DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

28. november 2002 *

I sag C-259/01,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved R. Tricot, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Den Franske Republik ved G. de Bergues og A. Bréville-Viéville, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/30/EF af 22. juni 1998 om fælles regler for det indre marked for naturgas (EFT L 204, s. 1), særligt direktivets artikel 29, idet den ikke har vedtaget de love og administrative bestemmelser, som er nødvendige for at efterkomme direktivet eller under alle omstændigheder ikke har underrettet Kommissionen om disse bestemmelser,

* Processprog: fransk.

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af formanden for Anden Afdeling, R. Schintgen (refererende dommer), som fungerende formand for Sjette Afdeling, og dommerne C. Gulmann, V. Skouris, F. Macken og N. Colneric,

generaladvokat: C. Stix-Hackl

justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 11. juli 2002,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 3. juli 2001 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af artikel 226 EF anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat sine

forpligtelser i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/30/EF af 22. juni 1998 om fælles regler for det indre marked for naturgas (EFT L 204, s. 1, herefter »direktivet«), særligt direktivets artikel 29, idet den ikke har vedtaget de love og administrative bestemmelser, som er nødvendige for at efterkomme direktivet, eller under alle omstændigheder ikke har underrettet Kommissionen om disse bestemmelser.

Retsgrundlag og den administrative procedure

2 I direktivets artikel 29 bestemmes, at medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivet senest to år efter dets ikrafttrædelse, dvs. senest den 10. august 2000, og at de straks underretter Kommissionen herom.

3 Ved skrivelse af 17. august 2000 gav de franske myndigheder Kommissionen oplysninger om status for direktivets gennemførelse i fransk ret. De anførte, at ministerrådet havde vedtaget et lovforslag, som skulle forelægges parlamentet med henblik på snarlig vedtagelse.

4 Da Kommissionen ikke modtog oplysninger om, at der formelt var vedtaget foranstaltninger til gennemførelse af direktivet inden for den i artikel 29 fastsatte

frist, tilstillede den derfor den 22. september 2000 de franske myndigheder en åbningsskrivelse, hvori den konstaterede, at den franske regering dermed havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til fællesskabsretten, og opfordrede den franske regering til at fremsætte sine bemærkninger inden for en frist på to måneder.

5 De franske myndigheder besvarede åbningsskrivelsen ved skrivelse af 21. november 2000, hvori de påpegede, at direktivets gennemførelse i fransk ret nødvendiggjorde omfattende ændringer af den nationale lovgivning, og at de franske erhvervsdrivende havde iværksat midlertidige foranstaltninger til liberalisering af adgangen til gasnettet, mens de afventede, at lovforslaget til gennemførelse af direktivet blev vedtaget.

6 Da Kommissionen konstaterede, at der ikke var truffet nogen foranstaltninger til gennemførelse af direktivet, fremsatte den en begrundet udtalelse, hvori den opfordrede Den Franske Republik til at træffe de foranstaltninger, der var nødvendige for at efterkomme forpligtelserne i henhold til direktivet senest to måneder efter meddelelsen af udtalelsen.

7 Ved skrivelse af 6. april 2001 gav de franske myndigheder på ny Kommissionen meddelelse om, at de var indstillet på at gennemføre direktivet i fransk ret, og at der var truffet midlertidige foranstaltninger, der sikrede en umiddelbar gennemførelse af det pågældende direktivs målsætninger.

8 Da det af disse oplysninger fremgik, at direktivet stadig ikke var gennemført i fransk ret, besluttede Kommissionen at anlægge nærværende sag.

Realiteten

Parternes argumenter

9 Kommissionen har gjort gældende, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 29, idet den herved har henvist til artikel 10 EF, artikel 249, stk. 3, EF samt til Domstolens faste praksis, hvorefter de medlemsstater, som et direktiv er rettet til, skal ændre deres lovgivning, så den bringes i overensstemmelse med direktivet inden for den fastsatte frist, uden at kunne påberåbe sig bestemmelser, fremgangsmåder eller forhold i deres nationale retsorden til støtte for, at denne forpligtelse ikke overholdes.

10 Den franske regering har gjort gældende, at de forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne i henhold til de artikler, Kommissionen har henvist til, ikke nødvendigvis skal opfyldes gennem en formel vedtagelse af en tekst, men også kan opfyldes gennem en ændring af den administrative praksis inden for en sektor, hvis et direktivs målsætninger derved opfyldes.

11 Den franske regering har under henvisning til direktivets målsætninger, således som de kommer til udtryk i bl.a. syvende og niende betragtning til direktivet, anført, at den delvist har opfyldt sine forpligtelser, idet den praktiske gennemførelse af liberaliseringen af gassektoren i Frankrig er påbegyndt. Ved umiddelbart at anvende en ordning, der har den virkning, som søges opnået med direktivet, f.eks. at tredjeparter får adgang til gasnettet, kan en medlemsstat ifølge den franske regering efterkomme målsætningerne i det pågældende direktiv og således opfylde den forpligtelse til loyalt samarbejde, der følger af artikel 10 EF.

