SCHLUSSANTRÄGE DER FRAU GENERALANWALT CHRISTINE STIX-HACKL

vom 11. Juli 2002 [1]

I — Einleitung

1. Mit ihrer am 3. Juli 2001 beim Gerichtshof eingegangenen Vertragsverletzungsklage gemäß Artikel 226 EG beantragt die Kommission die Feststellung, dass die Französische Republik dadurch, dass sie nicht die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um der Richtlinie 98/30/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 betreffend gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt [2] (im Folgenden: Richtlinie) nachzukommen, oder jedenfalls diese Vorschriften der Kommission nicht mitgeteilt hat, gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie und insbesondere deren Artikel 29 verstoßen hat.

II — Vorverfahren und Anträge

2. Nach Artikel 29 der Richtlinie haben die Mitgliedstaaten spätestens zwei Jahre nach deren Inkrafttreten die erforderlichen Umsetzungsmaßnahmen zu treffen und der Kommission mitzuteilen. Die Richtlinie ist am 10. August 1998 in Kraft getreten, diese Frist lief daher am 10. August 2000 ab.

3. Mit Schreiben vom 17. August 2000 übermittelten die französischen Behörden der Kommission Informationen zum Stand der Umsetzung der Richtlinienbestimmungen in das französische Recht. Die französische Regierung teilte in diesem Zusammenhang mit, dass ein Gesetzesentwurf durch den Ministerrat gebilligt worden war und dem Parlament vorgelegt werden sollte.

4. Da die Kommission keine weiteren Informationen von der französischen Regierung erhalten hat, forderte sie die französische Regierung mit Schreiben vom 22. September 2000 auf, binnen zwei Monaten zur fehlenden Umsetzung der Richtlinie in das nationale Recht Stellung zu nehmen.

5. Diese antwortete mit Schreiben vom 21. November 2000 und teilte mit, dass die Umsetzung der Richtlinie mit weit reichenden Änderungen des nationalen recht-

1 — Originalsprache: Deutsch.

2 — ABl. L 204 vom 21. Juli 1998, S. 1.

lichen Rahmens einhergehen müsste. Die französischen Wirtschaftsteilnehmer hätten aber bereits Übergangsmaßnahmen zwecks Liberalisierung des Netzzugangs getroffen.

6. Am 5. Februar 2001 richtete die Kommission eine mit Gründen versehene Stellungnahme im Sinne von Artikel 226 EG an die Französische Republik mit der Aufforderung, die erforderlichen Maßnahmen binnen zwei Monaten zu ergreifen.

7. Die Französische Republik antwortete hierauf mit Schreiben vom 6. April 2001, in dem sie ihren Willen bekräftigte, die Richtlinie in das französische Recht umzusetzen. Außerdem wies sie erneut auf das Bestehen von Übergangsmaßnahmen hin, die die unmittelbare Anwendung der Ziele der Richtlinie sicherstellen sollen.

8. Da die Kommission solche Maßnahmen für unzureichend hielt und im Übrigen keine Mitteilung über die Durchführung der erforderlichen Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie erhielt, beschloss sie, beim Gerichtshof die vorliegende Klage zu erheben. Die Kommission beantragt

— festzustellen, dass die Französische Republik dadurch, dass sie nicht die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um der Richtlinie 98/30/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 betreffend gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt [3] nachzukommen, oder jedenfalls diese Vorschriften nicht der Kommission mitgeteilt hat, gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie und insbesondere deren Artikel 29 verstoßen hat;

— der Französischen Republik die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

9. In ihrer Klagebeantwortung beantragt die Französische Republik

— die Klage teilweise zurückzuweisen.

III — Zur Vertragsverletzung

A — *Parteienvortrag*

10. Die *Kommission* trägt unter Verweis auf die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten gemäß Artikel 10 EG und Artikel 249

3 — Zitiert in Fußnote 2.

Absatz 3 EG sowie auf die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofes, wonach ein Mitgliedstaat sich nicht auf Bestimmungen, Übungen oder Umstände seiner internen Rechtsordnung berufen kann, um die Nichteinhaltung der in einer Richtlinie festgelegten Verpflichtungen und Fristen zu rechtfertigen, vor, dass die Französische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 29 der Richtlinie verstoßen hat.

