DOMSTOLENS DOM
AF 12. OKTOBER 1982 [1]

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber mod Den italienske Republik

»Undladelse af at gennemføre direktiv 77/91/EØF«

Sag 136/81

Sammendrag

Medlemsstater — forpligtelser — gennemførelse af direktiver — undladelse af at overholde frister for gennemførelsen — begrundelse for undladelsen — utilladelighed
(EØF-traktaten, art. 169)

En medlemsstat kan ikke begrunde sin undladelse af at opfylde forpligtelser i henhold til fællesskabsdirektiver under henvisning til bestemmelser, praksis eller forhold i den nationale retsorden.

Medlemsstaternes regeringer deltager i det forberedende arbejde med udformningen af direktiver og må derfor være i stand til inden for den fastsatte frist at udfærdige forslag til de lovgivningsbestemmelser, der er nødvendige til disses gennemførelse.

I sag 136/81

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, ved juridisk konsulent Antonino Abate, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Oreste Montalto, Kommissionens juridiske tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøger,

mod

DEN ITALIENSKE REPUBLIK, ved Arnaldo Squillante, afdelingsformand i Consiglio di Stato og afdelingschef i den udenrigspolitiske tjeneste, som befuld-

1 — Processprog: Italiensk.

mægtiget, bistået af avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri, og med valgt adresse i Luxembourg på Den italienske Ambassade,

sagsøgt,

vedrørende en påstand om, at det statueres, at Den italienske Republik ved ikke inden for den fastsatte frist at vedtage de nødvendige bestemmelser for at efterkomme Rådets andet direktiv 77/91/EØF af 13. december 1976 om samordning af de garantier, der kræves i medlemsstaterne af de i artikel 58, stk. 2, i traktaten nævnte selskaber til beskyttelse af såvel selskabsdeltagernes som tredjemands interesser, for så vidt angår stiftelsen af aktieselskabet samt bevarelse af og ændring i dets kapital, med det formål at gøre disse garantier lige byrdefulde, har undladt at opfylde en forpligtelse, der påhviler den i henhold til traktaten,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten J. Mertens de Wilmars, afdelingsformændene A. O'Keeffe, U. Everling og A. Chloros, og dommerne P. Pescatore, Mackenzie Stuart og T. Koopmans,

generaladvokat: Sir Gordon Slynn
justitssekretær: P. Heim

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder i sagen, retsforhandlingernes forløb, og parternes påstande, anbringender og argumenter kan sammenfattes som følger:

I — Faktiske omstændigheder

I EØF-traktatens artikel 54, stk. 3, litra g), bestemmes, at Rådet og Kommissionen udfører de opgaver, der er overdraget dem på etableringsfrihedens område, bl.a. ved i det nødvendige omfang og med det formål at gøre dem lige byrdefulde, at samordne de garantier, som kræves i medlemsstaterne af de i artikel 58, stk. 2, nævnte selskaber (privatretlige selskaber, heri indbefattet kooperative selskaber, samt alle andre juridiske personer, der henhører under

den offentlige ret eller privatretten, med undtagelse af selskaber, som ikke arbejder med gevinst for øje) med henblik på at beskytte såvel selskabsdeltagernes som tredjemands interesser.

Den 18. december 1961 vedtog Rådet et almindeligt program for afskaffelsen af restriktioner for etableringsfriheden i EØF (JO 1962, nr. 2, s. 36). I dette program er det i afsnit VI bestemt, at samordningen af de garantier, der kræves i medlemsstaterne af selskaberne til beskyttelse af såvel selskabsdeltagernes som tredjemands interesser i nødvendigt omfang og med henblik på en lige byrdefordeling skal ske inden udløbet af andet år i overgangsperiodens anden etape.

Rådet vedtog i medfør af disse bestemmelser efter et første direktiv 68/151 af 9. marts 1968 den 13. december 1976 et andet direktiv 77/91 om samordning af de garantier, der kræves i medlemsstaterne af de i artikel 58, stk. 2, i traktaten nævnte selskaber til beskyttelse af såvel selskabsdeltagernes som tredjemands interesser, for så vidt angår stiftelsen af aktieselskabet samt bevarelse af og ændringer i dets kapital, med det formål at gøre disse garantier lige byrdefulde (EFT L 26, 1977, s. 1).

Direktiv 77/91 blev meddelt medlemsstaterne den 16. december 1976. I direktivets artikel 43 hedder det, at medlemsstaterne skal sætte de nødvendige administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivet inden for en frist på to år fra dets meddelelse, altså den 16. december 1978 og straks underrette Kommissionen herom.

Efter at Kommissionen havde konstateret, at Den italienske Republik ikke inden for den fastsatte frist havde vedtaget de bestemmelser, der var nødvendige for at gennemføre direktivet, og at den i alt fald ikke havde modtaget oplysninger i så henseende, indledte den ved skrivelse af 8. januar 1980 den i EØF-traktatens artikel 169 omhandlede procedure mod denne medlemsstat.

