

URTEIL DES GERICHTSHOFES (Zweite Kammer)

12. Mai 2005 *

In der Rechtssache C-287/03

betreffend eine Vertragsverletzungsklage nach Artikel 226 EG, eingereicht am 3. Juli 2003,

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch M. Patakia und N. B. Rasmussen als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Königreich Belgien, vertreten durch E. Dominkovits als Bevollmächtigte, im Beistand von Rechtsanwalt E. Balate,

Beklagter,

* Verfahrenssprache: Französisch.

erlässt

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten C. W. A. Timmermans, der Richterin R. Silva de Lapuerta (Berichterstatlerin) sowie der Richter R. Schintgen, P. Kūris und G. Arestis,

Generalanwalt: P. Léger,
Kanzler: L. Hewlett, Hauptverwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 15. Dezember 2004,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 10. März 2005

folgendes

Urteil

- 1 Mit ihrer Klageschrift beantragt die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, festzustellen, dass das Königreich Belgien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 49 EG verstoßen hat, dass es die Bedingungen der „Gleichartigkeit“ und „desselben Verkäufers“ bei von einem Verbraucher erworbenen Waren und

Dienstleistungen einerseits und bei Waren oder Dienstleistungen, die kostenlos oder zu ermäßigten Preisen im Rahmen eines Kundenbindungsprogramms zugänglich gemacht werden, andererseits als Vorbedingung für die Durchführung eines solchen Programms als grenzüberschreitende Dienstleistung zwischen Unternehmen in diskriminierender und unverhältnismäßiger Weise anwendet.

Nationale Regelung

- 2 Nach Artikel 54 des belgischen Gesetzes vom 14. Juli 1991 über die Handelspraktiken sowie die Aufklärung und den Schutz des Verbrauchers (*Moniteur Belge* vom 29. August 1991) „dürfen Verkäufer Verbrauchern keine Kopplungsgeschäfte anbieten“. Ein Kopplungsgeschäft im Sinne dieser Vorschrift ist gegeben, „wenn der entgeltliche oder kostenlose Erwerb von Waren, Dienstleistungen, sonstigen Vorteilen oder von Scheinen, die zu ihrem Erwerb berechtigen, an den Erwerb sonstiger, selbst identischer Waren oder Dienstleistungen gebunden ist“. Auch Kopplungsgeschäfte, die „mehrere in gemeinsamer Absicht handelnde Verkäufer“ Verbrauchern anbieten, sind untersagt.

- 3 Artikel 57 des Gesetzes betrifft die Ausnahmen von diesem Verbot und definiert die Vorteile, die ein Verbraucher über Berechtigungsscheine, die gekoppelt mit einer Hauptware bzw. -dienstleistung kostenlos angeboten werden, erhalten darf. Artikel 57 Absätze 1 bis 3 betrifft Ausnahmen, die ein Wirtschaftsteilnehmer nur geltend machen kann, wenn er Inhaber einer Eintragsnummer ist, die er zuvor gemäß Artikel 59 dieses Gesetzes beim Wirtschaftsministerium beantragen muss. Diese Ausnahmen betreffen Preisermäßigungen in Bezug auf die Menge der erworbenen Waren oder Dienstleistungen (Nr. 1), Vorteile wie Farbbilder, Aufkleber und sonstige Bilder mit geringfügigem Handelswert sowie Teilnahme­scheine für Verlosungen oder genehmigte Lotterien (Nr. 2) und Barrabatte (Nr. 3).

- 4 Artikel 57 Absatz 1 Nummer 4 des Gesetzes sieht eine Ausnahme vom Kopplungsverbot vor, in deren Genuss ein Wirtschaftsteilnehmer auch kommen kann, wenn er nicht Inhaber einer Eintragsnummer ist. Diese Vorschrift bestimmt Folgendes:

„Folgendes darf ebenfalls gekoppelt mit einer Hauptware beziehungsweise -dienstleistung angeboten werden:

...

4. Berechtigungsscheine in Form von Papier[en], die nach dem Erwerb einer gewissen Anzahl Waren beziehungsweise Dienstleistungen Anrecht auf ein kostenloses Angebot oder auf eine Preisermäßigung beim Erwerb einer gleichartigen Ware oder Dienstleistung geben, sofern dieser Vorteil von ein und demselben Verkäufer eingeräumt wird und höchstens ein Drittel des Preises der vorher erworbenen Waren beziehungsweise Dienstleistungen beträgt.

