der Klägerin festzustellen, dass die Kommission auf das Schreiben vom 21. Februar 2017 antwortete, dass ihre Dienststellen „die Entwicklung des Marktes und der Regulierung überwachen“.
- 52 Nach alledem war die Aufforderung entgegen dem Vorbringen der Kommission zum einen hinsichtlich des Inhalts der ihr angesonnenen Handlung so genau und so explizit, dass sie zu den Maßnahmen Stellung nehmen konnte, die zu ergreifen wären, um zu verhindern, dass die NRB Inmarsat die Genehmigungen erteilen, und um den Binnenmarkt für MSS zu erhalten.
- 53 Zum anderen ist der Antrag auf Feststellung der Untätigkeit aber unzulässig, soweit die Klägerin beantragt, das Gericht möge feststellen, dass die Kommission es rechtswidrig unterlassen habe, eine individuell an Inmarsat gerichtete Handlung mit dem Ziel zu erlassen, Inmarsat von der Nutzung des 2-GHz-Frequenzbands für ihr Boden-Luft-System zur Sicherstellung der Verbindungen an Bord von Flugzeugen abzuhalten.

2. Stellungnahme der Kommission nach der Aufforderung der Klägerin zum Tätigwerden

- 54 Die Kommission macht geltend, sie habe nach der Aufforderung der Klägerin, eine Handlung zu erlassen, um zu verhindern, dass die NRB Inmarsat die Genehmigungen erteilen, den Bereich des 2-GHz-Frequenzbands für Luft-Boden-Lösungen für Flugverbindungsdienste zu nutzen, in ihren Schreiben vom 14. und 21. Februar 2017 Stellung genommen. Sie habe ihren Standpunkt nach der Aufforderung der Klägerin zum Tätigwerden klar festgelegt, auch wenn diese Antwort nicht zum Erlass der von der Klägerin begehrten Maßnahmen geführt habe.

- 55 In der Erwiderung tritt die Klägerin dem Vorbringen der Kommission entgegen und macht geltend, die Antwort der Kommission auf ihre Aufforderung zum Tätigwerden, wie sie in ihren Schreiben vom 14. und 21. Februar 2017 enthalten sei, komme einer Untätigkeit gleich. In ihrer Antwort auf die schriftlichen Fragen des Gerichts hat sie indessen ausgeführt, dass „es [feststeht], dass die Kommission in [diesen Schreiben] Stellung genommen hat, und dass diese Stellungnahme einer Zurückweisung [der Aufforderung zum Tätigwerden gleichkommt]“. Auf diesbezügliche Fragen des Gerichts in der mündlichen Verhandlung hat sie bestätigt, dass sie nicht mehr bestreite, dass die Kommission nach ihrer Aufforderung zum Tätigwerden Stellung genommen habe, was im Protokoll der mündlichen Verhandlung vermerkt worden ist.
- 56 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die Untätigkeitsklage nach Art. 265 Abs. 2 AEUV „nur zulässig [ist], wenn das in Frage stehende Organ, die in Frage stehende Einrichtung oder sonstige Stelle zuvor aufgefordert worden ist, tätig zu werden. Hat es bzw. sie binnen zwei Monaten nach dieser Aufforderung nicht Stellung genommen, so kann die Klage innerhalb einer weiteren Frist von zwei Monaten erhoben werden“.
- 57 Nach ständiger Rechtsprechung sind die in Art. 265 AEUV festgelegten Voraussetzungen für die Zulässigkeit einer Untätigkeitsklage nicht erfüllt, wenn das Organ, das zum Tätigwerden aufgefordert wurde, vor Klageerhebung zu der genannten Aufforderung Stellung genommen hat (vgl. Urteil vom 21. Juli 2016, Nutria/Kommission, T-832/14, nicht veröffentlicht, EU:T:2016:428, Rn. 45 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 58 Im vorliegenden Fall ergibt sich aus den Schreiben der Kommission vom 14. und 21. Februar 2017, dass diese der Ansicht war, aufgrund fehlender Zuständigkeit nicht tätig werden zu können, um der Aufforderung der Klägerin nachzukommen, Maßnahmen zu ergreifen, um zum Erhalt des sich aus der Harmonisierung der Nutzung des 2-GHz-Frequenzbands für die MSS ergebenden Binnenmarkts zu verhindern, dass die NRB Inmarsat Genehmigungen für die Nutzung des Frequenzbands zum Betrieb des EAN-Systems erteilen. Es handelt sich also hierbei um eine Weigerung, tätig zu werden.
- 59 Nach ständiger Rechtsprechung liegt eine Untätigkeit des Organs nicht nur dann nicht vor, wenn es eine die Klägerin zufriedenstellende Handlung vornimmt, sondern auch dann, wenn es die Vornahme dieser Handlung verweigert und den an das Organ gerichteten Antrag mit einem Hinweis auf die Gründe beantwortet, aus denen es die Vornahme dieser Handlung für unangebracht oder sich für insoweit nicht zuständig hält (vgl. Beschluss vom 7. Dezember 2017, Techniplan/Kommission, T-853/16, nicht veröffentlicht, EU:T:2017:928, Rn. 22 und die dort angeführte Rechtsprechung; vgl. in diesem Sinne auch Urteile vom 8. März 1972, Nordgetreide/Kommission, 42/71, EU:C:1972:16, Rn. 4, und vom 24. November 1992, Buckl u. a./Kommission, C-15/91 und C-108/91, EU:C:1992:454, Rn. 15 und 20, sowie Beschluss vom 8. Dezember 2005, Campailla/Kommission, C-211/05 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2005:760, Rn. 17).
- 60 Folglich stellt die Weigerung des fraglichen Organs, aufforderungsgemäß tätig zu werden, eine die Untätigkeit beendende Stellungnahme dar (Beschluss vom 4. Mai 2005, Holcim [Frankreich]/Kommission, T-86/03, EU:T:2005:157, Rn. 36, und Urteil vom 21. Juli 2016, Nutria/Kommission, T-832/14, nicht veröffentlicht, EU:T:2016:428, Rn. 44; vgl. in diesem Sinne auch Urteil vom 19. November 2013, Kommission/Rat, C-196/12, EU:C:2013:753, Rn. 22 bis 31).

- 61 Mithin ist festzustellen, dass die Kommission im vorliegenden Fall vor Erhebung der Klage die ihr vorgeworfene Untätigkeit abgestellt hat. Unter diesen Umständen ist der Antrag auf Feststellung der Untätigkeit als unzulässig zurückzuweisen.
- 62 Nach alledem ist es nicht notwendig, die Rüge der Kommission zu prüfen, wonach der Antrag auf Feststellung der Untätigkeit insoweit unzulässig sei, als bestimmte Handlungen, die sie möglicherweise aufgrund der Aufforderung zum Tätigwerden erlassen müsse, in ihr Ermessen fielen und daher nicht Gegenstand eines solchen Antrags sein könnten, und die Klägerin jedenfalls von solchen Handlungen nicht unmittelbar und individuell betroffen sei.

B. Antrag auf Nichtigerklärung

- 63 Die Klägerin ist der Ansicht, dass die Kommission in den an sie gerichteten Schreiben vom 14. und 21. Februar 2017 dadurch einen Rechtsfehler begangen habe, dass sie die Auffassung vertreten habe, dass es ausschließlich Sache der Mitgliedstaaten sei, gegenüber den ausgewählten Betreibern der MSS Entscheidungen über die Genehmigung der Nutzung der Frequenzen im 2-GHz-Frequenzband und über deren Vollzug zu erlassen. Die Kommission sei befugt, die geeigneten Maßnahmen zu treffen, um die Mitgliedstaaten daran zu hindern, Inmarsat die fraglichen Genehmigungen zu erteilen, und um die Fragmentierung des Binnenmarkts für MSS zu verhindern.
- 64 Die Kommission ist der Ansicht, dass der Antrag auf Nichtigerklärung vor allem deshalb unzulässig sei, weil ihre Schreiben vom 14. und 21. Februar 2017 keinen zwingenden Charakter hätten und als solche keine anfechtbaren Handlungen im Sinne von Art. 263 Abs. 1 AEUV darstellten.
- 65 Hilfsweise macht die Kommission geltend, der Antrag auf Nichtigerklärung sei unbegründet, weil sie nicht befugt sei, die von der Klägerin verlangten Handlungen zu erlassen, und daher in ihren Schreiben vom 14. und 21. Februar 2017 mit ihrer dahin gehenden Antwort auf die Aufforderung zum Tätigwerden keinen Rechtsfehler begangen habe.

1. Zu der in den Schreiben vom 14. und 21. Februar 2017 enthaltenen Entscheidung und zur Rechtmäßigkeitskontrolle durch das Gericht

- 66 Die Kommission, unterstützt durch Inmarsat, vertritt die Ansicht, dass ihre Schreiben vom 14. und 21. Februar 2017 keine anfechtbaren Handlungen im Sinne von Art. 263 Abs. 1 AEUV darstellten. Sie beruft sich auf die Rechtsprechung und ist der Auffassung, dass diese Schreiben zum einen bloß eine an die Klägerin gerichtete Information enthielten, wonach die Kommission „einen Antrag auf die Genehmigung von MSS“ nicht beschieden habe, und zum anderen eine Rechtsauffassung kundtäten, wonach eine solche Entscheidung jedenfalls unter die Befugnisse der zuständigen nationalen Behörden falle. Ferner sei der Standpunkt der Klägerin, wonach diese Schreiben ihre Rechtsstellung in qualifizierter Weise berührten, rein spekulativ, weil er auf mehreren Hypothesen beruhe.
- 67 Die durch das Königreich der Niederlande unterstützte Klägerin ist der Auffassung, dass die Schreiben der Kommission vom 14. und 21. Februar 2017 einen Beschluss enthielten, der Gegenstand einer Nichtigkeitsklage sein könne. Ihrer Ansicht nach enthalten diese Schreiben einen endgültigen Standpunkt der Kommission, der in einer Weigerung, tätig zu werden, bestehe, nachdem die Klägerin sie aufgefordert habe, Maßnahmen zu ergreifen, um zum Erhalt

des sich aus der Harmonisierung der Nutzung des 2-GHz-Frequenzbands für die MSS ergebenden Binnenmarkts zu verhindern, dass die NRB Inmarsat Genehmigungen für die Nutzung des 2-GHz-Frequenzbands zum Betrieb des EAN-Systems erteilen.

- 68 Nach ständiger Rechtsprechung stellen nur Maßnahmen mit verbindlichen Rechtswirkungen, die die Interessen Dritter durch eine qualifizierte Änderung ihrer Rechtsstellung berühren, Handlungen dar, gegen die eine Nichtigkeitsklage statthaft ist (Urteile vom 31. März 1971, Kommission/Rat, 22/70, EU:C:1971:32, Rn. 42, vom 2. März 1994, Parlament/Rat, C-316/91, EU:C:1994:76, Rn. 8, und vom 13. Oktober 2011, Deutsche Post und Deutschland/Kommission, C-463/10 P und C-475/10 P, EU:C:2011:656, Rn. 36).
- 69 Für die Feststellung, ob eine Handlung oder Entscheidung, deren Nichtigklärung beantragt wurde, solche Wirkungen erzeugt, ist auf das Wesen der Maßnahme (Urteil vom 11. November 1981, IBM/Kommission, 60/81, EU:C:1981:264, Rn. 9) sowie auf die Absicht der Handelnden abzustellen (Urteile vom 17. Juli 2008, Athinaïki Techniki/Kommission, C-521/06 P, EU:C:2008:422, Rn. 42, und vom 26. Januar 2010, Internationaler Hilfsfonds/Kommission, C-362/08 P, EU:C:2010:40, Rn. 52). Dagegen ist die Form, in der eine Handlung vorgenommen wird oder eine Entscheidung ergeht, für die Zulässigkeit einer Nichtigkeitsklage grundsätzlich ohne Bedeutung (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 11. November 1981, IBM/Kommission, 60/81, EU:C:1981:264, Rn. 9, und vom 7. Juli 2005, Le Pen/Parlament, C-208/03 P, EU:C:2005:429, Rn. 46).
- 70 Wie aus den obigen Rn. 58 bis 60 hervorgeht, hat die Kommission mit ihren Schreiben vom 14. und 21. Februar 2017 nach der Aufforderung der Klägerin, mit der die Kommission ersucht wurde, Maßnahmen zu ergreifen, um zum Erhalt des sich aus der Harmonisierung der Nutzung des 2-GHz-Frequenzbands für die MSS ergebenden Binnenmarkts zu verhindern, dass die NRB Inmarsat Genehmigungen für die Nutzung des 2-GHz-Frequenzbands zum Betrieb des EAN-Systems erteilen, dadurch Stellung genommen, dass sie die Ansicht vertrat, mangels Befugnissen insoweit nicht tätig werden zu können. Entgegen dem Vorbringen der Kommission enthalten diese Schreiben nicht eine bloße Information oder eine Rechtsauffassung, sondern sind als Weigerung, tätig zu werden, anzusehen.
- 71 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass eine Weigerung des in Rede stehenden Organs, gemäß einer Aufforderung tätig zu werden, grundsätzlich eine anfechtbare Handlung im Sinne von Art. 263 AEUV darstellt (vgl. in diesem Sinne Beschluss vom 4. Mai 2005, Holcim [Frankreich]/Kommission, T-86/03, EU:T:2005:157, Rn. 36, Urteil vom 21. Juli 2016, Nutria/Kommission, T-832/14, nicht veröffentlicht, EU:T:2016:428, Rn. 44, und Beschluss vom 7. Dezember 2017, Techniplan/Kommission, T-853/16, nicht veröffentlicht, EU:T:2017:928, Rn. 20).
- 72 Aus einer ständigen Rechtsprechung geht jedoch auch hervor, dass eine Maßnahme der Kommission, die wie im vorliegenden Fall ablehnend ist, nach der Art des Antrags zu beurteilen ist, der durch sie beschieden wird (Urteile vom 8. März 1972, Nordgetreide/Kommission, 42/71, EU:C:1972:16, Rn. 5, vom 24. November 1992, Buckl u. a./Kommission, C-15/91 und C-108/91, EU:C:1992:454, Rn. 22, und Beschluss vom 13. März 2007, Arizona Chemical u. a./Kommission, C-150/06 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2007:164, Rn. 22). Insbesondere ist eine Weigerung eine im Wege der Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV anfechtbare Handlung, wenn die Handlung, deren Vornahme das Unionsorgan ablehnt, nach dieser Vorschrift hätte angefochten werden können (vgl. Urteil vom 22. Oktober 1996, Salt Union/Kommission, T-330/94, EU:T:1996:154, Rn. 32 und die dort angeführte Rechtsprechung; vgl. in diesem Sinne auch Beschlüsse vom

