ARREST VAN HET HOF
VAN 12 OKTOBER 1982 [1]

Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Italiaanse Republiek

„Niet-nakoming van richtlijn nr. 77/91/EEG"

Zaak 136/81

Samenvatting

Lid-Staten — Verplichtingen — Uitvoering van richtlijnen — Niet-nakoming van termijnen voor tenuitvoerlegging — Rechtvaardiging van niet-nakoming — Ontoelaatbaarheid

(EEG-Verdrag, artikel 169)

Een Lid-Staat kan zich niet beroepen op bepalingen, praktijken of omstandigheden in zijn nationale rechtsorde, ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van uit communautaire richtlijnen voortvloeiende verplichtingen.

Daar de regeringen van de Lid-Staten deelnemen aan de voorbereiding van de richtlijnen, moeten zij in staat zijn binnen de voor hun tenuitvoerlegging gestelde termijn, een ontwerp van de daartoe noodzakelijke wettelijke regeling op te stellen.

In zaak 136/81,

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur A. Abate als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij O. Montalto, lid van haar juridische dienst, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

verzoekster,

tegen

ITALIAANSE REPUBLIEK, vertegenwoordigd door A. Squillante, afdelingsvoorzitter bij de Raad van State, hoofd van de dienst diplomatieke geschillen, ver-

1 — Procestaal: Italiaans.

dragen en wetgeving, als gemachtigde, bijgestaan door P. G. Ferri, avvocato dello Stato, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Italiaanse Ambassade,

verweerster,

betreffende een verzoek tot vaststelling dat de Italiaanse Republiek, door niet binnen de gestelde termijn de nodige bepalingen in werking te doen treden om te voldoen aan de Tweede richtlijn van de Raad (nr. 77/91) van 13 december 1976 strekkende tot het coördineren van de waarborgen welke in de Lid-Staten worden verlangd van de vennootschappen in de zin van artikel 58, tweede alinea, van het Verdrag, om de belangen te beschermen zowel van de deelnemers in deze vennootschappen als van derden met betrekking tot de oprichting van de naamloze vennootschap, alsook de instandhouding en wijziging van haar kapitaal, zulks ten einde die waarborgen gelijkwaardig te maken, een krachtens het EEG-Verdrag op haar rustende verplichting niet is nagekomen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: J. Mertens de Wilmars, president, A. O'Keeffe, U. Everling en A. Chloros, kamerpresidenten, P. Pescatore, Mackenzie Stuart en T. Koopmans, rechters,

advocaat-generaal: Sir Gordon Slynn
griffier: P. Heim

het navolgende

ARREST

De feiten

De feiten, het procesverloop en de conclusies, middelen en argumenten van partijen kunnen worden samengevat als volgt:

I — Overzicht van de feiten

Artikel 54, lid 3, sub g, EEG-Verdrag bepaalt dat de Raad en de Commissie de taken uitoefenen welke hun in verband met de vrijheid van vestiging worden toevertrouwd, met name door, voor zover nodig, de waarborgen te coördineren welke in de Lid-Staten worden verlangd van de rechtspersonen in de zin van de tweede alinea van artikel 58 (maatschappen naar burgerlijk recht of handelsrecht, coöperatieve verenigingen of vennootschappen daaronder begrepen, en de

overige rechtspersonen naar publiek- of privaatrecht, met uitzondering van vennootschappen welke geen winst beogen), om de belangen te beschermen zowel van de deelnemers in die rechtspersonen als van derden, ten einde die waarborgen gelijkwaardig te maken.

Op 18 december 1961 stelde de Raad een algemeen programma voor de opheffing van de beperkingen van de vrijheid van vestiging binnen de EEG vast (PB van 1962, blz. 36). Dat programma bepaalt in titel VI dat de waarborgen welke in de Lid-Staten worden verlangd van vennootschappen om de belangen te beschermen zowel van de deelnemers in die vennootschappen als van derden, vóór het einde van het tweede jaar van de tweede etappe van de overgangsperiode voor zover nodig worden gecoördineerd, teneinde die waarborgen gelijkwaardig te maken.