11. Die Kommission trägt in ihrer Erwiderung weiters vor, dass das Bestehen eines Übergangssystems, wie es von den Marktteilnehmern offenbar initiiert worden ist, keine hinreichend bestimmte Rechtslage schafft, welche den Mitgliedstaat von seiner Verpflichtung zum Erlass von Rechts- und Verwaltungsvorschriften freistellen könnte. In diesem Zusammenhang verweist sie auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes, wonach die Mitgliedstaaten, um die volle Anwendung der Richtlinie nicht nur in rechtlicher, sondern auch in tatsächlicher Hinsicht zu gewährleisten, einen eindeutigen rechtlichen Rahmen auf dem betreffenden Gebiet vorsehen müssen, indem sie Rechtsvorschriften erlassen, die geeignet sind, eine so bestimmte, klare und transparente Lage zu schaffen, dass der Einzelne seine Rechte erkennen und sich vor den nationalen Gerichten auf sie berufen kann[4]. Letzteres sei insbesondere dann wichtig, wenn eine Richtlinie den Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten Rechte gewähren soll, wie gerade im vorliegenden Fall.

12. Ferner habe der Gerichtshof in seinem Urteil vom 29. Oktober 1998 in der Rechtssache Kommission/Griechenland[5] ausgeführt, dass „die... Weitergeltung von Rechtsvorschriften, deren Anwendung gegen das Gemeinschaftsrecht verstieße, wenn sie nicht außer Anwendung geraten wären,... zu Unsicherheiten führen [kann], die mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit unvereinbar sind, da eine solche Situation die Schwierigkeiten der potenziellen Empfänger, den Umfang ihrer Rechte zu erkennen, verstärkt".

13. Die *französische Regierung* macht geltend, dass die Einhaltung der Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aus den von der Kommission zitierten Vorschriften keinen förmlichen Erlass von Vorschriften voraussetze. Praktische Änderungen in der Bewirtschaftung eines Sektors, welche geeignet seien, die von der Richtlinie verfolgten Ziele zu erreichen, seien vielmehr ausreichend.

14. Nach Dafürhalten der französischen Regierung habe sie angesichts der von der Richtlinie verfolgten Ziele, wie sie insbesondere dem siebenten und dem neunten Erwägungsgrund zu entnehmen seien, ihre Verpflichtungen zumindest teilweise erfüllt, indem die Liberalisierung des Gassektors in Frankreich praktisch umgesetzt worden sei, und zwar durch ein entsprechendes Übergangsregime.

15. Hinsichtlich dieses Übergangssystems betreffend den Zugang zum Fernleitungs-

4 — Die Kommission beruft sich in diesem Zusammenhang insbesondere auf die Urteile vom 15. Juni 1995 in der Rechtssache C-220/94 (Kommission/Luxemburg, Slg. 1995, I-1589) und vom 18. Jänner 2001 in der Rechtssache C-162/99 (Kommission/Italien, Slg. 2001, I-541).

5 — Urteil in der Rechtssache C-185/96 (Kommission/Griechenland, Slg. 1998, I-6601, Randnr. 30).

und Verteilungsnetz weist die französische Regierung darauf hin, dass dieses am 10. August 2000 in Kraft getreten sei und die Kommission davon bereits am 17. August 2000 unterrichtet worden sei. Dieses System habe es den zugelassenen Kunden erlaubt, einen Netzzugang mittels Verträgen mit einer Laufzeit von mindestens einem Jahr zu erhalten. Die Allgemeinen Bedingungen und die Tarife dieses Zugangs seien durch die betreffenden Marktteilnehmer veröffentlicht worden. Ferner hätten die zugelassenen Kunden die Möglichkeit, zeitlich befristet über Speicheranlagen an gewissen Stellen des Netzes zu verfügen, dies allerdings unter der Voraussetzung bestimmter Garantien hinsichtlich der täglichen Mengen.