13. März 2007, *Arizona Chemical u. a./Kommission*, C-150/06 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2007:164, Rn. 23, und vom 22. Januar 2010, *Makhteshim-Agan Holding u. a./Kommission*, C-69/09 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2010:37, Rn. 46).
- 73 Zur Beurteilung der Zulässigkeit des Antrags auf Nichtigklärung, der sich gegen die Weigerung der Kommission richtet, nach der Aufforderung der Klägerin Maßnahmen zu ergreifen, um zum Erhalt des sich aus der Harmonisierung der Nutzung des 2-GHz-Frequenzbands für die MSS ergebenden Binnenmarkts zu verhindern, dass die NRB Inmarsat Genehmigungen für die Nutzung des 2-GHz-Frequenzbands zum Betrieb des EAN-Systems erteilen, ist somit zu prüfen, ob die Handlung, zu der die Kommission aufgefordert wurde, selbst vom Gericht nach Art. 263 AEUV auf ihre Rechtmäßigkeit hin überprüfbar ist (vgl. in diesem Sinne Beschluss vom 13. März 2007, *Arizona Chemical u. a./Kommission*, C-150/06 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2007:164, Rn. 23).
- 74 Diese Frage hängt im vorliegenden Fall mit der Frage zusammen, ob die Kommission zum Erlass eines solchen Rechtsakts befugt ist. Um festzustellen, ob die Handlung, die die Kommission im vorliegenden Fall wegen ihrer angeblichen Unzuständigkeit nicht erlassen hat, selbst gemäß der oben in Rn. 73 genannten Rechtsprechung anfechtbar wäre, ist nämlich vor allem zu bestimmen, welcher Art diese Handlung nach Maßgabe der von der Klägerin behaupteten Befugnisse ist. Dies bedeutet daher zunächst, dass die Befugnisse der Kommission für den Erlass einer Handlung nach einer Aufforderung zum Tätigwerden zu prüfen sind. Wenn sie über die erforderlichen Befugnisse verfügt, ist gemäß der oben in Rn. 73 angeführten Rechtsprechung zu prüfen, ob die Rechtmäßigkeit der Handlung, zu deren Erlass sie befugt ist, vom Gericht kontrolliert werden könnte. Falls eine dieser Fragen zu verneinen ist, wenn also im vorliegenden Fall die Kommission über keine Zuständigkeit verfügt oder wenn die Klägerin nicht berechtigt ist, gegen eine Handlung, für deren Erlass die Kommission zuständig ist, Nichtigkeitsklage zu erheben, wird der Antrag auf Nichtigklärung im Licht der oben in Rn. 73 angeführten Rechtsprechung entweder, im ersten Fall, als unbegründet oder, im zweiten Fall, als unzulässig zurückzuweisen sein. Falls die Kommission hingegen dafür zuständig ist, eine Handlung mit dem von der Klägerin beantragten Inhalt zu erlassen, deren Nichtigklärung diese nach Art. 263 AEUV beantragen könnte, wird der Klage stattzugeben sein, soweit sich die Kommission geweigert hat, tätig zu werden, und dabei der Ansicht war, unzuständig zu sein.
- 75 Somit ist die Rechtmäßigkeit der aus den Schreiben der Kommission vom 14. und 21. Februar 2017 hervorgehenden Weigerung der Kommission, tätig zu werden, gleichzeitig mit der Zulässigkeit des gegen eine solche Weigerung eingebrachten Antrags auf Nichtigklärung zu prüfen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 16. Juni 1993, *Frankreich/Kommission*, C-325/91, EU:C:1993:245, Rn. 11).
- 76 Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass das Gericht befugt ist, je nach den Umständen des Einzelfalls zu prüfen, ob es nach den Grundsätzen einer geordneten Rechtspflege gerechtfertigt ist, eine Klage als unbegründet abzuweisen, ohne zuvor über die Einrede der Unzulässigkeit zu entscheiden, die die Kommission im Hinblick auf die Nichtigkeitsklage erhoben hat und die auf ein fehlendes Rechtsschutzinteresse der Klägerin oder auf ihre fehlende Klagebefugnis im Hinblick auf die Nichtigklärung einer in der Aufforderung zum Tätigwerden beantragten Handlung gestützt wird (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 26. Februar 2002, *Rat/Boehringer*, C-23/00 P, EU:C:2002:118, Rn. 52). Im vorliegenden Fall ist das Gericht der Ansicht, dass unbeschadet der nachstehenden Rn. 107 bis 112 und 164 bis 180 unter Berücksichtigung des

Zusammenhangs, der zwischen Zulässigkeit und Begründetheit der Klage besteht, zunächst darüber zu entscheiden ist, ob die Kommission dazu befugt ist, nach der an sie gerichteten Aufforderung der Klägerin zum Tätigwerden eine Handlung zu erlassen.

2. Zum Vorbringen der Klägerin zu den einzelnen Befugnissen der Kommission, nach der klägerischen Aufforderung zum Tätigwerden die beantragten Handlungen zu erlassen

- 77 Es ist darauf hinzuweisen, dass die Klägerin in ihrem Schreiben vom 22. Dezember 2016 die Kommission ausdrücklich und förmlich ersucht hat, ihrem in ihrem Schreiben vom 2. August 2016 gestellten Antrag zum Tätigwerden nachzukommen, um zum Erhalt des sich aus der Harmonisierung der Nutzung des 2-GHz-Frequenzbands für die MSS ergebenden Binnenmarkts zu verhindern, dass die NRB Inmarsat Genehmigungen für die Nutzung des Frequenzbands zum Betrieb des EAN-Systems erteilen.
- 78 Den Schreiben der Kommission vom 14. und 21. Februar 2017 lassen sich im Wesentlichen drei Antworten auf die Aufforderung der Klägerin zum Tätigwerden entnehmen. Erstens führte die Kommission aus, die Entscheidungen über Genehmigungsanträge und Durchführungsmaßnahmen betreffend MSS und ihre Betreiber würden auf nationaler Ebene getroffen. Zweitens machte sie geltend, sie erleichtere nur die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten gemäß dem Durchsetzungsbeschluss, und wies darauf hin, dass keine Neudefinition des Nutzungszwecks des 2-GHz-Frequenzbands geplant sei. Drittens vertrat sie die Ansicht, dass der geltende Rechtsrahmen ihr keine besonderen Befugnisse zum Tätigwerden übertrage, um einen Mitgliedstaat daran zu hindern, Inmarsat Genehmigungen zur Nutzung des 2-GHz-Frequenzbandspektrums für Flugverbindungsdienste betreffende Luft-Boden-Lösungen bereitzustellen.
- 79 Die Klägerin, unterstützt durch das Königreich der Niederlande, vertritt die Auffassung, die Kommission habe mit den Schreiben vom 14. und 21. Februar 2017 zu Unrecht ihre Befugnisse zum Tätigwerden nach der an sie gerichteten Aufforderung verneint. Sie tritt auch der Auffassung entgegen, dass sie nicht berechtigt sei, einen Antrag auf Nichtigerklärung gegen Handlungen, für deren Erlass die Kommission zuständig sei, einzureichen.
- 80 Was vorab die Natur der Handlung anbelangt, die die Kommission nach Auffassung der Klägerin infolge ihrer Aufforderung zum Tätigwerden erlassen müsste, so hat die Klägerin insoweit im Wesentlichen in Beantwortung schriftlicher und mündlicher Fragen des Gerichts ausgeführt, das Tätigwerden der Kommission könne in Form einer individuell an Inmarsat gerichteten Handlung erfolgen, um die Nutzung des 2-GHz-Frequenzbands für die Einrichtung des angeblich mit dem Regelungsrahmen für MSS unvereinbaren EAN-Systems zu verhindern, in Form einer Handlung, die gegenüber Inmarsat die Auswahlentscheidung zurücknehme, in Form einer individuell an die NRB gerichteten Handlung, die darauf abziele, diese daran zu hindern, Inmarsat Genehmigungen zur Nutzung des 2-GHz-Frequenzbands für die fragliche Einrichtung zu erteilen, oder auch in Form einer Handlung allgemeiner Geltung, die darauf abziele, die Harmonisierung des Nutzungszwecks für das 2-GHz-Frequenzband zu erhalten, und die dazu führe, dass die NRB daran gehindert würden, Inmarsat solche Genehmigungen zu erteilen.
- 81 Hierbei ist zunächst darauf hinzuweisen, dass die von der Klägerin an die Kommission gerichtete Aufforderung zum Tätigwerden, wie aus der obigen Rn. 47 hervorgeht, keine Aufforderung enthielt, eine individuell an Inmarsat zu richtende Handlung zu erlassen, die darauf abzielt, Inmarsat die Nutzung des 2-GHz-Frequenzbands für den Betrieb des EAN-Systems zu untersagen. Folglich kann die Klägerin die Rechtmäßigkeit der in den Schreiben der Kommission

vom 14. und 21. Februar 2017 enthaltenen Entscheidung insoweit nicht mit Erfolg anfechten. Da die Kommission von der Klägerin nicht aufgefordert worden war, diese Handlung zu erlassen, konnte sie hierüber notwendigerweise nicht befinden.

- 82 Sodann ist die Klägerin der Ansicht, die Kommission habe dadurch einen Rechtsfehler begangen, dass sie sich geweigert habe, eine individuell an die NRB zu richtende Handlung oder eine Handlung allgemeiner Geltung zu erlassen, wobei sie die Befugnisse verkannt oder unzutreffend ausgelegt habe, die sich für sie erstens aus dem die Verwaltung des Frequenzspektrums und die MSS betreffenden Rechtsrahmen ergäben, die zweitens aus den allgemeinen Grundsätzen des Vergaberechts folgten, die drittens aus ihrer Verpflichtung resultierten, die Fragmentierung des Binnenmarkts zu verhindern, um die praktische Wirksamkeit der Initiative zur Harmonisierung des 2-GHz-Frequenzbands für die MSS zu gewährleisten, und die viertens aus dem in Art. 4 Abs. 3 EUV vorgesehenen Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit ableitbar seien. Abschließend ist die Klägerin der Auffassung, diese Befugnisse seien impliziter Natur.

a) Zum Vorliegen expliziter Befugnisse der Kommission

1) Befugnisse der Kommission nach dem die Verwaltung des Frequenzspektrums und die MSS betreffenden Rechtsrahmen

- 83 Die Klägerin vertritt die Ansicht, dass das EAN-System mit Boden-Luft-Lösungen für Flugverbindungen, für das Inmarsat die Genehmigungen bei den NRB beantrage, weder der Definition der Nutzungszwecke des 2-GHz-Frequenzbands in der Harmonisierungsentscheidung noch den Verpflichtungen entspreche, die Inmarsat im Rahmen des Auswahlverfahrens eingegangen sei und für deren Umsetzung sie ausgewählt worden sei, nämlich Satellitenmobilfunkdienste zu erbringen, die eine universelle Netzanbindung gewährleisten.
- 84 Die Klägerin ist der Ansicht, dass den NRB durch die MSS-Entscheidung zwar die Befugnis zur Erteilung von Genehmigungen übertragen werde, allerdings stehe insbesondere gemäß Titel II der MSS-Entscheidung die Befugnis zur Bestimmung der den MSS zugewiesenen Frequenzen, zur Festlegung der Zwecke, für die das 2-GHz-Frequenzband genutzt werde, und zur Auswahl der Betreiber nach einem gemeinsamen Verfahren ausschließlich der Kommission zu. Nach Ansicht der Klägerin, die von Eutelsat unterstützt wird, würde eine von einem Mitgliedstaat erteilte Genehmigung, die es Inmarsat erlaube, die Nutzung des 2-GHz-Frequenzbands in Richtung des Boden-Luft-Netzes zu ändern, eine offensichtliche Verkehrung dieser der Kommission vorbehaltenen Befugnisse und eine Neudefinition der Begriffe „Satellitenmobilfunksysteme“ und „ergänzende Bodenkomponenten“ darstellen, wie sie in der MSS-Entscheidung definiert seien und wie sie den Bedingungen und Verpflichtungen entsprächen, die die Kommission in der Aufforderung zur Bewerbung und in der Auswahlentscheidung aufgestellt und auferlegt habe.
- 85 Da die Kommission die Harmonisierungsentscheidung und die Auswahlentscheidung erlassen habe, müsse sie deren zutreffende Anwendung überwachen und in diesem Zusammenhang entscheiden, dass die Nutzung des 2-GHz-Frequenzbandspektrums für MSS in einem überwiegend terrestrischen Netz, wie von Inmarsat vorgeschlagen, eine grundlegende Änderung der harmonisierten Nutzung dieses Frequenzbands auf Ebene der Union darstelle. Insoweit habe die Kommission nach Ansicht der Klägerin und nach Auffassung von Eutelsat den NRB erstens mitteilen müssen, dass diese neue geplante Nutzung nicht in den Bereich der Nutzung dieses Spektrums falle, der Inmarsat nach dem Auswahlverfahren gemäß der MSS-Entscheidung

zugeteilt worden sei, und zweitens, dass jede Entscheidung über eine andere Nutzung dieses Spektrums nach einem „Verfahren der Union“, d. h. nach einer neuen Aufforderung zur Bewerbung, zu erlassen sei.