I denne skrivelse fastslog Kommissionen, at Den italienske Republik ved at undlade at sætte de til direktivets gennemførelse i national ret nødvendige bestemmelser i kraft, havde undladt at opfylde sine forpligtelser, og opfordrede den italienske regering til inden to måneder at fremsætte sine bemærkninger.

Den italienske Republiks faste repræsentation ved Fællesskaberne meddelte i telex af 1. februar 1980 Kommissionen, at det forslag til en bemyndigelseslov vedrørende regeringens iværksættelse af direktivet, der var blevet fremsat i den syvende parlamentssamling og var bortfaldet ved dennes udløb, på ny var blevet forelagt parlamentet i den igangværende samling og var under behandling i Senatets rets- og finansudvalg under ét; i øvrigt havde det under ministerpræsidenten oprettede fælles ministerielle ad hoc-udvalg færdiggjort de tekniske spørgsmål i direktivet, der gjorde det nødvendigt at udstede internretlige gennemførelsesbestemmelser, således at det hurtigt efter vedtagelsen af bemyndigelsesloven i de to kamre kunne udfærdige det dekret, der skulle vedtages.

I medfør af EØF-traktatens artikel 169, stk. 1, fremsatte Kommissionen den 29. september 1980 en begrundet udtalelse,

der blev meddelt den 8. oktober 1980; den fastslog heri, at Den italienske Republik havde undladt at opfylde sine forpligtelser, og opfordrede den til inden to måneder fra meddelelsen af den begrundede udtalelse at træffe de foranstaltninger, der var nødvendige for at efterkomme direktivet.

Italiens faste repræsentation ved Fællesskaberne meddelte i telex af 27. oktober og skrivelse af 19. december 1980 Kommissionen, at Senatet havde vedtaget forslaget til bemyndigelseslov i sit møde den 16. juli 1980, og at forslaget nu var under behandling i Deputeretkammeret.

II — Skriftveksling

Ved stævning indgivet den 5. juni 1981 har Kommissionen i medfør af EØF-traktatens artikel 169, stk. 2, anlagt sag ved Domstolen med påstand om, at Den italienske Republik ved ikke at efterkomme direktiv 77/91 har overtrådt traktaten.

Skriftvekslingen er forløbet forskriftsmæssigt; Kommissionen har givet afkald på at fremlægge replik.

Domstolen har på grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Den har dog opfordret den italienske regering til skriftligt at meddele den på hvilken dato lovgivningsbehandlingen med henblik på direktivets gennemførelse helt præcist blev indledt; denne opfordring er blevet efterkommet inden for den fastsatte frist.

III — Parternes påstande

Kommissionen har nedlagt påstand om

— at det statueres, at Den italienske Republik ved ikke inden for den fastsatte frist at vedtage de nødvendige bestemmelser for at efterkomme Rådets andet direktiv 77/91 af 13. december 1976 har undladt at opfylde de forpligtelser, der påhviler den i medfør af traktaten;

— at Den italienske Republik tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

Den italienske Republiks regering har ikke nedlagt nogen udtrykkelig påstand.

IV — Parternes anbringender og argumenter under skriftvekslingen

Kommissionen har henvist til, at et direktiv ifølge EØF-traktatens artikel 189, stk. 3, med hensyn til det tilsigtede mål er bindende for enhver medlemsstat, som det rettes til, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen. Direktivers bindende karakter medfører, at medlemsstaterne er forpligtet til at overholde de frister, der er fastsat i direktiverne for vedtagelsen af de nødvendige gennemførelsesbestemmelser.

En medlemsstat overtræder traktaten uden hensyn til, hvilken national myndighed det er, der ved sin handling eller undladelse har givet anledning til den manglende gennemførelse; vedkommende medlemsstat kan ikke begrunde sit traktatbrud med en henvisning til bestemmelser eller praksis i sin nationale retsorden eller til særlige på nationalt plan foreliggende faktiske omstændigheder.

Dette er grundsætninger, der kommer til udtryk i Domstolens faste praksis.

Det er ubestridt, at Den italienske Republik ved ikke inden for den fastsatte frist at vedtage de foranstaltninger, der har været nødvendige for iværksættelsen af direktiv 77/91, har undladt at opfylde en forpligtelse, der påhviler den i henhold til traktaten.

Den italienske Republiks regering har anført, at gennemførelsen i den italienske retsorden af direktiv 77/91 kræver, at der vedtages en lov, der på forskellige punkter ændrer den gældende selskabsret, der er reguleret i love. Den italienske regering har iværksat den påkrævede lovgivningsprocedure; efter kamrenes opløsning i utide i 1979 har den den 24. september 1979 fremsat et nyt lovforslag, der blev vedtaget i Senatet den 16. juli 1980. Regeringen har gentagne gange henstillet til kamrene at behandlingen bringes til afslutning, og har herved givet udtryk for, at den tillægger nævnte forslag meget stor betydning.