...“

- 5 Berechtigungsscheine anzubieten, die nicht diesen Vorschriften entsprechen, ist rechtswidrig. Das Wirtschaftsministerium, ein Wirtschaftsteilnehmer oder private Verbraucherschutzverbände können beim Handelsgericht eine Unterlassungsverfügung gegen ein solches Angebot beantragen.

Vorgeschichte des Rechtsstreits

- 6 Aufgrund einer Beschwerde eines in den Niederlanden ansässigen Unternehmens wies die Kommission das Königreich Belgien mit Schreiben vom 31. März 1999 auf die Frage der Vereinbarkeit der oben genannten Bestimmungen mit Artikel 49 EG hin. Die belgische Regierung antwortete mit einem Schreiben vom 2. Juni 1999.
- 7 Da diese Antwort die Kommission nicht zufrieden stellte, richtete sie am 1. August 2000 eine mit Gründen versehene Stellungnahme an das Königreich Belgien, in der sie es aufforderte, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um dieser Stellungnahme binnen zwei Monaten nach Bekanntgabe nachzukommen.
- 8 Das Königreich Belgien beantwortete diese mit Gründen versehene Stellungnahme mit Schreiben vom 16. Oktober 2000. Darin erklärte es sich bereit, das Gesetz zu ändern, hielt es aber für zweckmäßiger, die Initiativen der Kommission betreffend eine gemeinschaftliche Harmonisierungsregelung auf diesem Gebiet abzuwarten.
- 9 Die Kommission hat daraufhin die vorliegende Klage erhoben.

Zur Klage

Zur Zulässigkeit

Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

- 10 Die belgische Regierung macht geltend, dass die Klage aufgrund der überlangen Dauer des Vorverfahrens unzulässig sei. Zwischen der Beantwortung der mit

Gründen versehenen Stellungnahme und der Klageerhebung beim Gerichtshof seien beinahe drei Jahre vergangen. Eine solche Verzögerung sei nicht mit den Grundsätzen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes vereinbar.

- 11 Sie habe davon ausgehen dürfen, dass ihre Beantwortung der mit Gründen versehenen Stellungnahme die Kommission zufrieden gestellt habe, da diese nicht widersprochen habe; außerdem sei kein neuer Umstand eingetreten.
- 12 Die Kommission führt hierzu aus, dass nach der Antwort der belgischen Behörden auf die mit Gründen versehene Stellungnahme die zuständigen Stellen der beiden Parteien regelmäßige Kontakte unterhalten hätten. Daher sei dem Königreich Belgien während des gesamten Verfahrens bekannt gewesen, dass sie an ihrer Position festhalte.
- 13 Unter diesen Umständen hätten die belgischen Behörden nicht nachgewiesen, dass sich die Dauer des Vorverfahrens nachteilig auf ihre Verteidigung ausgewirkt habe.

Würdigung durch den Gerichtshof

- 14 Zwar kann eine Vertragsverletzungsklage durch die überlange Dauer des Vorverfahrens unzulässig werden, doch gilt dies nach der Rechtsprechung nur in den Fällen, in denen das Verhalten der Kommission die Widerlegung ihrer Argumente erschwert und damit die Verteidigungsrechte verletzt hat; der betroffene Mitgliedstaat hat daher eine solche Erschwernis zu beweisen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 16. Mai 1991 in der Rechtssache C-96/89, Kommission/Niederlande, Slg. 1991, I-2461, Randnrn. 15 und 16, und vom 21. Januar 1999 in der Rechtssache C-207/97, Kommission/Belgien, Slg. 1999, I-275, Randnrn. 24 und 25).

- 15 Das Königreich Belgien hat hier nichts zum Nachweis dafür vorgetragen, dass die Zeitspanne zwischen seiner Beantwortung der mit Gründen versehenen Stellungnahme und der Klageerhebung beim Gerichtshof sich auf die Ausübung seiner Verteidigungsrechte ausgewirkt hätte.
- 16 Daher ist die Klage für zulässig zu erklären.