- 86 Außerdem gelte der von der Kommission auf der Grundlage von Art. 9 Abs. 3 der MSS-Entscheidung erlassene Durchsetzungsbeschluss – auf den diese in ihrem Schreiben vom 14. Februar 2017 Bezug genommen und geltend gemacht habe, dass ihre Befugnisse auf dem Gebiet der Durchführungsmaßnahmen gegenüber einem Betreiber, dem eine Genehmigung erteilt worden sei, auf die Überwachung von insoweit auf nationaler Ebene getroffenen Maßnahmen begrenzt seien – nur für etwaige Verstöße gegen die in Art. 7 Abs. 2 dieser Entscheidung genannten gemeinsamen Bedingungen und betreffe daher nicht die in Titel III dieser Entscheidung beschriebene Phase der „Genehmigung“.
- 87 Folglich war die Kommission nach Ansicht der Klägerin verpflichtet, tätig zu werden, um die Gefahr einer Abweichung vom Umfang und von den Kriterien, die für die ausschließliche Nutzung des 2-GHz-Frequenzbands definiert worden waren, abzuwenden, die nach dem Harmonisierungsverfahren und dem sich daraus ergebenden Auswahlverfahren genehmigt worden war.
- 88 Die Kommission, unterstützt von Inmarsat und EchoStar, macht geltend, der unionsrechtliche Rahmen für MSS erbringende Systeme weise ihr hinsichtlich der Genehmigungen, die den Betreibern für eine bestimmte Nutzung eines Frequenzbands zu erteilen seien, keine Befugnisse zu. Diese Zuständigkeit sei ausschließlich den NRB vorbehalten, die allein dafür zuständig seien, den ausgewählten Antragstellern Genehmigungen zu erteilen und Durchführungsmaßnahmen zu erlassen, um die Beachtung der gemeinsamen Bedingungen zu gewährleisten.
- 89 Insoweit ist festzustellen, dass der die Verwaltung des Frequenzspektrums und MSS betreffende Regelungsrahmen eine klare Aufteilung der Befugnisse zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten vorsieht.
- 90 Zum einen ergibt sich aus dem die Verwaltung des Frequenzspektrums und MSS betreffenden Regelungsrahmen, dass die Kommission, wie die Klägerin geltend macht, bestimmte Befugnisse für den Erlass von Handlungen mit verbindlichen Rechtswirkungen besitzt. Mit Art. 4 Abs. 3 der Frequenzentscheidung wurde der Kommission nämlich die Befugnis übertragen, die Verfügbarkeit und den Zweck der Nutzung der Frequenzen festzulegen; diese Befugnis hat sie in Bezug auf die Nutzung des 2-GHz-Frequenzbands für die Systeme, die MSS erbringen, durch den Erlass der Harmonisierungsentscheidung wahrgenommen.
- 91 Wie die Klägerin vorträgt, verfügt die Kommission auch nach Titel II der MSS-Entscheidung über die ausschließliche Zuständigkeit, die Betreiber von MSS im 2-GHz-Frequenzband nach einem Verfahren für die gemeinsame Auswahl auszuwählen. Wie die Kommission in der mündlichen Verhandlung in Beantwortung einer Frage des Gerichts ausgeführt hat, bestimmt sie im Rahmen dieses Verfahrens für die gemeinsame Auswahl vor allem, ob das auf die Aufforderung zur Bewerbung hin vorgeschlagene System der in Art. 2 Abs. 2 Buchst. a dieser Entscheidung enthaltenen Definition eines Systems, das MSS erbringt, entspricht. Wie aus diesem Titel hervorgeht, führt die Kommission zur Auswahl der Betreiber der Satellitenmobilfunksysteme ein vergleichendes Auswahlverfahren durch. In Ausübung dieser ausschließlichen Zuständigkeit hat die Kommission die Auswahlentscheidung erlassen, mit der sie Inmarsat und Solaris (jetzt EchoStar) als Betreiber von Systemen, die im 2-GHz-Frequenzband MSS erbringen, ausgewählt hat (vgl. oben, Rn. 8).

- 92 Zum anderen überträgt der für MSS geltende Regelungsrahmen bestimmte ausschließliche Befugnisse den Mitgliedstaaten. So ist an erster Stelle festzustellen, dass die zuständigen nationalen Behörden nach Titel III der MSS-Entscheidung den von der Kommission ausgewählten Betreibern die zur Nutzung der zugeteilten Frequenzen erforderlichen Genehmigungen für den Betrieb von Satellitenmobilfunksystemen erteilen.
- 93 Nach Art. 7 Abs. 1 der MSS-Entscheidung haben nämlich allein die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen, dass die ausgewählten Antragsteller berechtigt sind, die jeweiligen Funkfrequenzen, die in der Entscheidung der Kommission aufgeführt sind, zu nutzen und ein Satellitenmobilfunksystem zu betreiben. Zudem sorgen die Mitgliedstaaten nach Art. 8 Abs. 1 dieser Entscheidung dafür, dass ihre zuständigen Behörden den gemäß Titel II dieser Entscheidung ausgewählten Antragstellern, denen Genehmigungen und Frequenznutzungsrechte gemäß Art. 7 dieser Entscheidung erteilt wurden, auf Antrag die erforderlichen Genehmigungen für den Betrieb ergänzender Bodenkomponenten der Satellitenmobilfunksysteme in ihrem Hoheitsgebiet erteilen.
- 94 Aus dem Wortlaut von Art. 7 Abs. 1 und Art. 8 Abs. 1 der MSS-Entscheidung geht hervor, dass die Erteilung der Genehmigung nach der ersten dieser Vorschriften von einer einzigen Bedingung abhängt, und zwar davon, dass der Betreiber, der die Genehmigung beantragt, ein gemäß Titel II dieser Entscheidung ausgewählter Antragsteller ist, während die Genehmigung gemäß der zweiten dieser Vorschriften von zwei Bedingungen abhängt, und zwar davon, dass der Antragsteller zusätzlich dazu, dass er ein ausgewählter Betreiber sein muss, auch über die gemäß Art. 7 erteilten Genehmigungen und Frequenznutzungsrechte verfügen muss (vgl. in diesem Sinne und entsprechend Urteil vom 5. März 2020, Viasat UK und Viasat, C-100/19, EU:C:2020:174, Rn. 46).
- 95 Folglich führt eine wörtliche Auslegung von Art. 7 Abs. 1 und Art. 8 Abs. 1 der MSS-Entscheidung zu dem Schluss, dass eine Genehmigung nach einer dieser Vorschriften von einer NRB nicht mit der Begründung versagt werden kann, dass das System, für das die Genehmigung beantragt wird, kein Satellitenmobilfunksystem sei oder dass der betreffende Betreiber die im Auswahlverfahren eingegangene Verpflichtung nicht erfüllt habe (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 5. März 2020, Viasat UK und Viasat, C-100/19, EU:C:2020:174, Rn. 49). In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass die Kommission, wie aus der obigen Rn. 91 hervorgeht, vor Erlass einer Auswahlentscheidung beurteilt, ob das von einem Betreiber im Rahmen einer Aufforderung zur Bewerbung vorgeschlagene System ein Satellitenmobilfunksystem ist.
- 96 Daraus folgt, dass die NRB bei der Erteilung von Genehmigungen über kein Ermessen verfügen, so dass sie sie nicht verweigern können, wenn der Antrag von einem von der Kommission ausgewählten Betreiber stammt, was von der Klägerin eingeräumt wird.
- 97 Die Klägerin ist im Wesentlichen der Ansicht, dass diese Sachlage bedeute, dass die Kommission verpflichtet sei, tätig zu werden, um ihre ausschließlichen Befugnisse zu „schützen“ und um somit zu verhindern, dass von den NRB in einem Fall Genehmigungen erteilt würden, in dem das System, für dessen Betrieb ein ausgewählter Betreiber die Genehmigung beantrage, modifiziert worden sei, wie dies hier beim EAN-System gegenüber dem System, für dessen Durchführung der Betreiber von der Kommission ausgewählt worden sei, geschehen sei, und in dem das neue System weder den in der Harmonisierungsentscheidung und in der MSS-Entscheidung vorgesehenen Zwecken noch den vom Betreiber im Rahmen des Verfahrens für die gemeinsame Auswahl eingegangenen Verpflichtungen entspreche.

- 98 Insoweit ist an zweiter Stelle darauf hinzuweisen, dass die Zuständigkeit für die Kontrolle der Einhaltung der jeweils in Art. 7 Abs. 2 und in Art. 8 Abs. 3 der MSS-Entscheidung festgelegten gemeinsamen Bedingungen, an die die Genehmigungen geknüpft sind, und der von dem in Rede stehenden Betreiber im Rahmen des Auswahlverfahrens eingegangenen Verpflichtungen sowie die Zuständigkeit für Sanktionen bei etwaiger Nichteinhaltung den Mitgliedstaaten übertragen wurde, wobei die Kommission insoweit nur eine Koordinierungsbefugnis hat.
- 99 Erstens sieht nämlich Art. 9 der MSS-Entscheidung ein System zur Überwachung der Einhaltung der gemeinsamen Bedingungen vor, an die die von den NRB erteilten Genehmigungen geknüpft sind, und regelt das bei Nichteinhaltung dieser gemeinsamen Bedingungen durch den ausgewählten Betreiber, der eine Genehmigung besitzt, anzuwendende Durchsetzungsverfahren. Die dahin gehenden Befugnisse werden durch die MSS-Entscheidung in erster Linie den Mitgliedstaaten übertragen.
- 100 So sorgen die Mitgliedstaaten gemäß Art. 9 Abs. 2 Unterabs. 2 der MSS-Entscheidung für die Überwachung der Einhaltung dieser gemeinsamen Bedingungen, an die die nach den Art. 7 und 8 dieser Entscheidung erteilten Genehmigungen geknüpft sind, und treffen geeignete Maßnahmen gegen deren Nichteinhaltung. In Art. 9 Abs. 2 Unterabs. 1 dieser Entscheidung heißt es, dass die nationalen Durchsetzungsvorschriften im Einklang mit dem Unionsrecht stehen müssen, und zwar insbesondere mit Art. 10 der Genehmigungsrichtlinie.
- 101 Nach Art. 10 der Genehmigungsrichtlinie kontrollieren und überwachen die NRB, dass die Bedingungen der Allgemeingenehmigung oder die Nutzungsrechte der Funkfrequenzen befolgt werden. In diesem Zusammenhang ermächtigen die Mitgliedstaaten die NRB insbesondere dazu, gegen Unternehmen, die ihrer Verpflichtung nicht nachkommen, die Allgemeingenehmigung oder die Nutzungsrechte zu beachten, abschreckende Geldstrafen zu verhängen oder Anordnungen zu erlassen, die Erbringung eines Dienstes oder eines Pakets von Diensten einzustellen oder aufzuschieben, die – wenn sie fortgeführt würden – zu einer spürbaren Beeinträchtigung des Wettbewerbs führen würden.
- 102 Die in den obigen Rn. 99 bis 101 genannten Vorschriften sind im Lichte des 21. Erwägungsgrundes der MSS-Entscheidung auszulegen, wonach Entscheidungen darüber, dass für MSS oder ergänzende Bodenkomponenten erteilte Genehmigungen wegen der Nichterfüllung von Verpflichtungen aufgehoben werden, auf nationaler Ebene durchgesetzt werden sollten.
- 103 Zweitens gehört zu den gemeinsamen Bedingungen, an die die Genehmigungen nach Art. 7 Abs. 1 der MSS-Entscheidung geknüpft sind und für deren Einhaltung die Mitgliedstaaten nach Art. 9 Abs. 2 Unterabs. 2 dieser Entscheidung sorgen müssen, insbesondere die in Art. 7 Abs. 2 Buchst. a dieser Entscheidung vorgesehene Bedingung, wonach die ausgewählten Antragsteller die zugeteilten Frequenzen für den Betrieb von MSS nutzen. Die letztgenannte Vorschrift zielt somit in Verbindung mit der in Art. 2 Abs. 2 Buchst. a dieser Entscheidung enthaltenen Definition darauf ab, dass die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass die Wahrung des Zwecks der Zuteilung der Frequenz für die Erbringung von MSS überwacht wird, und folglich darauf, dass kontrolliert wird, dass das für den Betrieb dieser Frequenz benutzte System ein Satellitenmobilfunksystem ist, das MSS erbringt; dies wird im Wesentlichen von der Klägerin eingeräumt, wenn sie geltend macht, dass der Zweck der Harmonisierung des 2-GHz-Frequenzbands darin bestehe, dass „Satellitenmobilfunksysteme“ MSS erbringen.

- 104 Zudem unterliegen die in Art. 7 Abs. 1 der MSS-Entscheidung genannten Genehmigungen auch der gemeinsamen Bedingung nach Art. 7 Abs. 2 Buchst. c dieser Entscheidung, wonach die ausgewählten Antragsteller allen Verpflichtungen nachkommen, die sie in ihren Anträgen oder im Zuge des von der Kommission durchgeführten Auswahlverfahrens eingegangen sind.
- 105 Im Übrigen sind die von den NRB gemäß Art. 8 Abs. 1 der MSS-Entscheidung erteilten Genehmigungen vor allem an die in Art. 8 Abs. 3 Buchst. a dieser Entscheidung vorgesehene gemeinsame Bedingung, wonach die Betreiber die zugeteilten Funkfrequenzen für den Betrieb von ergänzenden Bodenkomponenten der Satellitenmobilfunksysteme nutzen, sowie an die in Art. 8 Abs. 3 Buchst. b dieser Entscheidung vorgesehene gemeinsame Bedingung geknüpft, wonach die ergänzende Bodenkomponente ein fester Bestandteil eines Satellitenmobilfunksystems ist und vom satellitengestützten Ressourcen- und Netzmanagementsystem gesteuert wird. Diese Vorschriften ermöglichen es in Verbindung mit der in Art. 2 Abs. 2 Buchst. b dieser Entscheidung enthaltenen Definition, sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten überwachen und kontrollieren, ob die ausgewählten Betreiber der den ergänzenden Bodenkomponenten zukommenden Rolle in dem nach Art. 7 Abs. 1 der fraglichen Entscheidung genehmigten Satellitenmobilfunksystem Rechnung tragen.
- 106 Folglich ist festzustellen, dass die MSS-Entscheidung ein Überwachungsverfahren für ein System vorsieht, für das die Genehmigungen von den NRB erteilt werden; in dessen Rahmen soll kontrolliert werden, ob die dem ausgewählten und genehmigten Betreiber zugewiesene Frequenz entsprechend dem für die Erbringung der MSS harmonisierten Zweck genutzt wird, und ob der Betreiber den auf MSS anwendbaren Rechtsrahmen beachtet, insbesondere was die eigentliche Definition des Satellitenmobilfunksystems und die im Auswahlverfahren eingegangenen Verpflichtungen anbelangt. Die Entscheidungsbefugnisse sind insoweit den Mitgliedstaaten übertragen.
- 107 Was drittens die Befugnisse der Kommission im Rahmen des Überwachungs- und Durchsetzungsverfahrens betrifft, so ergibt sich aus dem 22. Erwägungsgrund der MSS-Entscheidung, dass die Überwachung der Frequenznutzung durch die ausgewählten und genehmigten Betreiber von Satellitenmobilfunksystemen und die Ergreifung etwaiger Durchsetzungsmaßnahmen zwar auf nationaler Ebene erfolgt. Dennoch sollte die Kommission weiter die Möglichkeit haben, die Modalitäten für ein koordiniertes Überwachungs- und Durchsetzungsverfahren festzulegen. Soweit notwendig, sollte die Kommission berechtigt sein, Probleme der Rechtsdurchsetzung im Zusammenhang mit der Einhaltung gemeinsamer Genehmigungsbedingungen durch die Betreiber zur Sprache zu bringen.
- 108 So kann zum einen nach Art. 9 Abs. 2 Unterabs. 3 der MSS-Entscheidung „die Kommission ... mit Unterstützung des [mit Art. 22 der Rahmenrichtlinie eingesetzten] Kommunikationsausschusses behauptete Fälle der Nichteinhaltung der gemeinsamen Bedingungen prüfen“. Weiter heißt es in derselben Bestimmung: „Wenn ein Mitgliedstaat die Kommission von einem bestimmten Nichteinhaltungsfall unterrichtet, prüft die Kommission den behaupteten Nichteinhaltungsfall ...“ Diese Vorschrift enthält keine näheren Angaben zur Natur der Handlung, die die Kommission auf ihrer Grundlage erlassen könnte, oder über die Rechtswirkungen einer Prüfung, die die Kommission durchführen kann oder gegebenenfalls durchführen muss.
- 109 Aus einer systematischen Auslegung von Art. 9 Abs. 2 Unterabs. 3 der MSS-Entscheidung ergibt sich jedoch, dass die Kommission in Wahrnehmung ihrer nach dieser Vorschrift übertragenen Befugnisse im Rahmen der Arbeiten des Kommunikationsausschusses gegenüber den zuständigen nationalen Behörden eine Empfehlung oder Stellungnahme abgeben kann bzw.