16. Nach Ansicht der französischen Regierung konnten bestimmte Kunden dank dieses Systems ihre Gasversorgungsverträge neu verhandeln und sogar den Betreiber wechseln. 14 % der in Frankreich zugelassenen Kunden hätten binnen Jahresfrist den Betreiber gewechselt; vier neue Betreiber hätten im selben Zeitraum ihren Betrieb aufgenommen.

17. Im Übrigen hätten sich die Marktteilnehmer zu einer buchhalterischen Trennung ihrer Transport- und Handelstätigkeiten und zur Sicherstellung einer perfekten Transparenz der Handels- und Finanzbeziehungen zwischen diesen Tätigkeiten verpflichtet.

18. Die französische Regierung fügt in ihrer Gegenerwiderung hinzu, dass die Kommission die Umsetzungsform, nicht jedoch die Effizienz der getroffenen Maßnahmen, in Frage gestellt hätte.

19. Die französische Regierung trägt ferner vor, dass sich die Liberalisierung des Gassektors in Frankreich beschleunigen würde. Zum einen sei ein Teil der hiefür notwendigen Vorschriften erlassen worden. Sie verweist insbesondere auf Artikel 81 des Finanzänderungsgesetzes vom 31. Dezember 2001, der das Konzessionssystem für Gasleitungen abschaffen soll. Zum anderen sei von der durch das zitierte Übergangssystem erreichten Marktöffnung ein wachsender Anteil des Verbrauchs der zugelassenen Kunden betroffen. Dieser Anteil wird von der französischen Regierung bereits auf ca. 30 % geschätzt.

20. Daraus ergebe sich, dass die konkrete Umsetzung der Richtlinie nicht nur anhand ihrer formellen Umsetzung zu beurteilen sei, sondern vielmehr auch anhand der tatsächlichen Öffnung des Gasmarktes in Frankreich.

B — *Würdigung*

21. Indem die französische Regierung die Verspätung, die bei der Ausarbeitung der erforderlichen legislativen Maßnahmen eingetreten ist, nicht bestreitet, bestreitet sie auch nicht, dass eine fristgerechte Umsetzung nicht erfolgt ist.

22. An dieser Feststellung vermag das Bestehen oder die Einführung gewisser Prak-

tiken unter den Marktteilnehmern, welche — nach französischem Vorbringen während einer Übergangszeit — eine Liberalisierung des Zugangs zum Netz erreichen sollen, nichts zu ändern.

23. Die französische Regierung betont zwar zu Recht, dass nach ständiger Rechtsprechung „die Umsetzung einer Richtlinie... nicht notwendig in jedem Mitgliedstaat ein Tätigwerden des Gesetzgebers... [verlangt]". [6]

24. Diese Möglichkeit steht jedoch — ebenfalls nach ständiger Rechtsprechung — unter dem Vorbehalt, dass „das fragliche nationale Recht tatsächlich die vollständige Anwendung der Richtlinie durch die nationalen Behörden gewährleistet, dass die sich aus diesem Recht ergebende Rechtslage hinreichend bestimmt und klar ist, und dass die Begünstigten in die Lage versetzt werden, von allen ihren Rechten Kenntnis zu erlangen und diese gegebenenfalls vor den nationalen Gerichten geltend zu machen". [7]

25. Der Gerichtshof betont in diesem Zusammenhang, dass „diese letzte Voraussetzung besonders wichtig [ist], wenn die Richtlinie darauf abzielt, den Angehörigen anderer Mitgliedstaaten Ansprüche zu verleihen" [8].

26. Die vom Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung geforderte Rechtssicherheit dürfte aber nach dem eigenen Vorbringen der französischen Regierung hier schwerlich gewährleistet sein.

27. Zunächst ist zu bemerken, dass die französische Regierung nicht bestritten hat, dass das (weiter) geltende nationale Recht den Anforderungen der Richtlinie nicht genügt. Sie beruft sich vielmehr auf praktische Maßnahmen der betreffenden Marktteilnehmer, welche für die Übergangszeit bis zur Umsetzung in das nationale Recht geeignet sein sollen, die Ziele der Richtlinie zu verwirklichen.