Krachtens die bepalingen stelde de Raad na een Eerste richtlijn (nr. 68/151) van 9 maart 1968 op 13 december 1976 een Tweede richtlijn (nr. 77/91) vast, strekkende tot het coördineren van de waarborgen welke in de Lid-Staten worden verlangd van de vennootschappen in de zin van artikel 58, tweede alinea, van het Verdrag, om de belangen te beschermen zowel van de deelnemers in deze vennootschappen als van derden met betrekking tot de oprichting van de naamloze vennootschap, alsook de instandhouding en wijziging van haar kapitaal, zulks ten einde die waarborgen gelijkwaardig te maken (PB L 26 van 1977, blz. 1).

De Lid-Staten werden van richtlijn nr. 77/91 in kennis gesteld op 16 december 1976. Luidens artikel 43 waren de Lid-Staten gehouden binnen twee jaar na kennisgeving van deze richtlijn, dat wil zeggen op 16 december 1978, de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking te stellen om te voldoen aan deze richtlijn. Zij dienden de Commissie daarvan onverwijld in kennis te stellen.

Na te hebben vastgesteld dat de Italiaanse Republiek niet binnen de gestelde termijnen de nodige maatregelen had vastgesteld om aan de richtlijn te voldoen, althans dat haar daarover geen inlichtingen hadden bereikt, leidde de Commissie bij brief van 8 januari 1980 tegen die Lid-Staat de in artikel 169 EEG-Verdrag voorziene procedure in.

In die brief stelde de Commissie vast dat de Italiaanse Republiek, door niet de bepalingen in werking te stellen die nodig waren voor de omzetting van de richtlijn in het nationale recht, haar verplichtingen niet was nagekomen; zij nodigde de Italiaanse regering uit binnen twee maanden haar opmerkingen kenbaar te maken.

Bij telexbericht van 1 februari 1980 deelde de Permanente Vertegenwoordiging van de Italiaanse Republiek bij de Gemeenschappen de Commissie mee, dat het ontwerp van wet tot delegatie aan de regering van de bevoegdheid tot tenuitvoerlegging van de richtlijn, bij het parlement ingediend in zijn zevende zittingsperiode en aan het einde daarvan vervallen, tijdens de lopende zittingsperiode van het parlement opnieuw was ingediend en bestudeerd werd door de verenigde senaatscommissies van justitie en van financiën; voorts zou de interministeriële commissie ad hoc, onder voorzitterschap van de minister-president, de technische aspecten van de richtlijn hebben uitgewerkt die interne omzettingsmaatregelen vereisen, met het oog op een spoedige afhandeling van het na goedkeuring van de machtigingswet door de twee kamers van het parlement aan te nemen decreet.

De Commissie bracht op 29 september 1980 krachtens artikel 169, eerste alinea, EEG-Verdrag een met redenen omkleed

advies uit, betekend op 8 oktober 1980, waarin zij vaststelde dat de Italiaanse Republiek haar verplichtingen niet was nagekomen en deze uitnodigde, binnen twee maanden na kennisgeving van het met redenen omkleed advies de voor het volgen van de richtlijn noodzakelijke maatregelen te treffen.

Bij telexbericht van 27 oktober en bij brief van 19 december 1980 deelde de Italiaanse Permanente Vertegenwoordiging de Commissie mee dat de Senaat in zijn vergadering van 16 juli 1980 een ontwerp van wet tot delegatie van wetgevende bevoegdheid had goedgekeurd, en dat dit was voorgelegd aan de Kamer van Afgevaardigden.

II — Het procesverloop

Bij verzoekschrift, ingediend op 5 juni 1981, heeft de Commissie bij het Hof krachtens artikel 169, tweede alinea, EEG-Verdrag een procedure wegens niet-nakoming ingeleid tegen de Italiaanse Republiek, op grond dat deze geen uitvoering zou hebben gegeven aan richtlijn nr. 77/91.

