URTEIL DES GERICHTSHOFES (Sechste Kammer)

28. November 2002 *

In der Rechtssache C-259/01

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch R. Tricot als Bevollmächtigten, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Französische Republik, vertreten durch G. de Bergues und A. Bréville-Viéville als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagte,

wegen Feststellung, dass die Französische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 98/30/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 betreffend gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt (ABl. L 204, S. 1) und insbesondere deren Artikel 29 verstoßen hat, dass sie nicht die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um dieser Richtlinie nachzukommen, oder jedenfalls solche Vorschriften der Kommission nicht mitgeteilt hat,

* Verfahrenssprache: Französisch.

erlässt

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten der Zweiten Kammer R. Schintgen (Berichterstatter) in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten der Sechsten Kammer, der Richter C. Gulmann und V. Skouris sowie der Richterinnen F. Macken und N. Colneric,

Generalanwältin: C. Stix-Hackl
Kanzler: R. Grass

aufgrund des Berichts des Berichterstatters,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 11. Juli 2002,

folgendes

Urteil

1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 3. Juli 2001 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 226 EG eine Klage erhoben auf Feststellung, dass die Französische Re-

publik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 98/30/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 betreffend gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt (ABl. L 204, S. 1, nachfolgend: Richtlinie) und insbesondere deren Artikel 29 verstoßen hat, dass sie nicht die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um dieser Richtlinie nachzukommen, oder jedenfalls solche Vorschriften der Kommission nicht mitgeteilt hat.

Rechtlicher Rahmen und Vorverfahren

2 Gemäß Artikel 29 der Richtlinie setzen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, um dieser Richtlinie binnen zwei Jahren nach ihrem Inkrafttreten nachzukommen, und unterrichten die Kommission unverzüglich davon.

3 Mit Schreiben vom 17. August 2000 übermittelten die französischen Behörden der Kommission Informationen zum Stand der Umsetzung der Richtlinie in das französische Recht. Sie teilten mit, dass ein Gesetzesentwurf im Ministerrat gebilligt worden sei und dem Parlament zur baldigen Annahme vorgelegt werden solle.

4 Da die Kommission keine Informationen erhielt, aus denen sie auf die förmliche Annahme der Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie innerhalb der in

Artikel 29 vorgeschriebenen Frist hätte schließen können, richtete sie am 22. September 2000 ein Schreiben an die französischen Behörden, in dem sie feststellte, dass die französische Regierung insoweit gegen ihre gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen verstoßen habe, und forderte sie auf, binnen zwei Monaten hierzu Stellung zu nehmen.

5 Mit Schreiben vom 21. November 2000 antworteten die französischen Behörden auf dieses Mahnschreiben und machten geltend, dass die Umsetzung der Richtlinie in das französische Recht weitreichende Änderungen des nationalen rechtlichen Rahmens erfordere. Außerdem hätten die französischen Marktteilnehmer in Erwartung der Annahme des Gesetzentwurfs zur Umsetzung der Richtlinie Übergangsmaßnahmen zur Liberalisierung des Gasnetzzugangs getroffen.

6 Nachdem die Kommission festgestellt hatte, dass die Französische Republik keine Maßnahme zur Umsetzung der Richtlinie ergriffen hatte, richtete sie an diesen Mitgliedstaat am 5. Februar 2001 eine mit Gründen versehene Stellungnahme, in der sie ihn aufforderte, binnen zwei Monaten ab Zustellung der Stellungnahme die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um den Verpflichtungen aus der Richtlinie nachzukommen.

7 Mit Schreiben vom 6. April 2001 informierten die französischen Behörden die Kommission erneut sowohl über ihre Absicht, die Richtlinie in das französische Recht umzusetzen, als auch über die Existenz von Übergangsmaßnahmen, mit denen die sofortige Verwirklichung der Ziele der Richtlinie sichergestellt werden solle.

8 Da sich aus diesen Informationen ergab, dass die Richtlinie noch immer nicht in das französische Recht umgesetzt war, hat die Kommission beschlossen, die vorliegende Klage zu erheben.