De nye regler til gennemførelse af direktiv 77/91 vil hurtigt træde i kraft. Den forsinkelse, der er indtruffet, skyldes forhold, i forbindelse med begivenheder, der skyldes forfatningen, der har indvirket på kontinuiteten i de ved lovens udarbejdelse kompetente organers virksomhed. Der har ikke på noget tidspunkt været tvivl om, at direktiv 77/91 virkelig ønskes gennemført i national ret.

V — Mundtlig forhandling

Kommissionen, ved A. Abate, og *Den italienske Republiks regering*, ved P. G. Ferri, har afgivet korte mundtlige indlæg i retsmødet den 28. april 1982.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 22. juni 1982.

Præmisser

1 Ved stævning registreret på Domstolens justitskontor den 5. juni 1981 har Kommissionen i medfør af EØF-traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det statueres, at Den italienske Republik ved ikke inden for den fastsatte frist at vedtage de nødvendige bestemmelser for at efterkomme Rådets andet direktiv 77/91 af 13. december 1976 om samordning af de garantier, der kræves i medlemsstaterne af de i artikel 58, stk. 2, i traktaten nævnte selskaber til beskyttelse af såvel selskabsdeltagernes som tredjemands interesser, for så vidt angår stiftelsen af aktieselskabet samt bevarelse af og ændringer i dets kapital, med det formål at gøre disse garantier lige byrdefulde (EFT L 26, 1977, s. 1), har undladt at opfylde en forpligtelse, der påhviler den i medfør af traktaten.

2 Ifølge artikel 43 i nævnte direktiv skulle medlemsstaterne inden for en frist på to år fra direktivets meddelelse sætte de nødvendige administrative eller ved lov fastsatte bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivet. Direktivet blev meddelt Den italienske Republik den 16. december 1976 og nævnte frist udløb således den 16. december 1978.

3 Den italienske regering har ikke bestridt, at den ikke har opfyldt denne forpligtelse. Den har anført, at den har sørget for at sætte den nødvendige lovgivningsprocedure i gang, idet den har forelagt et passende lovforslag i parlamentet, men at dette lovforslag trods flere henstillinger fra regeringen stadig er under behandling i Deputeretkammeret, selv om det er færdigbehandlet i republikkens senat. Der kan ikke herske nogen tvivl om, at den er fast besluttet på at gennemføre direktivet i national ret, og den forsinkelse, der er indtrådt, skyldes de vanskeligheder, lovgivningsproceduren frembyder.

4 De nævnte forhold kan ikke medføre, at der ikke som anført foreligger et traktatbrud fra Den italienske Republiks side. Ifølge Domstolens faste praksis kan en medlemsstat ikke begrunde sin undladelse af at opfylde forpligtelser i henhold til fællesskabsdirektiver under henvisning til bestemmelser, praksis eller forhold i den nationale retsorden.

5 Det må endvidere fastslås, at medlemsstaternes regeringer deltager i det forberedende arbejde med udformningen af direktiverne og derfor må være i stand til inden for den fastsatte frist at udfærdige forslag til de lovgivningsbestemmelser, der er nødvendige til disses gennemførelse. Ifølge det under sagen oplyste var der imidlertid ikke, inden fristen for gennemførelsen af direktivet udløb, blevet fremsat noget lovforslag herom i parlamentet.

6 Det må fastslås, at Den italienske Republik ved ikke inden for den fastsatte frist at vedtage de bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme Rådets direktiv 77/91 af 13. december 1976 har undladt at opfylde forpligtelser, der påhviler den i medfør af traktaten.

Sagens omkostninger

7 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, bliver den part, der taber sagen, dømt til at afholde sagens omkostninger. Da sagsøgte har tabt sagen, tilpligtes sagsøgte at afholde sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1. **Den italienske Republik har undladt at opfylde forpligtelser, som påhviler den i henhold til traktaten, idet den ikke inden for den fastsatte frist har vedtaget de bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme Rådets andet direktiv 77/91 af 13. december 1976 om samordning af de garantier, der kræves i medlemsstaterne af de i artikel 58, stk. 2, i traktaten nævnte selskabet til beskyttelse af såvel selskabsdeltagernes som tredjemands interesser, for så vidt angår stiftelsen af aktieselskabet samt bevarelse af og ændringer i dets kapital, med det formål at gøre disse garantier lige byrdefulde.**

2. **Den italienske Republik afholder sagens omkostninger.**

Mertens de Wilmars O'Keeffe Everling

Chloros Pescatore Mackenzie Stuart Koopmans

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 12. oktober 1982.

P. Heim
Justitssekretær

J. Mertens de Wilmars
Præsident