Zur Begründetheit

Vorbringen der Parteien

- 17 Die Kommission macht geltend, dass die im Gesetz genannten Bedingungen der „Gleichartigkeit“ und „desselben Verkäufers“ Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit darstellten. Die Anwendung dieser Bedingungen wirke sich insbesondere für ausländische Unternehmen, die in den belgischen Markt eintreten wollten, schädlich und diskriminierend aus.
- 18 Das Gesetz verhindere grundsätzlich, dass ein Unternehmen über sein Kundenbindungsprogramm an die verkauften Hauptwaren oder -dienstleistungen gekoppelte Waren oder Dienstleistungen anbiete, die Ersteren nicht ähnlich seien. Diese Regelung werde jedoch in der Praxis sehr oft umgangen, und in Belgien ansässige Unternehmen, die über ein eigenes Vertriebsnetz verfügten, seien die einzigen, die davon profitierten, und dehnten so ihre Kundenbindungsprogramme auf weitere Sektoren und/oder Vertriebskanäle aus. Zudem werde die Umgehung dieser Regelung durch die belgische Rechtsprechung erleichtert, wonach ein Kopplungsangebot die Voraussetzung der Gleichartigkeit erfülle, wenn die Hauptwaren und/oder -dienstleistungen und die kostenlos oder zu ermäßigtem Preis angebotenen Waren und/oder Dienstleistungen gewöhnlich innerhalb desselben Wirtschafts- oder Geschäftszweigs verkauft würden.

- 19 In Bezug auf etwaige Rechtfertigungen dieser Beschränkungen stellt die Kommission fest, dass allein die Tatsache, dass zwei Waren oder Dienstleistungen demselben Wirtschafts- und Geschäftszweig angehörten, nicht ausreiche, um die Preistransparenz dieser Waren oder Dienstleistungen zu gewährleisten. Dasselbe gelte für die Bedingung, dass die gekoppelten Waren oder Dienstleistungen von demselben Verkäufer angeboten werden müssten.
- 20 Ferner seien die Bedingungen der „Gleichartigkeit“ und „desselben Verkäufers“ nicht erforderlich, um den Verbraucherschutz oder die Lauterkeit des Handelsverkehrs sicherzustellen.
- 21 Die belgische Regierung macht geltend, dass das Gesetz und seine Anwendung die Tätigkeiten der in anderen Mitgliedstaaten ansässigen Dienstleister nicht untersagen, stören oder uninteressanter machen.
- 22 Jedes Unternehmen, das eine Marketingmaßnahme ergreifen wolle, wie sie von der Kommission zur Begründung ihrer Klage beschrieben worden sei, befinde sich in der gleichen Situation, unabhängig davon, ob es seinen Sitz im In- oder Ausland habe. Die Bedingungen der „Gleichartigkeit“ und „desselben Verkäufers“ würden nicht unterschiedlich ausgelegt, je nachdem wo das Unternehmen seinen Sitz habe.
- 23 Zur Rechtfertigung der fraglichen Rechtsvorschrift führt die belgische Regierung aus, dass die darin vorgesehenen Verbote durch das Erfordernis der Markttransparenz begründet seien. Durch diese Rechtsvorschrift solle verhindert werden, dass der Verbraucher über die tatsächlichen Preise irregeführt und durch Kopplungsangebote ausgenutzt werde.

Würdigung durch den Gerichtshof

- 24 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die vorliegende Vertragsverletzungsklage laut dem Antrag in der Klageschrift nicht auf die Feststellung abzielt, dass der Wortlaut von Artikel 57 Absatz 4 des Gesetzes nicht mit Artikel 49 EG vereinbar ist. Vielmehr beschränkt sie sich auf die Frage der Anwendung der in dieser Bestimmung genannten Bedingungen durch die zuständigen belgischen Stellen.
- 25 Die Kommission hat im Übrigen in der Antwort auf eine vom Gerichtshof in der mündlichen Verhandlung gestellte Frage ausdrücklich bestätigt, dass die Klage lediglich auf die Anwendung der nationalen Rechtsvorschrift unter den gegebenen Marktverhältnissen und nicht auf die Rechtsvorschrift selbst abziele.
- 26 Infolgedessen hat der Gerichtshof zu prüfen, ob die Anwendung des Artikels 57 Absatz 4 des Gesetzes durch die nationalen Behörden, d. h. sowohl der Verwaltung als auch der Justiz, Artikel 49 EG verletzt.
- 27 Insoweit ist zunächst daran zu erinnern, dass es im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens nach ständiger Rechtsprechung Sache der Kommission ist, das Vorliegen der behaupteten Vertragsverletzung nachzuweisen und dem Gerichtshof die erforderlichen Anhaltspunkte zu liefern, die es diesem ermöglichen, das Vorliegen der Vertragsverletzung zu prüfen, ohne dass sich die Kommission hierfür auf irgendeine Vermutung stützen kann (vgl. insbesondere Urteile vom 25. Mai 1982 in der Rechtssache 96/81, Kommission/Niederlande, Slg. 1982, 1791, Randnr. 6, vom 20. März 1990 in der Rechtssache C-62/89, Kommission/Frankreich, Slg. 1990, I-925, Randnr. 37, vom 29. Mai 1997 in der Rechtssache C-300/95, Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 1997, I-2649, Randnr. 31, und vom 9. September 1999, in der Rechtssache C-217/97, Kommission/Deutschland, Slg. 1999, I-5087, Randnr. 22).
- 28 Bei einer Klage wegen der Anwendung einer nationalen Vorschrift ist, wie der Generalanwalt in den Nummern 41 bis 43 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, für