De schriftelijke behandeling heeft een normaal verloop gehad; de Commissie heeft geen conclusie van repliek ingediend.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Het heeft evenwel de Italiaanse regering uitgenodigd, schriftelijk nauwkeurig de datum mede te delen waarop een aanvang is gemaakt met de wetgevingsprocedure voor de uitvoering van de richtlijn; daaraan is binnen de gestelde termijn gevolg gegeven.

III — Conclusies van partijen

De *Commissie* concludeert dat het den Hove behage:

— vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door niet binnen de gestelde termijn de nodige bepalingen vast te stellen om te voldoen aan de Tweede richtlijn (nr. 77/91) van de Raad van 13 december 1976, de krachtens het Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen;

— de Italiaanse Republiek te verwijzen in de kosten van het geding.

De *regering van de Italiaanse Republiek* neemt formeel geen conclusies.

IV — Middelen en argumenten van partijen

De *Commissie* herinnert eraan dat luidens artikel 189, derde alinea, EEG-Verdrag een richtlijn verbindend is ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke Lid-Staat waarvoor zij bestemd is, doch dat aan de nationale instanties de bevoegdheid wordt gelaten vorm en middelen te kiezen. Het dwingend karakter van richtlijnen brengt voor de Lid-Staten de verplichting mee, de erin gestelde termijnen voor de vaststelling van de interne uitvoeringsbepalingen in acht te nemen.

Van schending van het Verdrag door een Lid-Staat is sprake ongeacht het nationale orgaan waarvan het doen of laten aan de niet-uitvoering ten grondslag ligt. De betrokken Lid-Staat kan zich te zijner rechtvaardiging niet beroepen op bepalingen of praktijken in zijn nationale rechtsorde, of op bijzondere feitelijke situaties op nationaal niveau.

Deze beginselen vinden bevestiging in vaste rechtspraak van het Hof.

Door niet binnen de gestelde termijnen de nodige bepalingen vast te stellen om richtlijn nr. 77/91 ten uitvoer te leggen, is de Italiaanse Republiek ontegenzeglijk de krachtens het Verdrag op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.

De *regering van de Italiaanse Republiek* wijst erop dat voor de omzetting van richtlijn nr. 77/91 in de interne Italiaanse rechtsorde een wettekst moet worden goedgekeurd tot wijziging op sommige punten van het geldende, in wetten vervatte vennootschapsrecht. De Italiaanse regering heeft de vereiste wetgevingsprocedure in werking gesteld: na de vervroegde kamerontbinding in 1979 heeft zij op 24 september 1979 een nieuw wetsontwerp ingediend, dat op 16 juli 1980 door de Senaat werd goedgekeurd. De regering heeft herhaaldelijk om afsluiting van de parlementaire procedure verzocht en erop gewezen dat zij groot belang hecht aan het ontwerp.

De nieuwe bepalingen tot uitvoering van richtlijn nr. 77/91 moeten spoedig in werking treden. De opgelopen vertraging is te wijten aan factoren die het gevolg zijn van de grondwettelijke onzekerheden, die hun weerslag hebben gehad op de continuïteit van de werking van de wetgevende organen. Het vaste voornemen om richtlijn nr. 77/91 in het nationale recht om te zetten, lijdt geen twijfel.

V — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 28 april 1982 hebben de Commissie vertegenwoordigd door A. Abate, en de regering van de Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door P. Ferri, mondelinge opmerkingen gemaakt.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 22 juni 1982 conclusie genomen.

