ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

28 november 2002 *

In zaak C-259/01,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door R. Tricot als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Franse Republiek, vertegenwoordigd door G. de Bergues en A. Bréville-Viéville als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

betreffende een verzoek om vast te stellen dat de Franse Republiek, door niet de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen die nodig zijn om te voldoen aan richtlijn 98/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas (PB L 204, blz. 1), of althans door deze bepalingen niet aan de Commissie mee te delen, de krachtens deze richtlijn, en in het bijzonder artikel 29 ervan, op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen,

* Procestaal: Frans.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: R. Schintgen (rapporteur), president van de Tweede kamer, waarnemend voor de president van de Zesde kamer, C. Gulmann, V. Skouris, F. Macken en N. Colneric, rechters,

advocaat-generaal: C. Stix-Hackl,

griffier: R. Grass,

gezien het rapport van de rechter-rapporteur,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 11 juli 2002,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 3 juli 2001, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 226 EG beroep ingesteld strekkende tot vaststelling dat de Franse Republiek, door niet de

wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen die nodig zijn om te voldoen aan richtlijn 98/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas (PB L 204, blz. 1; hierna: „richtlijn"), of althans door deze bepalingen niet aan de Commissie mee te delen, de krachtens deze richtlijn, en in het bijzonder artikel 29 ervan, op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Toepasselijke bepalingen en precontentieuze procedure

2 Op grond van artikel 29 van de richtlijn doen de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk twee jaar na de inwerkingtreding van de richtlijn, te weten uiterlijk op 10 augustus 2000, aan deze richtlijn te voldoen en stellen zij de Commissie daarvan onverwijld in kennis.

3 Bij brief van 17 augustus 2000 hebben de Franse autoriteiten de Commissie informatie verstrekt over de stand van de omzetting van de richtlijn in Frans recht. Zij wezen erop dat in de ministerraad een wetsontwerp was vastgesteld dat aan het Parlement moest worden voorgelegd met het oog op de spoedige aanneming ervan.

4 Daar de Commissie geen enkele informatie had ontvangen om te kunnen concluderen dat de maatregelen ter uitvoering van de richtlijn binnen de in

artikel 29 gestelde termijn formeel waren vastgesteld, zond zij de Franse autoriteiten op 22 september 2000 een aanmaningsbrief waarin zij vaststelde dat de Franse regering niet had voldaan aan de verplichtingen die in dat opzicht krachtens het gemeenschapsrecht op haar rusten, en verzocht zij haar, binnen een termijn van twee maanden haar opmerkingen te maken.

5 Bij brief van 21 november 2000 antwoordden de Franse autoriteiten op deze aanmaningsbrief dat de omzetting van de richtlijn in Frans recht ingrijpende wijzigingen van de nationale wettelijke regeling vereiste, en dat de Franse marktdeelnemers in afwachting van de aanneming van het wetsontwerp tot uitvoering van de richtlijn, overgangsmaatregelen ter liberalisatie van de toegang tot het gassysteem hadden ingevoerd.

6 Daar de Commissie constateerde dat de Franse Republiek geen enkele maatregel ter uitvoering van de richtlijn had vastgesteld, heeft zij haar op 5 februari 2001 een met redenen omkleed advies gezonden met het verzoek de nodige maatregelen te treffen om binnen een termijn van twee maanden na de kennisgeving ervan aan de uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen te voldoen.

7 Bij brief van 6 april 2001 hebben de Franse autoriteiten de Commissie opnieuw medegedeeld dat zij de wil hadden de richtlijn in Frans recht om te zetten en dat er voorlopige maatregelen waren om de doelstellingen van deze richtlijn onmiddellijk te verwezenlijken.

8 Aangezien uit deze informatie bleek dat de richtlijn nog steeds niet in Frans recht was omgezet, heeft de Commissie besloten het onderhavige beroep in te stellen.

Ten gronde

Argumenten van partijen

9 De Commissie stelt dat de Franse Republiek de krachtens artikel 29 van de richtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen, en verwijst naar de inhoud van de artikelen 10 EG en 249, derde alinea, EG, alsmede naar de vaste rechtspraak van het Hof volgens welke de lidstaten waarvoor een richtlijn is bestemd, hun wettelijke regeling binnen de gestelde termijn in overeenstemming met deze richtlijn moeten brengen, zonder dat zij zich ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van deze verplichting ten exceptieve op nationaalrechtelijke bepalingen, praktijken of situaties kunnen beroepen.

10 De Franse regering betoogt dat de nakoming van de verplichtingen die krachtens de door de Commissie genoemde artikelen op de lidstaten rusten, niet noodzakelijkerwijs volgt uit de formele vaststelling van voorschriften, maar ook kan volgen uit praktische wijzigingen in het beheer van een sector waardoor de doelstellingen van een richtlijn kunnen worden bereikt.

11 Zij stelt dat zij, gelet op de doelstellingen van de richtlijn, zoals deze blijken uit de zevende en de negende overweging van de considerans ervan, ten dele aan haar verplichtingen heeft voldaan door in de praktijk voor de liberalisatie van de gassector in Frankrijk te zorgen. Door de rechtstreekse toepassing van een regeling die het door de richtlijn beoogde gevolg heeft, bijvoorbeeld toegang van derden tot het gasnet, kan een lidstaat immers de doelstellingen van deze richtlijn verwezenlijken en dus voldoen aan zijn in artikel 10 EG neergelegde verplichting tot loyale samenwerking.