allenfalls muss. Aus Art. 9 Abs. 2 dieser Entscheidung lässt sich nämlich entnehmen, dass es Sache der Mitgliedstaaten ist, für die Einhaltung der gemeinsamen Bedingungen zu sorgen und geeignete Maßnahmen gegen deren Nichteinhaltung zu treffen (vgl. oben, Rn. 100). Daraus folgt, dass die „Prüfung“, die die Kommission nach Art. 9 Abs. 2 Unterabs. 3 dieser Entscheidung durchführen kann oder muss, nur darauf abzielen kann, die Mitgliedstaaten bei der Entscheidung, ob es zu einer Nichteinhaltung der gemeinsamen Bedingungen gekommen ist, und gegebenenfalls bei der Festsetzung der Sanktion zu unterstützen, die wegen einer solchen Nichteinhaltung zu verhängen ist, ohne jedoch der Kommission insoweit eine Entscheidungsbefugnis zu übertragen.

- 110 Nach der oben in den Rn. 68 und 69 angeführten ständigen Rechtsprechung sind anfechtbare Handlungen im Sinne von Art. 263 AEUV indessen unabhängig von ihrer Form alle von den Organen erlassenen Bestimmungen, die verbindliche Rechtswirkungen erzeugen sollen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 13. Februar 2014, Ungarn/Kommission, C-31/13 P, EU:C:2014:70, Rn. 54).
- 111 Dagegen sind alle Handlungen, die keine verbindlichen Rechtswirkungen erzeugen, wie etwa vorbereitende Maßnahmen, Bestätigungs- und reine Durchführungshandlungen, bloße Empfehlungen und Stellungnahmen sowie grundsätzlich auch Dienstanweisungen von der in Art. 263 AEUV vorgesehenen gerichtlichen Kontrolle ausgenommen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 12. September 2006, Reynolds Tobacco u. a./Kommission, C-131/03 P, EU:C:2006:541, Rn. 55 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie Beschluss vom 14. Mai 2012, Sepracor Pharmaceuticals [Irland]/Kommission, C-477/11 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2012:292, Rn. 52).
- 112 Folglich ist die vorliegende Klage gemäß der in der obigen Rn. 72 angeführten Rechtsprechung unzulässig, soweit sie die Weigerung der Kommission betrifft, eine Handlung nach Art. 9 Abs. 2 Unterabs. 3 der MSS-Entscheidung zu erlassen.
- 113 Was zum anderen die Zuständigkeit der Kommission nach Art. 9 Abs. 3 der MSS-Entscheidung betrifft, eine Entscheidung mit verbindlichen Rechtswirkungen gegenüber den Mitgliedstaaten zu erlassen, um zur Durchsetzung der gemeinsamen Bedingungen für die Erbringung von MSS einen Koordinierungsmechanismus zu errichten, so hat die Kommission in Beantwortung des Vorbringens von Eutelsat und einer Frage des Gerichts eingeräumt, dass ihr diese Vorschrift Befugnisse zum Erlass anderer zweckdienlicher Modalitäten für die koordinierte Anwendung der Durchsetzungsvorschriften verleihe, vor allem was die gemeinsamen Bedingungen im Zusammenhang mit der Nutzung der ergänzenden Bodenkomponenten betreffe.
- 114 Es ist jedoch mit der Kommission darauf hinzuweisen, dass die ihr nach Art. 9 Abs. 3 der MSS-Entscheidung übertragene Zuständigkeit nur eine Zuständigkeit für die Koordinierung der Modalitäten für die Anwendung von Durchsetzungsmaßnahmen durch die zuständigen nationalen Behörden ist, da diese Behörden dessen ungeachtet die uneingeschränkte Zuständigkeit für die Umsetzung dieser Durchsetzungsmaßnahmen behalten. So verfügt die Kommission nach dieser Vorschrift weder über die Befugnis, das Vorliegen einer Nichteinhaltung der gemeinsamen Bedingungen verbindlich festzustellen, noch über die Befugnis, eine Handlung zu erlassen, mit der sie diese nationalen Behörden, falls sie eine Nichteinhaltung feststellen sollten, daran hindern könnte, eine Genehmigung zu erteilen, sie aufzuheben oder auszusetzen.

- 115 Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass die MSS-Entscheidung entgegen dem Vorbringen der Klägerin der Kommission keine ausdrücklichen Befugnisse für die Beurteilung der Vereinbarkeit des EAN-Systems mit der Auswahlentscheidung oder mit dem auf die MSS anwendbaren Regelungsrahmen verleiht, und auch nicht dafür, in der Folge eine nach Art. 263 AEUV anfechtbare Handlung zu erlassen, um die NRB daran zu hindern, Inmarsat Genehmigungen zu erteilen, oder sie zu zwingen, die erteilten Genehmigungen aufzuheben.
- 116 Soweit drittens das Vorbringen der Klägerin im Rahmen der vorliegenden Rüge dahin zu verstehen ist, dass sie geltend macht, die Kommission besitze insofern implizite Befugnisse für den Erlass eines *actus contrarius*, als sie die Entscheidung über die Auswahl der Betreiber aufheben oder abändern und dies damit begründen könne, dass die Inmarsat zugeteilte Nutzung des 2-GHz-Frequenzbands weder den in der Harmonisierungsentscheidung festgelegten Zwecken noch den Kriterien entspreche, auf deren Grundlage Inmarsat ausgewählt worden sei, ist Folgendes festzustellen.
- 117 Nach einem allgemeinen Rechtsgrundsatz ist die Stelle, die befugt ist, einen bestimmten Rechtsakt zu erlassen, grundsätzlich auch befugt, diesen durch Erlass eines *actus contrarius* aufzuheben oder zu ändern, sofern nicht eine ausdrückliche Vorschrift diese Befugnis einer sonstigen Stelle zuweist (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 20. November 2002, Lagardère und Canal+/Kommission, T-251/00, EU:T:2002:278, Rn. 130, und vom 15. Dezember 2016, Spanien/Kommission, T-808/14, nicht veröffentlicht, EU:T:2016:734, Rn. 40).
- 118 Da die Genehmigungen von den NRB nur den von der Kommission ausgewählten Betreibern erteilt werden können (vgl. oben, Rn. 94), hätte im vorliegenden Fall die Aufhebung der Auswahlentscheidung dazu geführt, dass der Betreiber seinen Status als ausgewählter Betreiber verloren hätte und ihm die NRB nach Art. 7 Abs. 1 und Art. 8 Abs. 2 der MSS-Entscheidung keine Genehmigungen mehr hätten erteilen können.
- 119 Insoweit ist nicht auszuschließen, dass die Kommission unter bestimmten Umständen für die Aufhebung oder Änderung der von ihr erlassenen Auswahlentscheidung zuständig ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 5. März 2020, Viasat UK und Viasat, C-100/19, EU:C:2020:174, Rn. 47).
- 120 Die Anerkennung einer solchen Befugnis der Kommission, die Auswahlentscheidung mit der Begründung aufzuheben oder zu ändern, dass der ausgewählte Betreiber nach ihrem Erlass sein System geändert habe, so dass dieses nicht mehr im Einklang mit dem auf die MSS anwendbaren Rechtsrahmen oder den im Auswahlverfahren eingegangenen Verpflichtungen stehe, liefe jedoch dem System der Verteilung der Befugnisse zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten zuwider, weil dies voraussetzen würde, dass die Kommission die Vereinbarkeit des in Rede stehenden Systems mit dem Rechtsrahmen und mit dieser Entscheidung beurteilt, wodurch das in die ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallende Durchsetzungsverfahren überflüssig gemacht würde. Wie aus der obigen Rn. 106 hervorgeht, ist es im Rahmen des sich aus der MSS-Entscheidung ergebenden Systems der Verteilung der Befugnisse zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten Sache der Mitgliedstaaten, mit Unterstützung der Kommission, die insoweit über Koordinierungsbefugnisse verfügt, über eine solche Vereinbarkeit im Rahmen der Kontrolle dessen zu wachen, ob die gemeinsamen Bedingungen eingehalten werden, an die Genehmigungen geknüpft sind, die dem ausgewählten Betreiber erteilt werden. Somit ist die Zuständigkeit insoweit explizit durch die ausdrücklichen Vorschriften der MSS-Entscheidung einer anderen Stelle als der Kommission im Sinne der oben in Rn. 117 angeführten Rechtsprechung zugewiesen worden.

121 Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die Rücknahme eines begünstigenden Verwaltungsakts mit Wirkung für die Vergangenheit strengen Voraussetzungen unterliegt. Nach ständiger Rechtsprechung ist zwar jedem Unionsorgan, das feststellt, dass ein von ihm erlassener Rechtsakt rechtswidrig ist, das Recht zuzuerkennen, diesen Rechtsakt innerhalb eines angemessenen Zeitraums rückwirkend zurückzunehmen, doch kann dieses Recht durch das Erfordernis eingeschränkt werden, das berechtigte Vertrauen des Adressaten des Rechtsakts in dessen Rechtmäßigkeit zu beachten (vgl. Urteile vom 17. April 1997, *de Compte/Parlament*, C-90/95 P, EU:C:1997:198, Rn. 35 und die dort angeführte Rechtsprechung, und vom 12. Mai 2011, *Région Nord-Pas-de-Calais und Communauté d'agglomération du Douaisis/Kommission*, T-267/08 und T-279/08, EU:T:2011:209, Rn. 189 und die dort angeführte Rechtsprechung). Die Rücknahme eines begünstigenden Akts ist an drei Voraussetzungen geknüpft: Erstens muss die begünstigende Entscheidung rechtswidrig sein; zweitens muss die Rücknahme innerhalb angemessener Frist nach Erlass der betreffenden Entscheidung erfolgen; und drittens muss das Organ grundsätzlich das berechtigte Vertrauen des Adressaten der Entscheidung, der nach Treu und Glauben auf deren Rechtmäßigkeit vertrauen durfte, beachten (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 23. Oktober 2012, *Eklund/Kommission*, F-57/11, EU:F:2012:145, Rn. 69 bis 72). Die Klägerin hat jedoch nichts vorgetragen, um darzutun, dass im vorliegenden Fall die zweite und die dritte oben genannte Bedingung erfüllt sind.

122 Daraus folgt, dass die vorliegende Rüge keinen Erfolg haben kann.

2) Befugnisse der Kommission, die sich aus den allgemeinen Grundsätzen des EU-Vergaberechts ergeben

123 Unter Bezugnahme auf die Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG (ABl. 2014, L 94, S. 65) und auf die Richtlinie 2014/23/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Konzessionsvergabe (ABl. 2014, L 94, S. 1) macht die Klägerin, unterstützt von Eutelsat, geltend, die Verpflichtung der Kommission, tätig zu werden, ergebe sich auch aus den allgemeinen Grundsätzen des EU-Vergaberechts, wonach der öffentliche Auftraggeber verpflichtet sei, für die Beachtung der im Rahmen des Vergabeverfahrens festgelegten Verpflichtungen und Bedingungen sowie der Grundsätze der Gleichbehandlung, der Nichtdiskriminierung und der Transparenz zu sorgen. So sei es Sache der Kommission, „offensichtliche Abweichungen“ im Hinblick auf den Umfang der genehmigten Nutzung und die Grundlage, auf der das Ausschreibungsverfahren durchgeführt worden sei, zu ahnden.

124 Die Kommission weist dieses Vorbringen zurück.

125 Mit der vorliegenden Rüge scheint die Klägerin im Wesentlichen geltend zu machen, dass die Kommission in Anbetracht der „grundlegenden Änderung“ des Nutzungszwecks für das 2-GHz-Frequenzband durch Inmarsat, verglichen mit demjenigen Zweck, für den dieses Unternehmen ausgewählt worden sei, verpflichtet sei, im Hinblick auf die allgemeinen Grundsätze des EU-Vergaberechts das Auswahlverfahren erneut zu eröffnen oder ein neues Auswahlverfahren durchzuführen, um im Rahmen eines solchen neuen Verfahrens das EAN-System prüfen zu können.

126 Insoweit ist erstens darauf hinzuweisen, dass die Kommission im vorliegenden Fall mit der Auswahlentscheidung die Betreiber ausgewählt hat, denen in jedem der Mitgliedstaaten die Genehmigung für die Nutzung bestimmter Frequenzen im 2-GHz-Frequenzband für die MSS

erteilt werden sollte, jedoch keine Konzessionen im Sinne der Richtlinie 2014/23 erteilt und auch keine öffentliche Auftragsvergabe nach der Richtlinie 2014/24 durchgeführt hat. Das fragliche Auswahlverfahren fällt nämlich unter spezielle Vorschriften, auf deren Grundlage es durchgeführt wurde, und zwar Titel II der MSS-Entscheidung. Folglich sind die von der Klägerin angeführten Richtlinien im vorliegenden Fall nach dem Grundsatz *lex specialis derogat legi generali* nicht anwendbar.