In rechte

1 Bij verzoekschrift, ingediend ter griffie van het Hof op 5 juni 1981, heeft de Commissie krachtens artikel 169 EEG-Verdrag het Hof verzocht vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door niet binnen de voorgeschreven termijn de interne bepalingen vast te stellen de nodig zijn om te voldoen aan de Tweede richtlijn van de Raad (nr. 77/91) van 13 december 1976 strekkende tot het coördineren van de waarborgen welke in de Lid-Staten worden verlangd van de venootschappen in de zin van artikel 58, tweede alinea, van het Verdrag, om de belangen te beschermen zowel van de deelnemers in deze vennootschappen als van derden met betrekking tot de oprichting van de naamloze vennootschap, alsook de instandhouding en wijziging van haar kapitaal, zulks ten einde de waarborgen gelijkwaardig te maken (PB L 26 van 1977, blz. 1), een krachtens het EEG-Verdrag op haar rustende verplichting niet is nagekomen.

2 Luidens artikel 43 van die richtlijn waren de Lid-Staten verplicht, binnen twee jaar na kennisgeving van de richtlijn de nodige wettelijke en bestuursrechtlijke bepalingen in werking te stellen. Daar zij de Italiaanse Republiek op 16 december 1976 ter kennis werd gebracht, is die termijn op 16 december 1978 verstreken.

3 De Italiaanse regering ontkent niet dat zij aan die verplichting niet heeft voldaan. Zij betoogt, op wetgevend gebied de nodige stappen te hebben ondernomen door bij het parlement een desbetreffend wetsontwerp in te dienen; ondanks haar herhaald aandringen evenwel zou dat — reeds door de Senaat van de Republiek goedgekeurde — wetsontwerp nog steeds in behandeling zijn bij de Kamer van Afgevaardigden. Het vaste voornemen om de richtlijn in het nationale recht ten uitvoer te leggen kan geenszins in twijfel worden getrokken; de vertraging is te wijten aan moeilijkheden die verband houden met de wetgevingsprocedures.

4 Die omstandigheden kunnen evenwel niet afdoen aan de aan de Italiaanse Republiek verweten tekortkoming. Het is vaste rechtspraak van het Hof dat een Lid-Staat zich niet kan beroepen op bepalingen, praktijken of omstandigheden in zijn nationale rechtsorde, ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van uit communautaire richtlijnen voortvloeiende verplichtingen.

5 Voorts dient erop te worden gewezen dat de regeringen van de Lid-Staten deelnemen aan de voorbereiding van de richtlijnen, en dan ook in staat moeten zijn binnen de gestelde termijn een ontwerp van de voor de tenuitvoerlegging ervan noodzakelijke wettelijke regeling op te stellen. Blijkens in de loop van het geding verstrekte gegevens was het wetsontwerp bij het verstrijken van de termijn voor de tenuitvoerlegging van de richtlijn nog niet bij het Italiaanse parlement ingediend.

6 Er is derhalve grond om vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door niet binnen de gestelde termijn de nodige bepalingen vast te stellen om te voldoen aan richtlijn nr. 77/91 van de Raad van 13 december 1976, de krachtens het EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Kosten

7 Volgens artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen. Daar verweerster in het ongelijk is gesteld, moet zij in de kosten worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende, verstaat:

1. **Door niet binnen de gestelde termijn de nodige bepalingen vast te stellen om te voldoen aan de Tweede richtlijn (nr. 77/91) van de Raad van 13 december 1976 strekkende tot het coördineren van de waarborgen welke in de Lid-Staten worden verlangd van de vennootschappen in de zin van artikel 58, tweede alinea, van het Verdrag om de belangen te beschermen zowel van de deelnemers in deze vennootschappen als van derden met betrekking tot de oprichting van de naamloze vennootschap, alsook de instandhouding en wijziging van haar kapitaal, zulks ten einde die waarborgen gelijkwaardig te maken, is de Italiaanse Republiek de krachtens het EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.**

2. **De Italiaanse Republiek wordt verwezen in de kosten van het geding.**

Mertens de Wilmars O'Keeffe Everling

Chloros Pescatore Mackenzie Stuart Koopmans

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 12 oktober 1982.

De griffier

P. Heim

De president

J. Mertens de Wilmars