FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT MARCO DARMON

fremsat den 7. juli 1992 *

Hr. præsident,
De herrer dommere,

1. I den foreliggende traktatbrudssag er der nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at Kongeriget Nederlandene har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EØF-traktaten, »idet det ikke inden for den fastsatte frist ved lov eller administrativt har udstedt de bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme Rådets ottende direktiv 84/253/EØF af 10. april 1984« [1], og »har undladt straks at underrette Kommissionen herom«.

2. Ottende direktiv har især til formål at foretage en harmonisering af de kvalifikationer, som personer, der bemyndiges til at foretage lovpligtig revision af regnskaber for visse selskaber, skal være i besiddelse af. I direktivets artikel 4 ff. er der fastsat bestemmelser vedrørende en »faglig kvalifikationseksamen«, og der er fastsat nøjagtige betingelser for de pågældende erhvervsudøveres opnåelse af autorisation.

3. I direktivets artikel 30 er det bestemt, inden for hvilken frist medlemsstaterne skal træffe alle de nødvendige foranstaltninger til gennemførelsen i national ret.

4. Denne frist kan dog være en anden end fristen for den faktiske anvendelse af de nationale bestemmelser. Artikel 30 bestemmer nemlig følgende:

»1. Medlemsstaterne sætter inden den 1. januar 1988 de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv. De underretter straks Kommissionen herom.

2. Medlemsstaterne kan vedtage, at de i stk. 1 omhandlede bestemmelser først finder anvendelse fra den 1. januar 1990.

3. Medlemsstaterne drager omsorg for at meddele Kommissionen teksten til de vigtigste nationale retsforskrifter, som de udsteder på det område, der er omfattet af dette direktiv.

4. Medlemsstaterne drager ligeledes omsorg for at sende Kommissionen listen over de eksamener, der afholdes eller anerkendes i overensstemmelse med artikel 4.«

5. Kongeriget Nederlandene skulle derfor inden den 1. januar 1988 gennemføre det ottende direktiv og underrette Kommissionen herom. I de bestemmelser, hvormed direktivet blev gennemført i national ret, kunne kongeriget dog udsætte den faktiske anvendelse af det indtil den 1. januar 1990.

* Originalsprog: fransk.

1 — Ottende direktiv på grundlag af traktatens artikel 54, stk. 3, litra g), om autorisation af personer, der skal foretage lovpligtig revision af regnskaber (EFT L 126, s. 20).

6. Ved åbningsskrivelse af 27. juli 1989 anmodede Kommissionen Nederlandene om at dokumentere, at direktivet var blevet gennemført. Den 26. september 1989 svarede Nederlandene, at det kun var den praktiske revisoruddannelse, der ikke opfyldte kravene i direktivet, og at den i åbningsskrivelsen konstaterede forsinkelse med gennemførelsen skyldtes en ændring i den politiske situation og bestræbelser på at rationalisere og forenkle lovgivningen om revisorer i sin helhed.

7. Kommissionen fandt ikke denne forklaring tilfredsstillende, men fremsendte den 2. maj 1990 en begrundet udtalelse til den nederlandske regering, hvori regeringen blev anmodet om inden for den sædvanlige frist på to måneder at træffe de nødvendige foranstaltninger. Medlemsstaten reagerede herpå ved at gentage sin tidligere forklaring.

8. Lad mig først fastslå det nøjagtige omfang af søgsmålet for Domstolen.

9. Mens stævningen i traktatbrudssagen som sagt vedrører det forhold, at der ikke er givet underretning om de krævede foranstaltninger, nævnes dette punkt ikke i den dispositive del af den begrundede udtalelse. Deri omtales kun det forhold, at direktivet ikke er gennemført i national ret.

10. Det står imidlertid fast, »... at genstanden for et søgsmål i medfør af artikel 169 fastlægges i Kommissionens begrundede udtalelse, således at de nævnte to dokumenter skal støttes på samme synspunkter og anbringender« [2]. Søgsmålet omfatter derfor kun den manglende gennemførelse. Kommissionen har i øvrigt under den mundtlige forhandling på et spørgsmål herom erkendt, at den begrundede udtalelse ikke var tilstrækkelig klar, for så vidt angår den manglende underretning.