127 Zweitens würde, wie die Kommission geltend macht, eine entsprechende Anwendung der Richtlinien 2014/23 und 2014/24 auf die Umstände des vorliegenden Falles gegen den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung, wie er sich aus Art. 5 EUV ergibt, verstoßen (vgl. unten, Rn. 201).

128 Die vorliegende Rüge ist daher zurückzuweisen.

3) *Befugnisse der Kommission, die sich aus dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit ergeben*

129 Die Klägerin macht geltend, die Kommission sei gemäß dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit verpflichtet, die NRB bei der Erfüllung der Aufgaben zu unterstützen, die sich für die NRB aus den Verträgen ergäben, und ihnen bei der Umsetzung der harmonisierten Vorschriften durch die MSS-Entscheidung eine Orientierungshilfe zu geben. Nach diesem Grundsatz sei die Kommission verpflichtet, Orientierungshilfen zu geben oder Empfehlungen auszusprechen, um sie bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen.

130 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass eine Orientierungshilfe oder Empfehlung, die nicht verbindlich ist, keine anfechtbare Handlung darstellt, wie aus der oben in den Rn. 110 und 111 angeführten Rechtsprechung hervorgeht. Folglich ist die vorliegende Klage gemäß der oben in Rn. 72 angeführten Rechtsprechung für unzulässig zu erklären, soweit die Klägerin beantragt, das Gericht möge feststellen, dass die Kommission es rechtswidrigerweise unterlassen habe, eine solche Empfehlung auszusprechen.

131 Sollte die Klägerin mit diesem Vorbringen geltend machen wollen, dass die Kommission gemäß dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit an die NRB einen verbindlichen individuellen Rechtsakt hätte richten müssen, um sie bei der Ausübung ihrer Befugnisse im Zusammenhang mit der Erteilung der Genehmigungen an den ausgewählten Betreiber zu unterstützen, ist im Übrigen festzustellen, dass für die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den Organen der Union gemäß Art. 4 Abs. 3 EUV ein solcher Grundsatz gilt. Dieser Grundsatz verpflichtet nicht nur die Mitgliedstaaten, alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, um die Geltung und die Wirksamkeit des Unionsrechts zu gewährleisten, sondern er erlegt auch den Unionsorganen entsprechende Pflichten zur loyalen Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten auf (Beschluss vom 13. Juli 1990, Zwartveld u. a., C-2/88 IMM, EU:C:1990:315, Rn. 17). Diese Verpflichtung zu loyaler Zusammenarbeit ist allgemein anwendbar, unabhängig davon, ob es sich bei der betreffenden Zuständigkeit der Union um eine ausschließliche Zuständigkeit handelt (Urteil vom 20. April 2010, Kommission/Schweden, C-246/07, EU:C:2010:203, Rn. 71).

132 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die Klägerin im Rahmen der vorliegenden Rüge von der unzutreffenden Prämisse ausgeht, dass die NRB die Vereinbarkeit des Systems von Inmarsat mit dem geltenden Rechtsrahmen und insbesondere mit der von der Kommission erlassenen Auswahlentscheidung beurteilen müssen, bevor sie die Genehmigungen erteilen. Wie aus der obigen Rn. 94 hervorgeht, besteht die einzige Bedingung, die die NRB zum Zeitpunkt des Erlasses der Entscheidung über die Genehmigungsanträge nach Art. 7 der MSS-Entscheidung

beurteilen müssen, darin, ob der Antragsteller ein „ausgewählter Betreiber“ ist; dies ist auch eine der zwei Bedingungen, die bei der Erteilung der Genehmigungen nach Art. 8 dieser Entscheidung zu beurteilen sind, wobei die zweite darin besteht, dass bereits eine Genehmigung nach Art. 7 dieser Entscheidung vorliegt. Diese Eigenschaft ergibt sich für Inmarsat eindeutig aus Art. 2 der Auswahlentscheidung, der keiner Auslegung bedarf.

133 Die Fragen, ob der Zweck beachtet wurde, für den das 2-GHz-Frequenzband Inmarsat zugeteilt wurde, und ob das EAN-System mit dem geltenden Rechtsrahmen und insbesondere mit den im Auswahlverfahren eingegangenen Verpflichtungen vereinbar ist, fallen unter den in Art. 9 der MSS-Entscheidung vorgesehenen Überwachungs- und Durchsetzungsmechanismus. Letzterer sieht indessen einen besonderen Unterstützungsmechanismus vor, der die loyale Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten zum Ausdruck bringt. Nach Art. 9 Abs. 2 Unterabs. 3 dieser Entscheidung prüft die Kommission nämlich den behaupteten Nichteinhaltungsfall mit Unterstützung des Kommunikationsausschusses, wenn ein Mitgliedstaat die Kommission von einem bestimmten Nichteinhaltungsfall unterrichtet. In der Verpflichtung, die der Kommission zu diesem Zeitpunkt obliegt, kommt der Geist des Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit zum Ausdruck. Diese Zusammenarbeit wird durch den von der Kommission nach Art. 9 Abs. 3 der MSS-Entscheidung erlassenen Durchsetzungsbeschluss verstärkt, der ein Verfahren der Prüfung und des Informationsaustauschs auf Unionsebene festlegt, für das die Kommission verantwortlich ist.

134 Der Kommission kann keine weitere autonome Verpflichtung obliegen, die ihr die Befugnis verleihe, aufgrund der an sie gerichteten Aufforderung der Klägerin allein auf der Grundlage des Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit tätig zu werden.

135 Aus dem Vorstehenden folgt, dass die vorliegende Rüge zurückzuweisen ist.

4) Befugnisse im Zusammenhang mit der Verpflichtung, die Fragmentierung des Binnenmarkts zu verhindern, um die praktische Wirksamkeit der Initiative zur Harmonisierung des 2-GHz-Frequenzbands für die MSS zu gewährleisten

136 Was das Vorbringen der Klägerin betrifft, das sich auf die Verpflichtung der Kommission bezieht, aufgrund der klägerischen Aufforderung zum Tätigwerden eine Handlung mit dem Ziel zu erlassen, den Binnenmarkt für MSS zu erhalten, vertritt die Klägerin, unterstützt durch das Königreich der Niederlande und Eutelsat, die Ansicht, dass die Kommission sehr wohl über autonome Befugnisse verfüge, um die Fragmentierung des Binnenmarkts zu verhindern, die einträte, wenn die NRB auf eigene Initiative Inmarsat die Nutzung des 2-GHz-Frequenzbands für einen neuen Zweck gestatteten. Diese Befugnisse seien aus Art. 9 Abs. 2 Unterabs. 3 der MSS-Entscheidung, aus Art. 19 der Rahmenrichtlinie, aus dem 35. Erwägungsgrund der Genehmigungsrichtlinie und aus Art. 114 AEUV in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 und den Erwägungsgründen 5, 12 und 14 der MSS-Entscheidung ableitbar.

137 Insoweit ist festzustellen, dass sich die der Kommission ausdrücklich im Rahmen der Verwaltung von MSS übertragenen ausschließlichen Befugnisse, die darin bestehen, die Zwecke der Nutzung des 2-GHz-Frequenzbands zu harmonisieren und die Betreiber nach dem gemeinsamen Verfahren auszuwählen, um dieses Frequenzband gemäß den auf diese Weise harmonisierten Zwecken zu nutzen, in einen größeren Regelungszusammenhang einfügen, dessen Ziel es ist, einen Binnenmarkt für die harmonisierte Nutzung bestimmter Funkfrequenzen zu schaffen, wie vor allem aus Art. 8 der Rahmenrichtlinie und aus Art. 8 der Genehmigungsrichtlinie hervorgeht.

Wie sich aus den Erwägungsgründen 11 bis 13 der MSS-Entscheidung ergibt, war der inhärent grenzüberschreitende Charakter der MSS, die die Satellitenkommunikation gewährleisten, die Rechtfertigung dafür, diese Befugnisse ausnahmsweise speziell der Kommission zu übertragen.

- 138 Zudem ist mit der Klägerin festzustellen, dass sich im Wesentlichen aus Art. 1 Abs. 1 sowie aus den Erwägungsgründen 5, 12 und 14 der MSS-Entscheidung ergibt, dass das Hauptziel der Initiative zur Harmonisierung der Nutzung des Frequenzspektrums im 2-GHz-Frequenzband für die MSS die Errichtung eines Binnenmarkts für europaweite MSS war, die eine universelle Netzanbindung gewährleisten, wobei die übrigen Ziele, die sowohl von der Kommission als auch von Inmarsat und EchoStar genannt werden, darin bestehen, den Wettbewerb zu intensivieren, Anreize für rentable Investitionen zu schaffen und im Einklang mit den Zielen der erneuerten Lissabon-Strategie einen Beitrag zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Branche der Informations- und Kommunikationstechnologien in Europa zu leisten. Das von der Kommission durchgeführte gemeinsame Auswahlverfahren, nach dem sie diese Frequenz u. a. Inmarsat zuteilte, fügt sich in den Rahmen dieser Ziele ein.
- 139 Namentlich im Hinblick auf diese Ziele ist zu prüfen, ob die Kommission die Befugnisse besitzt, tätig zu werden, nachdem sie von der Klägerin aufgefordert wurde, eine Handlung zu erlassen, um eine Beeinträchtigung des Binnenmarkts für europaweite MSS zu verhindern und so die praktische Wirksamkeit der Harmonisierung zu wahren, die nach Ansicht der Klägerin aufgrund der Änderung des Zwecks der Nutzung des 2-GHz-Frequenzbands durch Inmarsat gefährdet ist.

i) Befugnisse der Kommission gemäß der Rahmenrichtlinie

- 140 Die Klägerin, die von Eutelsat unterstützt wird, vertritt die Ansicht, dass die Befugnisse der Kommission, um die Fragmentierung des Binnenmarkts zu verhindern, die sich ergäbe, wenn die NRB aus eigener Initiative die Entscheidung erließen, Inmarsat die Genehmigung für die Nutzung des 2-GHz-Frequenzbands für einen neuen Zweck zu erteilen, aus Art. 19 der Rahmenrichtlinie ableitbar seien.
- 141 Nach Ansicht der Klägerin ist vernünftigerweise davon auszugehen, dass der Auftrag, der der Kommission durch die Rahmenrichtlinie in Bezug auf die Harmonisierung der Nutzungszwecke des 2-GHz-Frequenzbands erteilt wurde, auch die Verpflichtung umfasst, die Entwicklung dieser Branche zu verfolgen und gegebenenfalls ihre Harmonisierungsentscheidung zu aktualisieren.
- 142 Die Kommission macht geltend, keine der von der Klägerin angeführten Vorschriften der Rahmenrichtlinie, und insbesondere nicht deren Art. 19, übertrage ihr Durchsetzungsbefugnisse in Bezug auf die Betreiber oder die NRB, was die Bedingungen im Zusammenhang mit der Nutzung von Funkfrequenzen anbelange.
- 143 Insoweit ist zunächst darauf hinzuweisen, dass mit der Rahmenrichtlinie die Harmonisierung der Verwaltung von Funkfrequenzen gefördert werden soll. Diese Richtlinie sieht vor, dass die Mitgliedstaaten für die effiziente Verwaltung der Funkfrequenzen für elektronische Kommunikationsdienste in ihrem Hoheitsgebiet sorgen und die Harmonisierung der Nutzung von Funkfrequenzen fördern, um ihren effektiven und effizienten Einsatz zu gewährleisten. Nach ihrem Art. 8a arbeiten die Mitgliedstaaten untereinander und mit der Kommission bei der strategischen Planung, Koordinierung und Harmonisierung der Funkfrequenznutzung in der Union zusammen.

- 144 Die Rahmenrichtlinie sieht einen Überwachungsmechanismus der Kommission in Bezug auf die Anwendung der harmonisierten Maßnahmen durch die NRB vor. Nach Art. 19 Abs. 1 dieser Richtlinie „kann die Kommission, wenn sie der Ansicht ist, dass aufgrund der unterschiedlichen Umsetzung der in dieser Richtlinie und den Einzelrichtlinien vorgesehenen Regulierungsaufgaben durch die [NRB] Hindernisse für den Binnenmarkt entstehen können, im Hinblick auf die Verwirklichung der in [ihrem Art. 8] genannten Ziele eine Empfehlung oder eine Entscheidung über die harmonisierte Anwendung dieser Richtlinie und der Einzelrichtlinien erlassen, wobei sie weitestgehend die Stellungnahme des [Gremiums Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation (GEREK)] berücksichtigt“.
- 145 Die in Art. 8 der Rahmenrichtlinie genannten Ziele bestehen insbesondere darin, den Wettbewerb bei der Bereitstellung elektronischer Kommunikationsnetze und -dienste sowie zugehöriger Einrichtungen und Dienste zu fördern, sowie darin, zur Entwicklung des Binnenmarkts beizutragen.
- 146 Daraus ergibt sich, dass die Kommission nach Art. 19 der Rahmenrichtlinie über Befugnisse verfügt, die auf die Erhaltung des Binnenmarkts abzielen.
- 147 Zum einen wäre jedoch eine Empfehlung, die die Kommission auf der Grundlage von Art. 19 der Rahmenrichtlinie erlassen könnte, nicht verbindlich und daher keine anfechtbare Handlung, wie sich aus der oben in den Rn. 110 und 111 angeführten Rechtsprechung ergibt. Nach der oben in Rn. 72 angeführten Rechtsprechung kann indessen eine Weigerung, tätig zu werden, Gegenstand einer Nichtigkeitsklage sein, sofern die Handlung, die das Organ verweigert, selbst nach Art. 263 AEUV anfechtbar gewesen wäre. Daraus folgt, dass die vorliegende Klage für unzulässig zu erklären ist, soweit die Klägerin beantragt, das Gericht möge das Vorliegen einer rechtswidrigen Unterlassung der Kommission, eine solche Empfehlung auszusprechen, feststellen.
- 148 Was zum anderen die Entscheidungen mit verbindlichem Charakter anbelangt, für deren Erlass die Kommission nach Art. 19 Abs. 1 der Rahmenrichtlinie befugt ist, ist festzustellen, dass sie nach Abs. 3 dieses Artikels einen eingeschränkten Inhalt haben. In diesen Entscheidungen kann eine harmonisierte oder koordinierte Vorgehensweise nur festgelegt werden, um die in diesem Absatz aufgezählten Angelegenheiten zu behandeln. Die koordinierte Vorgehensweise in Bezug auf Genehmigungen, die einem ausgewählten Betreiber nach dem gemeinsamen Verfahren zu erteilen sind, nachdem die Nutzung einer Frequenz harmonisiert wurde, gehört jedoch nicht zu diesen Angelegenheiten.
- 149 Art. 19 der Rahmenrichtlinie kann daher keine Rechtsgrundlage für den Erlass einer Maßnahme sein, wie sie die Klägerin mit dem Aufforderungsschreiben begehrt hat.
- 150 Des Weiteren steht das Vorbringen der Klägerin, dass die Kommission gemäß der Rahmenrichtlinie dafür zuständig sei, eine Überprüfung des Nutzungszwecks des 2-GHz-Frequenzbands vorzuschlagen, im Zusammenhang mit dem Vorbringen, mit dem sie der Kommission vorwirft, ihr Initiativrecht zum Erlass von Gesetzgebungsakten nicht wahrgenommen zu haben, und wird unten in den Rn. 191 ff. behandelt.
- 151 Soweit dieses Vorbringen schließlich dahin zu verstehen ist, dass die Klägerin der Ansicht ist, dass die Kommission selbst eine Änderung des Zwecks der Nutzung des 2-GHz-Frequenzbands vornehmen müsse, da sie über die ausschließlichen Befugnisse verfüge, diesen harmonisierten Zweck festzulegen, ist festzustellen, dass die Harmonisierungsentscheidung, die den

harmonisierten Zweck dieser Nutzung für die MSS vorsieht, von der Kommission auf der Grundlage von Art. 4 Abs. 3 der Frequenzentscheidung und nicht auf der Grundlage einer der Vorschriften der Rahmenrichtlinie erlassen wurde.