12 Aangaande de overgangsregeling die voor de toegang tot het transmissie- en distributienet voor gas is ingevoerd, merkt de Franse regering op dat deze regeling sinds 10 augustus 2000 van kracht is en dat de Commissie op 17 augustus daaraanvolgend daarover is geïnformeerd. Op grond van deze regeling konden „in aanmerking komende afnemers" in de zin van artikel 18 van de richtlijn middels transportovereenkomsten van ten minste een jaar toegang krijgen tot het gasnet. De algemene voorwaarden en de tariefregeling voor deze toegang zijn door de verschillende marktdeelnemers openbaar gemaakt. Bovendien konden de in aanmerking komende afnemers onder bepaalde voorwaarden op verschillende plaatsen van het gasnet tijdelijk gas opslaan.

13 Door de toepassing van deze regeling konden de in aanmerking komende afnemers volgens de Franse regering hun gasleveringsovereenkomsten aanpassen en zelfs van leverancier veranderen. Een jaar na de invoering van deze regeling is 14 % van de in aanmerking komende afnemers op de Franse markt reeds van leverancier veranderd en zijn vier nieuwe marktdeelnemers op deze markt verschenen.

14 Bovendien hebben de marktdeelnemers zich ertoe verbonden om voor hun transmissie- en verhandelingsactiviteiten gescheiden rekeningen op te stellen en om een volledige transparantie van de commerciële en de financiële relaties tussen deze activiteiten te verzekeren.

15 In dupliek voegt de Franse regering hieraan toe dat de Commissie alleen de wijze van uitvoering van de richtlijn betwist, doch niet de doeltreffendheid van de ter uitvoering van deze richtlijn vastgestelde maatregelen.

16 Voorts stelt zij dat de markt versneld wordt geliberaliseerd door de geleidelijke vaststelling van een regeling voor deze sector — zo is bij artikel 81 van de aanvullende begrotingswet van 31 december 2001 de concessieregeling voor gasnetten afgeschaft — en door een grotere openstelling van de Franse aardgasmarkt.

Beoordeling door het Hof

17 Dienaangaande zij er eerst op gewezen dat, gelijk de Franse regering stelt, uit de rechtspraak van het Hof weliswaar blijkt dat de uitvoering van een richtlijn niet noodzakelijkerwijs een optreden van de wetgever van elke lidstaat vereist, doch het Hof heeft geoordeeld dat dit enkel het geval is wanneer het betrokken nationale recht daadwerkelijk de volledige toepassing van de betrokken richtlijn verzekert, de uit dit recht voortvloeiende rechtssituatie voldoende bepaald en duidelijk is en de begunstigden in staat zijn, kennis te nemen van al hun rechten en deze in voorkomend geval geldend kunnen maken voor de nationale rechterlijke instanties (zie met name arrest van 10 mei 2001, Commissie/ Nederland, C-144/99, Jurispr. blz. I-3541, punt 17).

18 Voorts is het vaste rechtspraak dat de handhaving van een nationale wettelijke regeling die als zodanig onverenigbaar is met het gemeenschapsrecht, ook al handelt de betrokken lidstaat in overeenstemming met dit recht, aanleiding geeft tot een dubbelzinnige feitelijke situatie, doordat de betrokken rechtssubjecten in een toestand van onzekerheid worden gehouden over hun mogelijkheden om zich op het gemeenschapsrecht te beroepen (arrest van 29 oktober 1998, Commissie/ Griekenland, C-185/96, Jurispr. blz. I-6601, punt 32, en de aldaar aangehaalde rechtspraak).

19 Tot slot blijkt uit de rechtspraak van het Hof inzake de uitvoering van richtlijnen dat eenvoudige administratieve praktijken, die naar hun aard volgens goeddunken van de administratie kunnen worden gewijzigd en waaraan onvoldoende bekendheid is gegeven, niet kunnen worden beschouwd als correcte uitvoering van de verplichtingen van het EG-Verdrag (zie met name arrest van 17 januari 2002, Commissie/Ierland, C-394/00, Jurispr. blz. I-581, punt 11).

20 In casu blijkt zowel uit de briefwisseling tussen de Franse regering en de Commissie tijdens de precontentieuze procedure als uit het verweerschrift en de repliek dat de in Frankrijk geldende wettelijke bepalingen bij het verstrijken van de in het met redenen omklede advies gestelde termijn niet de volledige uitvoering van richtlijn 98/30 verzekerden.

21 Wat de praktische maatregelen ter verwezenlijking van de doelstellingen van de richtlijn betreft, volstaat de vaststelling dat indien, zoals uit de in punt 19 van dit arrest aangehaalde rechtspraak blijkt, eenvoudige administratieve praktijken niet kunnen worden beschouwd als correcte uitvoering van de verplichtingen van het Verdrag, dit a fortiori geldt voor praktijken die, zoals in casu, niet van een lidstaat uitgaan, maar door de marktdeelnemers van een bepaalde sector worden gevolgd.

22 In deze omstandigheden moet worden vastgesteld dat de Franse Republiek, door niet de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen die nodig zijn om te voldoen aan de richtlijn, de krachtens artikel 29 van deze richtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Kosten

23 Overeenkomstig artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Daar de Franse Republiek in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

rechtdoende, verstaat:

1) **Door niet de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen die nodig zijn om te voldoen aan richtlijn 98/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas, is de Franse Republiek de krachtens artikel 29 van deze richtlijn op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.**

2) **De Franse Republiek wordt verwezen in de kosten.**

Schintgen Gulmann Skouris

Macken Colneric

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 28 november 2002.

De griffier

R. Grass

De president van de Zesde kamer

J.-P. Puissochet