12 For så vidt angår etableringen af den midlertidige ordning for adgang til transmissionsnettet og til gasdistributionsnettet har den franske regering påpeget, at ordningen har været gældende siden den 10. august 2000, og at der den 17. august 2000 blev fremsendt oplysninger herom til Kommissionen. Ifølge den franske regering kunne »privilegerede kunder«, som omhandlet i direktivets artikel 18, gennem denne ordning få adgang til gasnettet ved indgåelse af aftaler om forsyning af mindst et års varighed. De generelle betingelser samt tarifferne for denne adgang blev offentliggjort af de forskellige erhvervsdrivende. Regeringen har videre anført, at de privilegerede kunder på visse betingelser havde mulighed for midlertidigt at oplagre gas forskellige steder på gasnettet.

13 Denne ordning gav ifølge den franske regering de privilegerede kunder ret til at genforhandle deres gasforsyningsaftaler og endog skifte leverandør. Et år efter gennemførelsen af nævnte ordning havde 14% af de privilegerede kunder på det franske marked allerede skiftet leverandør og fire nye erhvervsdrivende var kommet ind på dette marked.

14 Den franske regering har anført, at de erhvervsdrivende herudover har forpligtet sig til regnskabsmæssigt at adskille deres transmissions- og handelsaktiviteter og til at sikre fuldstændig gennemsigtighed i de kommercielle og finansielle forbindelser mellem disse aktiviteter.

15 Den franske regering har i duplikken tilføjet, at Kommissionen kun har anfægtet den måde, hvorpå direktivet er gennemført, og ikke effektiviteten af de foranstaltninger, der er vedtaget med henblik på dets gennemførelse.

16 Den franske regering har videre anført, at en yderligere liberalisering af markedet er ved at tage fart dels som følge den gradvise vedtagelse af regler for den pågældende sektor — f.eks. artikel 81 i lov om ændring af finansloven af 31. december 2001, hvorved koncessionsordningen for gasnet ophæves — og dels som følge af, at det franske marked for naturgas er blevet mere åbent.

Domstolens bemærkninger

17 Det bemærkes indledningsvis, at det, som anført af den franske regering, af Domstolens praksis fremgår, at der ikke nødvendigvis kræves lovgivning med henblik på gennemførelsen af et direktiv i hver enkelt medlemsstat. Domstolen har dog fastslået, at dette kun gælder, såfremt de pågældende nationale retsforskrifter giver en sikker hjemmel for, at direktivet efterleves fuldt ud, at retstilstanden med hjemmel i nævnte retsforskrifter er tilstrækkelig bestemt og klar, og at de af direktivet omfattede sættes i stand til at få fuldt kendskab til deres rettigheder og i givet fald kan håndhæve rettighederne ved de nationale domstole (jf. bl.a. dom af 10.5.2001, sag C-144/99, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 3541, præmis 17).

18 Det bemærkes endvidere, at det af fast retspraksis følger, at opretholdelsen af nationale bestemmelser, som i sig selv er uforenelige med fællesskabsretten, selv om den pågældende medlemsstat handler i overensstemmelse med denne ret, skaber en faktisk, tvetydig situation derved, at der for de omhandlede personer opretholdes en usikkerhed med hensyn til deres mulighed for at påberåbe sig fællesskabsretten (dom af 29.10.1998, sag C-185/96, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 6601, præmis 32 og den dér nævnte retspraksis).

19 Det skal endelig bemærkes, at det af Domstolens praksis vedrørende gennemførelsen af direktiver følger, at en rent administrativ praksis, som ifølge sagens natur frit kan ændres af forvaltningen, og som ikke er bragt til offentlighedens kundskab på passende måde, ikke kan anses for en gyldig opfyldelse af forpligtelserne i henhold til EF-traktaten (jf. bl.a. dom af 17.1.2002, sag C-394/00, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 581, præmis 11).

20 I det foreliggende tilfælde fremgår det ikke blot af den korrespondance, der blev udvekslet mellem den franske regering og Kommissionen under den administrative procedure, men også af svarskriftet og duplikken, at de retsforskrifter, der i Frankrig var gældende ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, ikke sikrede en fuldstændig gennemførelse af direktiv 98/30.

21 For så vidt angår de praktiske foranstaltninger, der er vedtaget med henblik på en opfyldelse af direktivets målsætninger, konstateres blot, at når en rent administrativ praksis — som det fremgår af den retspraksis, der er henvist til i nærværende doms præmis 19 — ikke kan anses for en gyldig opfyldelse af forpligtelserne i henhold til traktaten, gør det samme sig så meget desto mere gældende for en praksis, der — som i det foreliggende tilfælde — ikke hidrører fra en medlemsstat, men er vedtaget af erhvervsvirksomheder inden for en bestemt sektor.

22 Det kan under disse omstændigheder fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 29, idet den ikke har vedtaget de love og administrative bestemmelser, som er nødvendige for at efterkomme direktivet.

Sagens omkostninger

23 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Franske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Den Franske Republik har tabt sagen, bør det pålægges Den Franske Republik at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

1) **Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 29 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/30/EF af 22. juni 1998 om fælles regler for det indre marked for naturgas, idet den ikke har vedtaget de love og administrative bestemmelser, som er nødvendige for at efterkomme direktivet.**

2) **Den Franske Republik betaler sagens omkostninger.**

Schintgen Gulmann Skouris

Macken Colneric

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 28. november 2002.

R. Grass

Justitssekretær

J.-P. Puissochet

Formand for Sjette Afdeling