152 Es ist daher zu prüfen, ob das Vorbringen der Klägerin begründet ist, das sich auf die Befugnisse bezieht, den Zweck der Nutzung des 2-GHz-Frequenzbands zu ändern, die der Kommission vor allem mit Art. 4 Abs. 3 der Frequenzentscheidung verliehen worden sind.

ii) Befugnisse der Kommission zur Änderung des Zwecks der Nutzung des 2-GHz-Frequenzbands

153 Aus Art. 1 der Frequenzentscheidung ergibt sich, dass mit dieser Entscheidung das Ziel verfolgt wird, in der Union einen politischen und rechtlichen Rahmen zu schaffen, um die Koordinierung der politischen Ansätze und gegebenenfalls harmonisierte Bedingungen im Hinblick auf die Verfügbarkeit und die effiziente Nutzung des Funkfrequenzspektrums zu gewährleisten, die für die Verwirklichung und das Funktionieren des Binnenmarkts in Bereichen der Unionspolitik wie elektronischer Kommunikation, Verkehr sowie Forschung und Entwicklung erforderlich sind.

154 Nach Art. 4 Abs. 1 der Frequenzentscheidung unterbreitet die Kommission im Hinblick auf dieses Ziel dem Funkfrequenzausschuss geeignete technische Umsetzungsmaßnahmen, um harmonisierte Bedingungen für die Verfügbarkeit und die effiziente Nutzung des Frequenzspektrums sowie die Verfügbarkeit von Informationen, die die Nutzung des Frequenzspektrums betreffen, zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang überträgt Art. 4 Abs. 2 dieser Entscheidung der Kommission die Befugnis, der Europäischen Konferenz der Verwaltungen für Post und Telekommunikation (CEPT) spezielle Aufträge zur Ausarbeitung technischer Umsetzungsmaßnahmen, wie der Harmonisierung der Frequenzbereichszuweisung, zu erteilen. Nach Art. 4 Abs. 3 dieser Entscheidung entscheidet die Kommission, ob die gemäß Art. 4 Abs. 2 durchgeführten Arbeiten in der Union Anwendung finden sollen, und legt die Fristen zur Umsetzung durch die Mitgliedstaaten fest.

155 So hat die Kommission in Wahrnehmung ihrer Befugnisse zur „technischen Verwaltung des Frequenzspektrums“ (vgl. elfter Erwägungsgrund der Frequenzentscheidung), die ihr gemäß Art. 4 Abs. 3 der Frequenzentscheidung übertragen sind, mit der Harmonisierungsentscheidung, wie sich aus deren Art. 1 und aus deren sechstem Erwägungsgrund ergibt, die Bedingungen für Verfügbarkeit und Nutzung des 2-GHz-Frequenzbands für Systeme, die MSS erbringen, vereinheitlicht.

156 Demnach wurden die Betreiber, einschließlich Inmarsat, von der Kommission nach dem gemeinsamen Verfahren ausgewählt, um dieses Frequenzband entsprechend dem genannten Zweck zu nutzen.

157 Die Klägerin ist der Ansicht, dass eine Änderung der Nutzung des 2-GHz-Frequenzbands gegenüber der in der Harmonisierungsentscheidung vorgesehenen Nutzung aufgrund einer neuen Entscheidung der Kommission zu erfolgen habe, in deren Anschluss erneut zur Bewerbung für die Zuteilung dieses Frequenzbands aufgerufen werden müsse.

158 Aus dem Vorbringen der Klägerin lässt sich ableiten, dass sie die Auffassung vertritt, dass eine solche Entscheidung die Kommission verpflichten würde, die Auswahlentscheidung zurückzunehmen oder ein neues Auswahlverfahren durchzuführen, um das 2-GHz-Frequenzband gemäß dem neuen harmonisierten Zweck zuzuteilen, wobei die Klägerin an diesem neuen Verfahren teilnehmen könnte.

- 159 Insoweit ist festzustellen, dass die Kommission nicht in Abrede gestellt hat, dass sie über Befugnisse zur Änderung des Zwecks der Nutzung des 2-GHz-Frequenzbands verfügt, was sie in der mündlichen Verhandlung in Beantwortung von Fragen des Gerichts bestätigt hat, wobei sie jedoch den „technischen“ Charakter einer solchen Harmonisierung betont hat.
- 160 Es ist darauf hinzuweisen, dass sich eine solche Zuständigkeit der Kommission insbesondere aus Art. 4 Abs. 3 der Frequenzentscheidung ergibt, da die Kommission auf dieser Grundlage im Wege eines neuen Beschlusses die Harmonisierung von Nutzungsbedingungen und Verfügbarkeit des 2-GHz-Frequenzbands für andere Zwecke als den Betrieb von Systemen, die MSS erbringen, vorsehen könnte, wodurch die derzeit geltende Harmonisierungsentscheidung aufgehoben würde.
- 161 Nach dem oben in Rn. 117 angeführten allgemeinen Rechtsgrundsatz ist die Stelle, die befugt ist, einen bestimmten Rechtsakt, im vorliegenden Fall die Harmonisierungsentscheidung, zu erlassen, grundsätzlich auch befugt, diesen aufzuheben oder zu ändern. Da keine Vorschrift des geltenden Rechtsrahmens diese Befugnis einer anderen Stelle zuweist, wäre die Kommission auch befugt, gemäß dem oben in Rn. 154 angeführten Verfahren einen Beschluss zu erlassen, mit der die Harmonisierungsentscheidung geändert wird.
- 162 Zudem verleiht Art. 4 der Harmonisierungsentscheidung in Verbindung mit dem zwölften Erwägungsgrund dieser Entscheidung der Kommission die Befugnisse, diese zu überprüfen. Dieser Erwägungsgrund sieht nämlich vor, dass es in Anbetracht der Marktentwicklung und der technischen Entwicklung erforderlich werden kann, die Notwendigkeit dieser Entscheidung und ihren Anwendungsbereich künftig, insbesondere auf der Grundlage einer Bewertung seitens der Kommission und der Informationen der Mitgliedstaaten, zu überprüfen. Nach Art. 4 dieser Entscheidung beobachten die Mitgliedstaaten die Nutzung der betreffenden Frequenzbänder und teilen der Kommission ihre Erkenntnisse mit, um gegebenenfalls eine Überprüfung dieser Entscheidung zu ermöglichen.
- 163 In ihrem Schreiben vom 14. Februar 2017 (vgl. oben, Rn. 16) teilte die Kommission der Klägerin mit, dass keine „Neudefinition“ des Zwecks der Nutzung des 2-GHz-Frequenzbands beabsichtigt gewesen sei. Daraus ergibt sich, dass die Kommission nicht in Abrede gestellt hat, über Befugnisse zu verfügen, diesen Zweck zu ändern, was sie im Wesentlichen in der mündlichen Verhandlung bestätigt hat, sondern dass sie der Klägerin mitgeteilt hat, dass sie nicht beabsichtigt, eine solche Änderung vorzunehmen.
- 164 Insoweit ist festzustellen, dass die Klägerin, obwohl sich aus den obigen Rn. 159 bis 162 ergibt, dass die Kommission über Befugnisse zur Änderung des Zwecks der Nutzung des 2-GHz-Frequenzbands verfügt, nach der oben in Rn. 72 angeführten Rechtsprechung jedenfalls nicht berechtigt wäre, den Beschluss anzufechten, den zu erlassen sich die Kommission geweigert hat, nämlich eine neue Harmonisierungsentscheidung auf der Grundlage von Art. 4 Abs. 3 der Frequenzentscheidung, wodurch mithin die geltende Harmonisierungsentscheidung aufgehoben würde, oder eine Überprüfung der genannten Entscheidung nach Art. 4 der Harmonisierungsentscheidung.
- 165 Nach Art. 263 Abs. 4 AEUV „[kann nämlich]jede natürliche oder juristische Person ... unter den Bedingungen nach den Absätzen 1 und 2 gegen die an sie gerichteten oder sie unmittelbar und individuell betreffenden Handlungen sowie gegen Rechtsakte mit Verwaltungscharakter, die sie unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen, Klage erheben“.

- 166 Im vorliegenden Fall wäre ein Beschluss zur Änderung des Nutzungszwecks des 2-GHz-Frequenzbands nicht an die Klägerin, sondern an die Mitgliedstaaten gerichtet. Unter diesen Umständen könnte die Klägerin nur dann nach Art. 263 Abs. 4 AEUV gegen einen solchen Beschluss eine Nichtigkeitsklage erheben, wenn er ein Rechtsakt mit Verordnungscharakter, der sie unmittelbar betrifft und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich zieht, oder wenn er eine die Klägerin unmittelbar und individuell betreffende Handlung wäre.
- 167 Erstens ist zu prüfen, ob der Beschluss, den zu erlassen sich die Kommission geweigert hat, ein Rechtsakt mit Verordnungscharakter im Sinne von Art. 263 Abs. 4 AEUV wäre.
- 168 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass nach der Rechtsprechung der Begriff des Rechtsakts mit Verordnungscharakter im Sinne dieser Vorschrift dahin zu verstehen ist, dass er mit Ausnahme der Gesetzgebungsakte jede Handlung mit allgemeiner Geltung erfasst (Beschluss vom 6. September 2011, Inuit Tapiriit Kanatami u. a./Parlament und Rat, T-18/10, EU:T:2011:419, Rn. 56).
- 169 Im vorliegenden Fall wäre Art. 4 Abs. 3 der Frequenzentscheidung die Rechtsgrundlage für einen Beschluss zur Änderung des Nutzungszwecks des 2-GHz-Frequenzbands, und zwar unabhängig davon, ob es sich um eine neue, die geltende Entscheidung aufhebende Harmonisierungsentscheidung oder eine Änderung der geltenden Entscheidung handelt. Der genannte Artikel sieht vor, dass eine von der Kommission auf seiner Grundlage getroffene Maßnahme nach dem in Art. 3 Abs. 3 genannten Verfahren zu treffen ist, der wiederum auf das Verfahren nach den Art. 5 und 7 des Beschlusses 1999/468/EG des Rates vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse verweist (ABl. 1999, L 184, S. 23). Folglich würde ein Beschluss zur Änderung des Nutzungszwecks des 2-GHz-Frequenzbands von der Kommission in Ausübung ihrer Durchführungsbefugnisse und nicht in Ausübung ihrer Gesetzgebungsbefugnisse erlassen.
- 170 Überdies hätte ein Beschluss zur Änderung des Nutzungszwecks des 2-GHz-Frequenzbands allgemeine Geltung, da er für objektiv bestimmte Situationen gälte und Rechtswirkungen gegenüber einer allgemein und abstrakt umschriebenen Personengruppe erzeugen würde. Gegenstand eines solchen Beschlusses wäre nämlich die Harmonisierung der Bedingungen, die die Verfügbarkeit und die neue Nutzung des 2-GHz-Frequenzbands sicherstellen.
- 171 Daher ist davon auszugehen, dass ein Beschluss zur Änderung des Nutzungszwecks des 2-GHz-Frequenzbands ein Rechtsakt mit Verordnungscharakter im Sinne von Art. 263 Abs. 4 AEUV wäre. Gemäß der letztgenannten Vorschrift könnte die Klägerin die Nichtigkeitsklage eines solchen Beschlusses beantragen, wenn sie durch ihn unmittelbar betroffen wäre und wenn er keine Durchführungsmaßnahmen nach sich zöge.
- 172 Was zweitens die unmittelbare Betroffenheit der Klägerin anbelangt, so ist darauf hinzuweisen, dass die in Art. 263 Abs. 4 AEUV genannte Voraussetzung, wonach eine natürliche oder juristische Person von dem klagegegenständlichen Beschluss unmittelbar betroffen sein muss, erfordert, dass zwei Kriterien kumulativ erfüllt sind, nämlich zum einen, dass sich die beanstandete Maßnahme unmittelbar auf die Rechtsstellung des Einzelnen auswirkt, und zum anderen, dass sie den Adressaten, die mit ihrer Durchführung betraut sind, keinerlei Ermessensspielraum lässt, ihre Umsetzung vielmehr rein automatisch erfolgt und sich allein aus der Unionsregelung ohne Anwendung weiterer Durchführungsvorschriften ergibt (vgl. Urteil vom