den Nachweis einer Vertragsverletzung die Vorlage von Beweismitteln erforderlich, die im Vergleich zu denen, die gewöhnlich im Rahmen einer nur den Inhalt einer nationalen Vorschrift betreffenden Vertragsverletzungsklage herangezogen werden, besonderer Natur sind. Unter diesen Umständen kann die Vertragsverletzung nur durch einen hinreichend dokumentierten und detaillierten Nachweis der der nationalen Verwaltung und/oder den nationalen Gerichten vorgeworfenen und dem betreffenden Mitgliedstaat zuzurechnenden Praxis dargetan werden.

- 29 Außerdem kann das Verhalten eines Staates, das in einer gegen die Anforderungen des Gemeinschaftsrechts verstößenden Verwaltungspraxis besteht, zwar eine Vertragsverletzung im Sinne von Artikel 226 EG darstellen, doch muss es sich hierbei um eine in bestimmtem Grad verfestigte und allgemeine Praxis handeln (vgl. Urteile vom 29. April 2004 in der Rechtssache C-387/99, Kommission/Deutschland, Slg. 2004, I-3773, Randnr. 42, und vom 26. April 2005 in der Rechtssache C-494/01, Kommission/Irland, Slg. 2005, I-3331, Randnr. 28).
- 30 Die Kommission hat aber nicht bewiesen, dass in Belgien eine Verwaltungspraxis besteht, die die nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes erforderlichen Merkmale aufweist. Sie nimmt lediglich auf eine Beschwerde eines Unternehmens Bezug, das Kundenbindungsprogramme organisiert, hat aber keinen Beweis dafür beigebracht, dass die Voraussetzungen der „Gleichartigkeit“ und „desselben Verkäufers“ des Artikels 57 Absatz 4 des Gesetzes „in diskriminierender und unverhältnismäßiger Weise“ angewandt werden.
- 31 Unter Berücksichtigung dieses Grundsatzes der Beweislast ist zu der Frage, ob es in Belgien eine Rechtsprechung gibt, die zu einer mit Artikel 49 EG unvereinbaren Auslegung der oben genannten Vorschrift führt, festzustellen, dass die Kommission auch keine Entscheidungen angeführt hat, aus denen hervorgeht, dass die Begriffe „Gleichartigkeit“ und „derselbe Verkäufer“ von den nationalen Gerichten so ausgelegt werden, dass die Hauptwaren und/oder -dienstleistungen oder die kostenlos oder zu ermäßigtem Preis angebotenen Waren und/oder Dienstleistungen gewöhnlich über dieselben Vertriebskanäle verkauft werden und/oder zum selben Wirtschafts- oder Geschäftszweig gehören müssen.

- 32 Daher hat die Kommission nicht bewiesen, dass das Königreich Belgien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 49 EG verstoßen hat, dass es die Bedingungen der „Gleichartigkeit“ und „desselben Verkäufers“ bei den von einem Verbraucher erworbenen Waren oder Dienstleistungen einerseits und bei Waren oder Dienstleistungen, die im Rahmen eines Kundenbindungsprogramms kostenlos oder zu ermäßigten Preisen zugänglich gemacht werden, andererseits als Voraussetzung für die Durchführung eines solchen Programms als grenzüberschreitende Dienstleistung zwischen Unternehmen in diskriminierender und unverhältnismäßiger Weise anwendet.
- 33 Die Klage der Kommission ist somit abzuweisen.

Kosten

- 34 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da das Königreich Belgien beantragt hat, der Kommission die Kosten aufzuerlegen, und diese mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Zweite Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

- 1. Die Klage wird abgewiesen.**
- 2. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften trägt die Kosten des Verfahrens.**

Unterschriften.