28. Die Kommission verweist in ihrer Erwiderung aber zu Recht auf das Urteil vom 17. November 1992 in der Rechtssache C-236/91 [9], wonach „eine bloße Verwaltungspraxis, die die Verwaltung naturgemäß beliebig ändern kann und die nur unzureichend bekannt ist, nicht als eine rechtswirksame Erfüllung der Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag angesehen werden" kann [10].

29. Dies hat meines Erachtens umso mehr für Praktiken bzw. — im Anlassfall — ein so genanntes Übergangssystem der betreffenden Marktteilnehmer zu gelten. Es

6 — So z. B. das Urteil vom 10. Mai 2001 in der Rechtssache C-144/99 (Kommission/Niederlande, Slg. 2001, I-3541, Randnr. 17).

7 — Siehe das in Fußnote 6 zitierte Urteil, Randnr. 17.

8 — Siehe das in Fußnote 6 zitierte Urteil, Randnr. 18.

9 — Kommission/Irland (Slg. 1992, I-5933, Randnr. 6).

10 — Siehe auch zuletzt das Urteil vom 4. Juni 2002 in der Rechtssache C-367/98 (Kommission/Portugal, Slg. 2002, I-4731, Randnr. 41).

ist hier daran zu erinnern, dass die Richtlinie die Marktöffnung insbesondere für Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten zum Gegenstand hat. Sie verleiht diesen Marktteilnehmern also Ansprüche im Sinne der oben zitierten Rechtsprechung [11], sodass ein erhöhter Bedarf an Rechtssicherheit anzunehmen ist.

30. Zunächst können grundsätzlich auch bestimmte Marktteilnehmer ihre eigenen Praktiken beliebig ändern [12]. Dies ist mit dem Gebot der Rechtssicherheit ebenso wenig vereinbar wie der Mangel an Transparenz solcher Praktiken oder der anzunehmenderweise geringe Bekanntheitsgrad [13].

31. Auch die Aufrechterhaltung von richtlinienwidrigen Vorschriften trotz abweichender praktischer Maßnahmen sorgt nicht für eine hinreichende Sicherheit und Klarheit in der nationalen Rechtsordnung. An dieser Stelle genügt der Hinweis auf die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofes, wonach „die unveränderte Fortgeltung einer nationalen Regelung, die als solche mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar ist, nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes selbst dann, wenn der fragliche Mitgliedstaat im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht handelt, Unklarheiten tatsächlicher Art bestehen lässt, weil die betroffenen Normadressaten bezüglich der ihnen eröffneten Möglichkeiten, sich auf das Gemeinschaftsrecht zu berufen, in einem Zustand der Ungewissheit gelassen werden“ [14].

32. Aus alledem ergibt sich, dass das von der französischen Regierung dargelegte System für eine ordnungsgemäße Umsetzung der Richtlinie in das nationale Recht nicht ausreicht. Da eine Umsetzung der Richtlinie somit nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist erfolgt ist, ist die Klage der Kommission als begründet anzusehen.

33. Die Französische Republik hat daher dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie verstoßen, dass sie nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um der Richtlinie nachzukommen.

34. 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.

11 — Siehe oben, Nr. 25.

12 — Über eine allfällige staatliche Aufsicht geben die Akten keinen Aufschluss.

13 — Die Abrufbarkeit der allgemeinen Vertragsbedingungen und der Tarife auf Internet dürfte insoweit nicht ausreichen, da diese Angaben einen klaren rechtlichen Rahmen nicht ersetzen können.

14 — Urteil zitiert in Fußnote 5 (Randnr. 32, m. w. N.).

IV — Ergebnis

35. Nach alledem wird dem Gerichtshof vorgeschlagen,

1. festzustellen, dass die Französische Republik dadurch, dass sie nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um der Richtlinie 98/30/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 betreffend gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt nachzukommen, oder jedenfalls diese Vorschriften nicht der Kommission mitgeteilt hat, gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie und insbesondere deren Artikel 29 verstoßen hat;

2. der Französischen Republik die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.