6. November 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Kommission, Kommission/Scuola Elementare Maria Montessori und Kommission/Ferracci, C-622/16 P bis C-624/16 P, EU:C:2018:873, Rn. 42 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 173 Was erstens das fehlende Ermessen der mit der Durchführung der betreffenden Entscheidung betrauten Adressaten angeht, so ergibt sich insoweit aus Art. 3 Abs. 1 der Harmonisierungsentscheidung, dass die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass mit Wirkung vom 1. Juli 2007 das 2-GHz-Frequenzband für die in Rede stehenden Systeme zugewiesen wird und zur Verfügung steht. Aus dieser Vorschrift ergibt sich somit insbesondere, dass eine neue Harmonisierungsentscheidung zur Änderung des Nutzungszwecks des 2-GHz-Frequenzbands den Mitgliedstaaten kein Ermessen hinsichtlich der Umsetzung dieses Beschlusses ließe.
- 174 Was zweitens die unmittelbaren Auswirkungen auf die Rechtsstellung der Klägerin anbelangt, so ist zunächst festzustellen, dass sich aus dem elften Erwägungsgrund der Frequenzentscheidung ergibt, dass „[z]ur technischen Verwaltung des Frequenzspektrums ... auch die Harmonisierung und Zuweisung von Frequenzbereichen [gehört]“, dass sie jedoch „weder Zuteilungs- und Genehmigungsverfahren noch die Entscheidung [umfasst], ob bei der Zuteilung von Frequenzen wettbewerbsorientierte Auswahlverfahren heranzuziehen sind“.
- 175 Dies geht auch aus dem achten Erwägungsgrund der MSS-Entscheidung hervor, der vorsieht, dass die technische Verwaltung des Funkfrequenzspektrums, wie sie im Allgemeinen durch die Frequenzentscheidung und im Besonderen durch die Harmonisierungsentscheidung organisiert wird, keine Verfahren für die Zuteilung von Frequenzen und die Erteilung von Frequenznutzungsrechten umfasst.
- 176 Schließlich ergibt sich zum einen aus dem neunten Erwägungsgrund der MSS-Entscheidung, dass die Auswahl der Betreiber von Satellitenmobilfunksystemen und die Erteilung der Genehmigungen auf nationaler Ebene erfolgen, und aus dem elften Erwägungsgrund dieser Entscheidung, dass die Auswahlkriterien für MSS harmonisiert werden sollten, damit der Auswahlprozess dazu führt, dass überall in Europa die gleichen Satellitenmobilfunkdienste zur Verfügung stehen. So heißt es im Wesentlichen in Art. 1 dieser Entscheidung, dass durch diese Entscheidung ein Verfahren für die gemeinsame Auswahl von Satellitenmobilfunkbetreibern geschaffen wird, die das 2-GHz-Frequenzband gemäß der Harmonisierungsentscheidung nutzen.
- 177 Damit ist klar, dass in der Folge ein Verfahren für die Auswahl von Betreibern solcher Systeme durchgeführt werden muss, um das 2-GHz-Frequenzband gemäß dem in der Harmonisierungsentscheidung vorgesehenen Zweck zuzuteilen. Dies wird von der Klägerin selbst eingeräumt, wie aus den obigen Rn. 157 und 158 hervorgeht. Sie trägt nämlich vor, dass der Kommission ein Beschluss zur Änderung des Nutzungszwecks des 2-GHz-Frequenzbands die Verpflichtung auferlegen würde, die Auswahlentscheidung zurückzunehmen oder ein neues Auswahlverfahren durchzuführen, um das 2-GHz-Frequenzband gemäß dem neuen harmonisierten Zweck zuzuteilen, wobei sie an diesem Verfahren teilnehmen könnte.
- 178 Daraus folgt, dass ein Beschluss zur Änderung des Nutzungszwecks des 2-GHz-Frequenzbands, den zu erlassen sich die Kommission geweigert hat, für sich genommen keine unmittelbaren und konkreten Auswirkungen auf die Rechtsstellung der Klägerin haben kann, da er nur die Verfügbarkeit und den Zweck dieser Nutzung bestimmen würde und weder Zuteilungs- und Genehmigungsverfahren noch die Entscheidung umfassen würde, ob bei der Zuteilung von

Frequenzen wettbewerbsorientierte Auswahlverfahren, an denen die Klägerin teilnehmen könnte, heranzuziehen sind. Folglich ist der Schluss zu ziehen, dass die im letzten Satzteil von Art. 263 Abs. 4 AEUV genannte Voraussetzung der unmittelbaren Betroffenheit nicht erfüllt ist.

179 Da die Voraussetzung der unmittelbaren Betroffenheit im vorliegenden Fall nicht erfüllt ist, braucht nicht geprüft zu werden, ob Durchführungsmaßnahmen vorliegen. Daher ist festzustellen, dass die Klägerin nicht befugt ist, gemäß Art. 263 Abs. 4 AEUV gegen einen auf der Grundlage von Art. 4 Abs. 3 der Frequenzentscheidung erlassenen Beschluss zur Änderung des Nutzungszwecks des 2-GHz-Frequenzbands Klage zu erheben.

180 Nach der oben in Rn. 72 angeführten Rechtsprechung ist eine Weigerung, tätig zu werden, eine Handlung, die Gegenstand einer Nichtigkeitsklage sein kann, sofern die Handlung, die das Organ verweigert, selbst nach Art. 263 AEUV anfechtbar gewesen wäre. Daraus folgt, dass die vorliegende Klage für unzulässig zu erklären ist, soweit die Klägerin beantragt, das Gericht möge das Vorliegen eines rechtswidrigen Unterlassens der Kommission, einen solchen Beschluss zur Änderung des Nutzungszwecks des 2-GHz-Frequenzbands zu erlassen, feststellen, und dass die Rüge der Klägerin somit zurückzuweisen ist.

iii) Befugnisse der Kommission aus der Genehmigungsrichtlinie

181 Die Klägerin beruft sich auf den 35. Erwägungsgrund der Genehmigungsrichtlinie, um geltend zu machen, dass die Kommission alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen müsse, um das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts für MSS sicherzustellen.

182 Nach ihrem Art. 1 ist es Ziel der Genehmigungsrichtlinie, durch die Harmonisierung und Vereinfachung der Genehmigungsvorschriften und -bedingungen einen Binnenmarkt für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste zu errichten, damit deren Bereitstellung in der ganzen Union erleichtert wird. Der Frequenzzugang muss somit vereinfacht werden, um die Effizienz zu erhöhen, die Innovation zu fördern und eine größere Auswahl für die Nutzer und Verbraucher zu erreichen. Zu diesem Zweck sieht Art. 5 Abs. 2 dieser Richtlinie vor, dass die Nutzungsrechte für Funkfrequenzen und Nummern im Wege eines offenen, objektiven, transparenten, nicht diskriminierenden und verhältnismäßigen Verfahrens erteilt werden.

183 Nach Art. 8 und dem 24. Erwägungsgrund der Genehmigungsrichtlinie erteilen die Mitgliedstaaten, wenn auf Ebene der Union eine harmonisierte Zuteilung von Funkfrequenzen an einzelne Unternehmen vereinbart wurde, und vor allem, wenn diese Unternehmen, denen die Funkfrequenzen zugeteilt werden sollen, im Einklang mit den Unionsvorschriften ausgewählt wurden, wie dies hier der Fall ist, dementsprechend das Recht auf Nutzung der Funkfrequenzen. In diesem Rahmen verfügen die Mitgliedstaaten über eine begrenzte Befugnis, andere Bedingungen, Kriterien oder ergänzende Verfahren festzulegen.

184 Wie die Klägerin geltend macht, sieht der 35. Erwägungsgrund der Genehmigungsrichtlinie vor, dass die Kommission kontrollieren sollte, ob der Binnenmarkt mit den in dieser Richtlinie vorgesehenen nationalen Genehmigungsregelungen ordnungsgemäß funktioniert.

185 Die systematische Auslegung des 35. Erwägungsgrundes der Genehmigungsrichtlinie, auf den sich die Klägerin stützt, ergibt in Verbindung mit Art. 8 und dem 24. Erwägungsgrund dieser Richtlinie sowie mit der MSS-Entscheidung, dass das System der Genehmigungen für MSS im Wesentlichen durch diese Entscheidung geregelt wird. So sind die Befugnisse der NRB in Bezug auf Genehmigungen in erster Linie jene, die in der MSS-Entscheidung vorgesehen sind, und nicht

jene, die in der Genehmigungsrichtlinie vorgesehen sind. Folglich fallen etwaige Befugnisse der Kommission im Rahmen der Anwendung der Genehmigungsregelung durch die NRB unter diese Entscheidung und bestehen in der Koordinierung der Verfahren zur Überwachung und Durchführung der gemeinsamen Bedingungen, an die die Genehmigungen geknüpft sind, wie im Wesentlichen aus Art. 9 dieser Entscheidung hervorgeht.

186 Im Übrigen verpflichtet die Genehmigungsrichtlinie die Kommission nicht dazu, im Rahmen der in ihrem 35. Erwägungsgrund genannten „Kontrolle“ Rechtsakte zu erlassen, die für die NRB verbindlich sind. Die systematische Auslegung der Befugnisse der Kommission nach dieser Richtlinie im Hinblick auf zusätzliche Bedingungen, an die gegebenenfalls die gemäß der MSS-Entscheidung erteilten Genehmigungen geknüpft sind, führt zwingend zu der Feststellung, dass diese Befugnisse nur Koordinierungsbefugnisse sind, ebenso wie die Befugnisse, die der Kommission nach Art. 9 dieser Entscheidung in Bezug auf die Überwachung der Einhaltung der in dieser Entscheidung vorgesehenen gemeinsamen Bedingungen verliehen werden.

187 Folglich ist die Klägerin zu Unrecht der Ansicht, dass die Kommission nach der Genehmigungsrichtlinie über Befugnisse zum Erlass eines verbindlichen Rechtsakts verfüge, um eine Gefahr der Fragmentierung des Binnenmarkts für MSS abzuwenden, die erfolgen würde, wenn die NRB entschieden, Inmarsat die Genehmigung für die Nutzung des 2-GHz-Frequenzbands für das EAN-System zu erteilen.

188 Die vorliegende Rüge ist daher unbegründet.

iv) Befugnisse der Kommission nach Art. 114 AEUV

189 Die Klägerin ist der Ansicht, die Kommission verfüge gemäß Art. 114 AEUV in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 und den Erwägungsgründen 5, 12 und 14 der MSS-Entscheidung über Befugnisse, die Fragmentierung des gesamteuropäischen Binnenmarkts für MSS im 2-GHz-Frequenzband zu verhindern, die erfolgen würde, wenn die NRB auf eigene Initiative die Entscheidung erließen, Inmarsat die Genehmigung für die Nutzung dieses Frequenzbands für einen neuen Zweck zu erteilen.

190 Die Kommission macht geltend, sie verfüge bei der Entscheidung, einen Vorschlag für einen Gesetzgebungsakt gemäß Art. 114 AEUV zu unterbreiten, über ein Ermessen, was zur Folge habe, dass sie nicht verpflichtet sei, eine von der Klägerin begehrte Handlung zu erlassen.

191 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 114 AEUV das Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren die Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten erlassen, welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts zum Gegenstand haben.

192 Wie oben in Rn. 138 angeführt, ergibt sich im Wesentlichen aus Art. 1 Abs. 1 sowie den Erwägungsgründen 5, 12 und 14 der MSS-Entscheidung, die von der Klägerin angeführt werden, dass das Hauptziel der Initiative zur Harmonisierung der Nutzung des Frequenzspektrums im 2-GHz-Frequenzband für die MSS die Errichtung eines Binnenmarkts für europaweite MSS war, die eine universelle Netzanbindung gewährleisten.

193 Wenn das Vorbringen der Klägerin vor allem angesichts ihrer an die Kommission gerichteten Aufforderung, als Hüterin der Verträge auf der Grundlage von Art. 17 Abs. 2 EUV tätig zu werden (vgl. oben, Rn. 14), dahin auszulegen ist, dass sie der Kommission vorwirft, ihr Initiativrecht zum

Erlass von Gesetzgebungsakten nicht wahrgenommen zu haben, um einen Vorschlag für einen auf der Grundlage von Art. 114 AEUV zu erlassenden Rechtsakt zu unterbreiten, der auf die Erhaltung des Binnenmarkts für MSS abzielt, ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 17 Abs. 2 EUV „[s]oweit in den Verträgen nichts anderes festgelegt ist, ... ein Gesetzgebungsakt der Union nur auf Vorschlag der Kommission erlassen werden [darf]. Andere Rechtsakte werden auf der Grundlage eines Kommissionsvorschlags erlassen, wenn dies in den Verträgen vorgesehen ist“.

- 194 Nach der Rechtsprechung ist eine Klage, die gegen die Weigerung der Kommission gerichtet ist, einen Vorschlag zur Änderung eines Gesetzgebungsakts vorzulegen, wegen seines Charakters als bloße Zwischen- und Vorbereitungsmaßnahme grundsätzlich für unzulässig zu erklären (Beschlüsse vom 22. Januar 2010, Makhteshim-Agan Holding u. a./Kommission, C-69/09 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2010:37, Rn. 46, und vom 14. Dezember 2005, Arizona Chemical u. a./Kommission, T-369/03, EU:T:2005:458, Rn. 66, im Rechtsmittelverfahren bestätigt durch Beschluss vom 13. März 2007, Arizona Chemical u. a./Kommission, C-150/06 P, nicht veröffentlicht, EU:C:2007:164, Rn. 23 und 24).
- 195 Eine solche Lösung kann hingegen nicht greifen, wenn die Weigerung, einen Vorschlag für einen Rechtsakt oder eine Änderung eines Rechtsakts vorzulegen, den Abschluss des spezifischen Verfahrens bildet, das die Klägerin auf der Grundlage eines Rechtsakts eingeleitet und geführt hat, der ein solches Verfahren vorsieht, und wenn sie als solche den endgültigen Standpunkt der Kommission ausdrückt und wenn diese ferner über kein Ermessen verfügt hat, um unter dem Gesichtspunkt der Zweckmäßigkeit zu entscheiden, ob über den bei ihr eingereichten Antrag entschieden zu werden braucht, sondern verpflichtet war, darüber zu entscheiden (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 25. Juni 1998, Lilly Industries/Kommission, T-120/96, EU:T:1998:141, Rn. 50 bis 56, 59 und 61 bis 63, sowie vom 23. April 2018, One of Us u. a./Kommission, T-561/14, EU:T:2018:210, Rn. 76, 77 und 86).
- 196 Im vorliegenden Fall fügt sich die an die Kommission gerichtete Aufforderung der Klägerin, die Kommission möge gemäß Art. 17 Abs. 2 EUV einen Vorschlag für einen Rechtsakt unterbreiten, der eine Fragmentierung des Binnenmarkts für MSS verhindern solle, nicht in den Rahmen eines besonderen Verfahrens ein, das in speziellen Vorschriften vorgesehen wäre und aufgrund dessen die Kommission reagieren müsste.
- 197 Daraus folgt, dass die vorliegende Nichtigkeitsklage für unzulässig zu erklären ist, soweit sie sich auf eine Weigerung der Kommission bezieht, nach der Aufforderung der Klägerin tätig zu werden, einen Vorschlag für einen Rechtsakt oder eine Änderung eines bestehenden Rechtsakts zu unterbreiten, um den Binnenmarkt für MSS zu erhalten.

b) Zum Bestehen impliziter Befugnisse der Kommission

- 198 Die Klägerin, die von Eutelsat unterstützt wird, macht geltend, aus den ausschließlichen Befugnissen der Kommission für die Harmonisierung der Nutzung des 2-GHz-Frequenzbands und insbesondere aus der Tatsache, dass die Kommission verpflichtet sei, die Zwecke festzulegen, für die diese Frequenzen zu nutzen seien, und die Betreiber auszuwählen, denen die Mitgliedstaaten die entsprechenden Genehmigungen für die Nutzung des Funkfrequenzspektrums erteilen müssten, ergebe sich, dass der Kommission notwendigerweise die Befugnis übertragen worden sei, die „Entwicklungen in dieser Branche“ zu verfolgen und, wenn notwendig, tätig zu werden, um die Gefahr einer Abweichung vom Umfang und von den

klar definierten Kriterien für die ausschließliche Nutzung des 2-GHz-Frequenzbands abzuwenden, die nach dem Harmonisierungsverfahren und dem sich daraus ergebenden Auswahlverfahren genehmigt worden sei.