Zur Begründetheit

Vorbringen der Parteien

9 Die Kommission führt aus, die Französische Republik habe gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 29 der Richtlinie verstoßen und verweist insoweit zum einen auf die Artikel 10 EG und 249 Absatz 3 EG und zum anderen auf die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofes, wonach die Mitgliedstaaten, die Adressaten einer Richtlinie seien, ihre Rechtsvorschriften der Richtlinie innerhalb der festgelegten Frist anpassen müssten, ohne sich auf Bestimmungen, Übungen oder Umstände ihrer internen Rechtsordnung berufen zu können, um die Nichteinhaltung dieser Verpflichtung zu rechtfertigen.

10 Die französische Regierung macht geltend, die Erfüllung der Verpflichtungen, die den Mitgliedstaaten aufgrund der von der Kommission angeführten Artikel oblägen, erfordere nicht zwingend den förmlichen Erlass von Vorschriften, sondern könne sich auch aus Änderungen ergeben, die in der Bewirtschaftung eines Sektors erfolgt und geeignet seien, die mit einer Richtlinie verfolgten Ziele zu erreichen.

11 Im Hinblick auf die mit der Richtlinie verfolgten Ziele, wie sie insbesondere deren siebter und neunter Begründungserwägung zu entnehmen seien, habe sie ihre Verpflichtungen teilweise erfüllt, indem sie die Liberalisierung des Gassektors in Frankreich in der Praxis umgesetzt habe. Denn die unmittelbare Anwendung einer Regelung, die die mit der Richtlinie angestrebte Wirkung erzeuge, z. B. einen Zugang Dritter zum Gasnetz, ermögliche es einem Mitgliedstaat, den mit dieser Richtlinie verfolgten Zielen gerecht zu werden und somit seine Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit aus Artikel 10 EG zu erfüllen.

12 Zu der für den Zugang zum Fernleitungs- und Verteilungsnetz für Gas geschaffenen Übergangsregelung bemerkt die französische Regierung, dass diese seit dem 10. August 2000 in Kraft sei und dass die Kommission davon am 17. August 2000 unterrichtet worden sei. Diese Regelung ermögliche es den „zugelassenen Kunden" im Sinne von Artikel 18 der Richtlinie, einen Netzzugang mittels Verträgen mit einer Laufzeit von mindestens einem Jahr zu erhalten. Die Allgemeinen Bedingungen und die Tarife dieses Zugangs seien von den jeweiligen Marktteilnehmern veröffentlicht worden. Ferner könnten die zugelassenen Kunden unter bestimmten Bedingungen zeitlich befristet über Speicheranlagen an verschiedenen Stellen des Netzes verfügen.

13 Der französischen Regierung zufolge konnten zugelassene Kunden dank dieser Regelung ihre Gasversorgungsverträge neu verhandeln und sogar den Betreiber wechseln. Ein Jahr nach Einführung dieser Regelung hätten 14 % der auf dem französischen Markt zugelassenen Kunden bereits den Betreiber gewechselt und seien vier neue Betreiber auf diesem Markt erschienen.

14 Außerdem hätten sich die Marktteilnehmer zur buchhalterischen Trennung ihrer Transport- und Handelstätigkeiten und zur Sicherstellung völliger Transparenz der Handels- und Finanzbeziehungen zwischen diesen Tätigkeiten verpflichtet.

15 Die französische Regierung fügt in ihrer Gegenerwiderung hinzu, dass die Kommission lediglich die Art der Umsetzung der Richtlinie in Frage gestellt habe, nicht jedoch die Effizienz der zu ihrer Umsetzung getroffenen Maßnahmen.

16 Im Übrigen beschleunige sich die Liberalisierung des Marktes. Denn zum einen würden mehr und mehr Vorschriften für diesen Sektor erlassen — z. B. werde mit Artikel 81 des Finanzänderungsgesetzes vom 31. Dezember 2001 das Konzessionssystem für Gasleitungen abgeschafft —, und zum anderen öffne sich der französische Markt für Erdgas zunehmend.