11. Nederlandene har erkendt, at de gældende nationale bestemmelser for så vidt angår praktisk uddannelse er i strid med fællesskabsbestemmelserne, navnlig direktivets artikel 4 og 8. Regeringen gør principalt gældende, at den påståede tilsidesættelse kun omfatter dette punkt og ikke hele teksten, således som Kommissionen gør gældende. Det bestrides ikke, at den praktiske uddannelse formelt endnu ikke indgår i uddannelsen, således som den er tilrettelagt i Nederlandene, selv om den i praksis allerede følges af mange studerende. Denne praktiske uddannelse er et vigtigt led i det foreslåede system, som tager udgangspunkt i en faglig kvalifikationseksamen, som ikke kun består i en efterprøvelse af den teoretiske viden, men tillige af en praktisk uddannelse af mindst tre års varighed (direktivets artikel 8). Den begrundelse, som er givet for forsinkelsen — og som i øvrigt er uden betydning for spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud eller ej [3] — er navnlig regeringens bestræbelser på at ændre lovgivningen vedrørende revisorerhvervet samtidig med gennemførelsen af direktivet (der foreligger således et lovforslag, som er under behandling).

12. Nederlandene påberåber sig endvidere direktivets artikel 18, stk. 1, som lyder:

2 — Dom af 15.12.1982, sag 211/81, Kommissionen mod Danmark, Sml. s. 4547, præmis 14; jf. også dom af 5.10.1989, sag 290/87, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. s. 3083, præmis 8.

3 — Det bemærkes, at en medlemsstat ifølge fast retspraksis ikke kan påberåbe sig bestemmelser, fremgangsmåder eller forhold i sin nationale retsorden som begrundelse for ikke at overholde forpligtelser og frister i henhold til et direktiv, jf. særlig dom af 6.12.1989, sag 329/88, Kommissionen mod Grækenland, Sml. s. 4159.

»1. Indtil seks år efter iværksættelsen af de i artikel 30, stk. 2, omhandlede bestemmelser kan medlemsstaterne anvende overgangsforanstaltninger over for de personer, der på tidspunktet for ovennævnte bestemmelsers iværksættelse er under faglig eller praktisk uddannelse, men som ikke ved afslutningen af deres uddannelse opfylder betingelserne i dette direktiv, og som derfor ikke vil kunne foretage lovpligtig revision af de i artikel 1, stk. 1, omhandlede dokumenter, uanset at de er uddannet hertil.«

13. Lad mig straks anføre, at disse overgangsforanstaltninger — der skal regulere overgangen mellem den tidligere og den nye uddannelse for personer, som allerede var optaget efter det tidligere system, og som skal foretage revision af regnskaber — ikke kan fortolkes således, at de kan udskyde udstedelsen af de bestemmelser, der direkte skal gennemføres inden for rammerne af det ottende direktiv, til et senere tidspunkt. Desuden kan en medlemsstat, der ikke har gennemført direktivet, heller ikke påberåbe sig en bestemmelse, der forudsætter, at de nationale foranstaltninger til at efterkomme direktivet, navnlig artikel 30, stk. 2, faktisk er truffet.

14. Efter at sagsgenstanden hermed indledningsvis er begrænset til den manglende gennemførelse, skal det undersøges, om søgsmålet gælder hele direktivet eller kun en del deraf.

15. Den sagsøgte medlemsstat har klart erkendt, at direktivet ikke er blevet gennemført, idet den »har undladt at efterkomme direktiv 84/253/EØF, men kun for så vidt angår de deri indeholdte bestemmelser vedrørende den praktiske uddannelse som led i autorisationsordningen« [4]. Kommissionen har efter en anmodning fra Domstolen om at præcisere traktatbruddets omfang, i en skrivelse af 30. april 1992 svaret, at den »afviser Kongeriget Nederlandenes anbringende om, at det påståede traktatbrud er af begrænset omfang« [5], idet artikel 4 og 8 har betydning for hele teksten. Under retsmødet har Kommissionen dog begrænset rækkevidden til direktivets artikel 4, 8 og 28 samt artikel 30, stk. 1.

16. Artikel 4, 8 og 30 — hvoraf den sidste angår pligten til gennemførelse og underretning — behøver ikke nogen nærmere omtale, da tilsidesættelsen heraf, bortset fra spørgsmålet om underretningen, er erkendt. Derimod skal artikel 28, som blev drøftet under retsmødet, omtales.

17. Denne artikel vedrører et krav om, at navne og adresser på de fysiske personer og revisionsselskaber, som er autoriseret til at udføre lovpligtig revision af de i direktivets artikel 1, stk. 1, omhandlede selskabsdokumenter, skal være offentligt tilgængelige.