- 199 Daraus schließt die Klägerin, dass die Kommission in Anbetracht des Ziels dieser Harmonisierungsinitiative, nämlich der Schaffung eines Binnenmarkts für europaweite MSS, die eine universelle Netzanbindung gewährleisten, und da ihr insoweit Befugnisse verliehen worden seien, um tätig zu werden, wenn die Gefahr bestehe, dass es aufgrund von Divergenzen hinsichtlich der Umsetzung der Regulierungsaufgaben durch die NRB zu Markthindernissen komme, und um jegliche vermutete Nichteinhaltung der „gemeinsamen Bedingungen“ zu prüfen sowie um die praktische Wirksamkeit dieser Aufgabe und ihres Ziels zu gewährleisten, auch über sämtliche Befugnisse verfüge, die zur Erfüllung dieser Aufgabe unerlässlich seien, selbst wenn diese in den Rechtsvorschriften nicht ausdrücklich vorgesehen seien.
- 200 Die Kommission weist dieses Vorbringen zurück.
- 201 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass jedes Organ gemäß Art. 5 EUV entsprechend dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung nach Maßgabe der ihm durch den Vertrag zugewiesenen Zuständigkeiten tätig wird (Urteil vom 22. April 2015, Planet/Kommission, T-320/09, EU:T:2015:223, Rn. 57).
- 202 Die Unionsgerichte haben anerkannt, dass Befugnisse, die nicht ausdrücklich von den Verträgen vorgesehen sind, ausgeübt werden dürfen, wenn dies für die Verwirklichung der durch die Verträge festgelegten Ziele erforderlich ist. Weist ein Artikel des Vertrags der Kommission eine besondere und bestimmte Aufgabe zu, so ist davon auszugehen, dass er ihr dadurch implizit auch die zur Erfüllung dieser Aufgabe unerlässlichen Befugnisse verleiht; andernfalls würde dieser Bestimmung des Vertrags jede praktische Wirksamkeit genommen. Daher ist anzuerkennen, dass die Vorschriften eines Vertrags implizieren, dass diejenigen Normen erlassen werden dürfen, ohne die diese Vorschriften nicht sinnvoll und vernünftig angewandt werden können. Somit sind die Bestimmungen des Vertrags im Hinblick auf die normativen Befugnisse der Organe im Licht der Systematik des Vertrags auszulegen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 17. September 2007, Frankreich/Kommission, T-240/04, EU:T:2007:290, Rn. 36 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 203 Nach ständiger Rechtsprechung ist die Frage, ob eine implizite Befugnis vorliegt, anhand eines strengen Prüfungsmaßstabs zu beurteilen, da eine solche Befugnis eine Ausnahme vom Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 EUV darstellt. Solche impliziten Befugnisse werden somit nur ausnahmsweise von der Rechtsprechung anerkannt und nur unter der Voraussetzung, dass sie notwendig sind, um die praktische Wirksamkeit der Bestimmungen des betroffenen Vertrags oder der betroffenen Grundverordnung sicherzustellen (vgl. Urteile vom 17. November 2009, MTZ Polyfilms/Rat, T-143/06, EU:T:2009:441, Rn. 47 und die dort angeführte Rechtsprechung, und vom 22. April 2015, Planet/Kommission, T-320/09, EU:T:2015:223, Rn. 60).
- 204 Die Voraussetzung der Notwendigkeit muss nicht nur im Hinblick auf die wesentlichen Bestimmungen des Rechtsakts, sondern auch im Hinblick auf seine Form und seinen zwingenden Charakter vorliegen (Urteil vom 17. September 2007, Frankreich/Kommission, T-240/04, EU:T:2007:290, Rn. 38).

- 205 Im vorliegenden Fall kann der Kommission unabhängig von der Natur des Rechtsakts, den sie nach Ansicht der Klägerin in Ausübung ihrer Befugnisse erlassen müsste, keine implizite Befugnis zuerkannt werden.
- 206 Zwar wurde der Kommission, wie die Klägerin vorträgt, in Bezug auf die MSS eine spezielle und präzise Aufgabe übertragen, wie oben in den Rn. 90 und 91 dargelegt. Sie hat diese Aufgabe erfüllt, indem sie zum einen in Ausübung der ihr nach Art. 4 Abs. 3 der Frequenzentscheidung übertragenen ausschließlichen Befugnisse die Harmonisierungsentscheidung sowie zum anderen nach einem Unionsverfahren in Anwendung von Titel II der MSS-Entscheidung die Entscheidung über die Auswahl der Betreiber der MSS im 2-GHz-Frequenzband erließ.
- 207 Wie sich hingegen aus den Ausführungen in den obigen Rn. 93 und 98 ergibt, sind die Befugnisse, den ausgewählten Betreibern Genehmigungen zu erteilen, und die Befugnisse zur Umsetzung der Durchführungsmaßnahmen im Fall einer Nichteinhaltung der gemeinsamen Bedingungen, an die diese Genehmigungen geknüpft sind, in Bezug auf die Betreiber, denen eine Genehmigung erteilt wurde, gemäß der MSS-Entscheidung ausdrücklich den zuständigen nationalen Behörden zugewiesen. Die Kommission verfügt nur über ausdrückliche Koordinierungsbefugnisse, um die einheitliche Anwendung der Durchsetzungsvorschriften betreffend die MSS durch die NRB zu gewährleisten (vgl. oben, Rn. 107).
- 208 Aus diesen Umständen ergibt sich, dass der Kommission keine impliziten Befugnisse für Genehmigungen zuerkannt werden können, da ansonsten jene in Frage gestellt würden, die vom Gesetzgeber ausdrücklich den Mitgliedstaaten verliehen wurden, und dass ihr auch keine impliziten Befugnisse zuerkannt werden können, die über die Koordinierungsbefugnisse hinausgehen, die ihr in Bezug auf die Durchführungsmaßnahmen ausdrücklich verliehen wurden. Solche impliziten Befugnisse liefen dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung nach Art. 5 EUV zuwider.
- 209 Im Übrigen ist es zwar nach der oben in den Rn. 202 und 203 angeführten Rechtsprechung möglich, ausnahmsweise von diesem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung abzuweichen, wenn die impliziten Befugnisse notwendig sind, um die praktische Wirksamkeit der Bestimmungen sicherzustellen, die dem Organ eine bestimmte Aufgabe übertragen. Diese Voraussetzung ist jedoch im vorliegenden Fall nicht erfüllt.
- 210 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass es hinsichtlich der Gewährleistung der praktischen Wirksamkeit der Aufgabe der Kommission keine Regelungslücke gibt, die, wie die Klägerin meint, durch die Einräumung impliziter Befugnisse der Kommission zu schließen wäre. Der Gesetzgeber hat nämlich klar seinen Willen zum Ausdruck gebracht, den Mitgliedstaaten die Befugnis zu übertragen, im Rahmen des koordinierten Durchsetzungsverfahrens nach Erteilung der Genehmigungen die Entwicklung des Systems durch den ausgewählten Betreiber zu überwachen und gegebenenfalls Sanktionen bis hin zur Entziehung der Genehmigungen zu erlassen, ohne die der Betreiber sein System nicht mehr betreiben könnte. Die praktische Wirksamkeit der der Kommission übertragenen Aufgabe ist somit, wie oben in Rn. 206 ausgeführt, durch das in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallende koordinierte Durchsetzungsverfahren gewährleistet. Im Übrigen lässt sich diese Schlussfolgerung auf den von der Klägerin angeführten Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit, der sich aus Art. 4 Abs. 3 EUV ergibt (vgl. oben, Rn. 129), stützen, da dieser Grundsatz die Mitgliedstaaten verpflichtet, alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, um die Geltung und die Wirksamkeit des Unionsrechts zu gewährleisten, wie aus der oben in Rn. 131 angeführten Rechtsprechung hervorgeht.

- 211 Selbst wenn man daher unterstellte, dass Inmarsat das EAN-System zwischen dem Zeitpunkt, zu dem die Kommission entschieden hat, ihr das Recht zur Nutzung des 2-GHz-Frequenzbands für ein europaweites System zur Erbringung von MSS zu gewähren, und dem Zeitpunkt, zu dem die erforderlichen Genehmigungen von den NRB nach Titel III der MSS-Entscheidung für den Betrieb dieses Systems gewährt werden müssen, geändert hätte, so dass das neue System weder den in der Harmonisierungsentscheidung und in der MSS-Entscheidung vorgesehenen Zwecken noch den von Inmarsat im Rahmen des Verfahrens für die gemeinsame Auswahl eingegangenen Verpflichtungen entspräche, ist es Sache der Mitgliedstaaten, gegen dieses Unternehmen Durchsetzungsverfahren einzuleiten, um Inmarsat zur Beachtung der gemeinsamen Bedingungen anzuhalten, wozu die Bedingung betreffend die Verpflichtung zur Nutzung des 2-GHz-Frequenzbands für MSS und die Bedingung betreffend die Einhaltung der im Auswahlverfahren übernommenen Verpflichtungen gehören, da andernfalls die erteilten Genehmigungen entzogen würden.
- 212 Zwar mag ein solches Verfahren, in dem sich die Mitgliedstaaten nicht weigern können, einem von der Kommission ausgewählten Betreiber die Genehmigungen zu erteilen (vgl. oben, Rn. 94 bis 96), sondern nur gegebenenfalls Durchsetzungsverfahren einleiten können, wenn ein solcher Betreiber die gemeinsamen Bedingungen, an die die Genehmigungen geknüpft waren, nicht einhält, aus verfahrensökonomischer Sicht wenig effizient erscheinen.
- 213 Zum gegenwärtigen Stand der Entwicklung des Unionsrechts sind jedoch solche Folgen dem Verwaltungssystem in Bezug auf die Nutzung des 2-GHz-Frequenzbands für MSS inhärent, wie es vom Unionsgesetzgeber konzipiert wurde, der einen Ansatz gewählt hat, der sich – nach der Erteilung der Genehmigungen, mit der die Mitgliedstaaten betraut sind – auf koordinierte Durchsetzungsverfahren stützt, in denen die Kommission eine koordinierende Rolle spielt. Es ist Sache dieses Gesetzgebers und nicht des Gerichts, das derzeitige System gegebenenfalls zu ändern.
- 214 Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass das Fehlen von ausdrücklichen oder stillschweigenden Befugnissen der Kommission, tätig zu werden, um die NRB daran zu hindern, für ein angeblich mit dem Rechtsrahmen unvereinbares System Genehmigungen zu erteilen, Wettbewerber wie die Klägerin nicht eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes beraubt. Sowohl die Genehmigungsentscheidungen der NRB als auch die Durchführung des Durchsetzungsverfahrens durch die zuständigen nationalen Behörden unterliegen nämlich der Kontrolle der nationalen Gerichte, die dem Gerichtshof Fragen zur Vorabentscheidung vorlegen können, wenn sie bei der Auslegung oder Anwendung der Rechtsvorschriften der Union über MSS auf Schwierigkeiten stoßen, was durch die Fragen veranschaulicht wird, die dem Gerichtshof im Rahmen der Rechtssache, in der das Urteil vom 5. März 2020, Viasat UK und Viasat (C-100/19, EU:C:2020:174), ergangen ist, sowie im Rahmen der derzeit beim Gerichtshof anhängigen Rechtssache C-515/19, Eutelsat SA, vorgelegt wurden.
- 215 Nach alledem ist die vorliegende Klage insgesamt abzuweisen, ohne dass die von der Kommission erhobene Einrede der Unzulässigkeit des Antrags auf Nichtigklärung geprüft zu werden braucht, mit der ein fehlendes Rechtsschutzinteresse der Klägerin bzw. die fehlende Klagebefugnis im Hinblick auf die Nichtigklärung einer in der Aufforderung zum Tätigwerden beantragten Handlung gerügt wird.

IV. Kosten

- 216 Nach Art. 134 Abs. 1 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Klägerin mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr gemäß dem Antrag der Kommission die Kosten aufzuerlegen.
- 217 Außerdem tragen nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung die Mitgliedstaaten, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten. Zudem kann das Gericht nach Art. 138 Abs. 3 der Verfahrensordnung entscheiden, dass ein anderer Streithelfer als die in den Abs. 1 und 2 dieses Artikels genannten seine eigenen Kosten trägt. Im vorliegenden Fall ist zu entscheiden, dass Eutelsat und das Königreich der Niederlande, die dem Rechtsstreit als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Klägerin beigetreten sind, sowie EchoStar und Inmarsat, die dem Rechtsstreit als Streithelferinnen zur Unterstützung der Anträge der Beklagten beigetreten sind, ihre eigenen Kosten tragen.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT

für Recht erkannt und entschieden:

- 1. Die Klage wird abgewiesen.**
- 2. ViaSat, Inc. trägt ihre eigenen Kosten sowie die der Europäischen Kommission entstandenen Kosten.**
- 3. Eutelsat SA, das Königreich der Niederlande, EchoStar Mobile Ltd und Inmarsat Ventures Ltd tragen ihre eigenen Kosten.**

Van der Woude

Kornezov

Buttigieg

Kowalik-Bańczyk

Hesse

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 10. März 2021.

Unterschriften