Würdigung durch den Gerichtshof

17 Wie die französische Regierung ausführt, ist der Rechtsprechung des Gerichtshofes zwar zu entnehmen, dass die Umsetzung einer Richtlinie nicht notwendig in jedem Mitgliedstaat ein Tätigwerden des Gesetzgebers verlangt. Der Gerichtshof hat aber entschieden, dass dies nur der Fall ist, wenn das fragliche nationale Recht tatsächlich die vollständige Anwendung der betreffenden Richtlinie durch die nationalen Behörden gewährleistet, die sich aus diesem Recht ergebende Rechtslage hinreichend bestimmt und klar ist und die Begünstigten in die Lage versetzt werden, von allen ihren Rechten Kenntnis zu erlangen und diese gegebenenfalls vor den nationalen Gerichten geltend zu machen (vgl. u. a. Urteil vom 10. Mai 2001 in der Rechtssache C-144/99, Kommission/Niederlande, Slg. 2001, I-3541, Randnr. 17).

18 Sodann lässt nach ständiger Rechtsprechung die unveränderte Fortgeltung einer nationalen Regelung, die als solche mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar ist, selbst dann, wenn der fragliche Mitgliedstaat im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht handelt, Unklarheiten tatsächlicher Art bestehen, weil die betroffenen Normadressaten bezüglich der ihnen eröffneten Möglichkeiten, sich auf das Gemeinschaftsrecht zu berufen, in einem Zustand der Ungewissheit gelassen werden (Urteil vom 29. Oktober 1998 in der Rechtssache C-185/96, Kommission/Griechenland, Slg. 1998, I-6601, Randnr. 32, mit weiteren Nachweisen).

19 Schließlich ist der Rechtsprechung des Gerichtshofes zur Umsetzung von Richtlinien zu entnehmen, dass bloße Verwaltungspraktiken, die die Verwaltung ihrem Wesen nach beliebig ändern kann und die nur unzureichend bekannt gemacht sind, nicht als eine wirksame Erfüllung der Verpflichtungen aus dem EG-Vertrag angesehen werden können (vgl. u. a. Urteil vom 17. Januar 2002 in der Rechtssache C-394/00, Kommission/Irland, Slg. 2000, I-581, Randnr. 11).

20 Hier ergibt sich sowohl aus dem Schriftwechsel zwischen der französischen Regierung und der Kommission im Vorverfahren als auch aus der Klagebeantwortung und der Gegenerwiderung, dass die Rechtsvorschriften, die bei Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist in Frankreich galten, nicht zur vollständigen Umsetzung der Richtlinie ausreichten.

21 In Bezug auf die zur Erreichung der Ziele der Richtlinie ergriffenen praktischen Maßnahmen genügt die Feststellung, dass, wie aus der in Randnummer 19 des vorliegenden Urteils zitierten Rechtsprechung hervorgeht, bloße Verwaltungspraktiken nicht als eine wirksame Erfüllung der Verpflichtungen aus dem EG-Vertrag angesehen werden können. Das gilt erst recht für Praktiken, die wie hier nicht von einem Mitgliedstaat ausgehen, sondern von den Marktteilnehmern eines bestimmten Sektors eingeführt worden sind.

22 Daher ist festzustellen, dass die Französische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 29 der Richtlinie verstoßen hat, dass sie nicht die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um dieser Richtlinie nachzukommen.

Kosten

23 Gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission beantragt hat, der Französischen Republik die Kosten aufzuerlegen und diese mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, ist die Französische Republik zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Französische Republik hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 29 der Richtlinie 98/30/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 betreffend gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt verstoßen, dass sie nicht die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um dieser Richtlinie nachzukommen.**

2. **Die Französische Republik trägt die Kosten des Verfahrens.**

Schintgen Gulmann Skouris

Macken Colneric

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 28. November 2002.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident der Sechsten Kammer

J.-P. Puissochet