18. Ifølge Kommissionen sondres der i bestemmelserne om det nederlandske register ikke mellem revisorer, der opfylder, og revisorer der ikke opfylder de krav til erhvervsuddannelsen, der er fastsat i direktivet.

19. Repræsentanten for Nederlandene har påpeget, at dette punkt først er blevet taget op på et meget sent tidspunkt under sagens

4 — Punkt 14 i svarskriftet.
5 — Punkt 4 i replikken.

behandling, nærmere bestemt i svaret på Domstolens spørgsmål, og at artikel 55 ff. i den nederlandske lov om »registeraccountants« i alle tilfælde opfylder kravene i direktivet.

20. Hertil bemærkes, at den gældende nederlandske lovtekst ikke er fremlagt for Domstolen, og at der ikke er fremlagt en gennemgang af de i Nederlandene gældende bestemmelser, der hævdes at være i strid med det ottende direktiv.

21. I den forbindelse skal jeg minde om, at Domstolen i en for nylig afsagt dom af 20. maj 1992 [6] i en sag mellem Kommissionen og Nederlandene, har udtalt, at

»gennemførelsen i national ret af et direktiv ikke nødvendigvis [forudsætter], at direktivets bestemmelser gengives ordret på en bestemt måde i udtrykkelige specialbestemmelser, men at det alt efter direktivets indhold er tilstrækkeligt, at der foreligger et generelt retligt grundlag, der sikrer, at direktivet efterleves fuldt ud og med fornøden klarhed og bestemthed ...« [7].

22. Da medlemsstaten påberåber sig, at dens nationale ret generelt er i overensstemmelse med det ottende direktiv, har Kommissionen derfor med hensyn til artikel 28 skullet påvise, at gældende nederlandsk ret er i strid med bestemmelsen.

23. Det må dog konstateres, at der i dette tilfælde ikke er fremført noget forhold, hvoraf det skulle fremgå, at den nationale ret er uforenelig med det her omhandlede direktiv.

24. Det fremgår af fast praksis, at

»... det — som Domstolen flere gange har statueret, senest ved dom af 22. september 1988, Kommissionen mod Grækenland (sag 272/86, Sml. s. 4875) — [påhviler] Kommissionen at godtgøre, at der som påstået foreligger et traktatbrud« [8].

25. Kommissionen skulle derfor have udpeget de bestemmelser i den gældende nederlandske lovgivning, som den anså for ikke at være i overensstemmelse med det ottende direktiv, og have ført bevis for sit standpunkt. Dette gælder så meget mere, som den nederlandske regering i svarskriftet (punkt 6) har gjort gældende, at den nederlandske lovgivning om revisorer opfylder direktivets krav om faglig omhu, uafhængighed og offentliggørelse (direktivets artikel 28 handler netop om det sidste aspekt), og endvidere — ubestridt — har erklæret at have forelagt Kommissionen alle nødvendige dokumenter og redegørelser. Herved har den også givet udtryk for sin vilje til at samarbejde med Kommissionen.

26. Da Kommissionen ikke udtrykkeligt har tilbagevist disse argumenter, må konklusionen være, at den ikke har ført bevis for det generelle traktatbrud, som den har nedlagt påstand om under den skriftlige forhandling, og heller ikke for den tilsidesættelse af artikel 28, som er blevet drøftet under den mundtlige forhandling.

27. Endelig må der ved afgørelsen om sagens omkostninger tages hensyn til rækkevidden af det konstaterede traktatbrud i forhold til

6 — Sag C-190/90, Sml. I, s. 3265.
7 — Præmis 17.
8 — Dom af 25.4.1989, sag 141/87, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 943, præmis 15.

det traktatbrud, som Kommissionen oprindelig nedlagde påstand om. Jeg vil på dette punkt foreslå Domstolen at anvende bestemmelserne i procesreglementets artikel 69, stk. 2 og 3, og at pålægge hver af parterne at bære sine egne omkostninger.

28. Sammenfattende skal jeg foreslå, at Domstolen:

1) fastslår, at Kongeriget Nederlandene har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til traktaten, idet det ikke inden for den fastsatte frist har truffet de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme artikel 4 og 8 i Rådets direktiv 84/253/EØF af 10. april 1984 på grundlag af traktatens artikel 54, stk. 3, litra g), om autorisation af personer, der skal foretage lovpligtig revision af regnskaber

2) i øvrigt frifinder sagsøgte

3) pålægger hver part at betale sine egne omkostninger.