DOMSTOLENS DOM
AF 12. OKTOBER 1982 [1]

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber mod Irland

»Undladelse af at gennemføre direktiv 77/91 EØF«

Sag 151/81

Sammendrag

Medlemsstater — forpligtelser — gennemførelse af direktiver — manglende overholdelse af fristerne for gennemførelsen — begrundelse for traktatbrud — ikke accepteret (EØF-traktaten, art. 169)

En medlemsstat kan ikke påberåbe sig bestemmelser, praksis eller forhold i sin nationale retsorden som begrundelse for ikke at overholde forpligtelser som følger af fællesskabsdirektiver.

Da medlemsstaternes regeringer medvirker ved udarbejdelsen af direktiver, må de være i stand til at udfærdige de udkast til lovbestemmelser, som er nødvendige for at gennemføre direktiverne inden for den fastsatte frist.

I sag 151/81

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, ved sin juridiske konsulent Anthony McClellan, som befuldmægtiget, bistået af Jaques Delmoly, Kommissionens juridiske tjeneste, og med valgt adresse i Luxembourg hos Oreste Montalto, Kommissionens juridiske tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøger,

mod

IRLAND, ved Louis J. Dockery, Chief State Solicitor, som befuldmægtiget, bistået af advokat James O'Reilly, Barrister at Law, og med valgt adresse i Luxembourg hos den irske ambassade,

sagsøgt,

1 — Processprog: Engelsk.

hvori der er nedlagt påstand om, at det statueres, at Irland har undladt at opfylde en forpligtelse, der påhviler det i henhold til EØF-traktaten ved ikke inden for de fatsatte frister at have vedtaget de bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme Rådets 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 bevarelsen af og ændringer i dets kapital, med det formål at gøre disse garantier lige byrdefulde,

afsiger

DOMSTOLEN

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

generaladvokat: Sir Gordon Slynn
justitssekretær: P. Heim

følgende

DOM

Sagsfremstilling

Sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb samt parternes påstande, anbringender og argumenter kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder

Ifølge EØF-taktatens artikel 54, stk. 3, litra g), udfører Rådet og Kommissionen de opgaver, som er overdraget dem med henblik på gennemførelse af etableringsretten, navnlig ved, i det omfang det er nødvendigt 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) til beskyttelse af såvel selskabsdeltagernes som tredjemands interesser.

Den 18. december 1961 vedtog Rådet en almindelig plan for ophævelse af begrænsningerne i etableringsfriheden inden for Det europæiske økonomiske Fællesskab (EFT spec. udg. IX 7). Ifølge denne plans afsnit VI, skal samordningen af de garantier, der kræves i medlemsstaterne af selskaber for at beskytte såvel selskabsdeltagernes som tredjemands interesser, i fornødent omfang og med henblik på at gøre dem lige byrdefulde, finde sted inden udløbet af andet år af overgangsperiodens anden etape.

I medfør af disse bestemmelser udstedte Rådet det første direktiv, direktiv 68/151 af 9. marts 1968, og det andet direktiv, 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 bevarelsen 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. Ifølge direktivets artikel 43 skulle medlemsstaterne 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, dvs. den 16. december 1978, og straks give Kommissionen underretning herom.

Efter at have fastslået, at Irland ikke inden for de fastsatte frister havde vedtaget de foranstaltninger, som var nødvendige for at gennemføre direktivet og i hvert fald ikke havde givet Kommissionen underretning herom, indledte Kommissionen ved skrivelse af 8. januar 1980 en procedure mod nævnte medlemsstat i henhold til traktatens artikel 169.

I denne skrivelse fastslog Kommissionen, at Irland havde undladt at opfylde sine forpligtelser, ved ikke at iværksætte de foranstaltninger, som var nødvendige til at omsætte direktivet til national ret, og opfordrede den irske regering til at fremsætte sine bemærkninger inden for en frist på to måneder.

Ved skrivelse af 24. marts 1980 meddelte Irlands faste repræsentation ved Fællesskaberne Kommissionen, at den nødvendige lovgivning til gennemførelse af direktivet var under forberedelse og at der inden længe ville blive fremsat et lovforslag i Parlamentet, som omfattede bestemmelserne i det første og det andet direktiv.

Den 29. september 1980 fremsatte Kommissionen i medfør af EØF-traktatens artikel 169, stk. 1, en begrundet udtalelse, som blev meddelt den 8. oktober 1980, i hvilken Kommissionen fastslog, at Irland havde tilsidesat en forpligtelse efter traktaten, og hvori Kommissionen opfordrede Irland til, inden for en frist på to måneder efter meddelelesen om den begrundede udtalelse, at træffe de foranstaltninger, som var nødvendige for at gennemføre direktivet.

Ved skrivelse af 21. november 1980 underrettede Irlands faste repræsentation Kommissionen om, at lovforslaget til gennemførelse af de to første direktiver i national ret først kunne forelægges Parlamentet i begyndelsen af 1981, idet proceduren til harmonisering af selskabsretten inden fremsættelse af lovforslag

var undergivet flere krav. Desuden var det den grundliggende og ikke så meget den afledte lovgivning, som skulle tilpasses. Endvidere skulle der foretages et større antal vanskelige tekniske ændringer i irsk ret.

II — Skriftveksling

Ved stævning, indgivet den 12. juni 1981, har Kommissionen i medfør af EØF-traktatens artikel 169, stk. 2, anlagt sag ved Domstolen med henblik på, at det statueres, at Irland har tilsidesat sine forpligtelser efter traktaten ved at undlade at gennemføre direktiv 77/91.

Skriftvekslingen er foregået forskriftsmæssigt. Kommissionen har givet afkald på replik.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Den har dog opfordret den irske regering til at oplyse skriftligt, på hvilken dato lovgivningsproceduren med henblik på gennemførelsen af direktivet blev påbegyndt. Det fremgår af den irske regerings svar, at lovforslaget endnu ikke havde været behandlet i Parlamentet ved udgangen af 1981.

III — Parternes påstande

Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— det statueres, at Irland har undladt at opfylde en forpligtelse efter traktaten ved ikke inden for den fastsatte frist at vedtage de bestemmelser, som er nødvendige for at efterkomme Rådets andet direktiv 77/91 af 13. december 1976;

— Irland tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

Den irske regering har nedlagt følgende påstande:

— frifindelse;

— subsidiært udsættes sagen indtil vedtagelsen af den irske lovgivning, som er nødvendig for direktivets gennemførelse.

IV — De af parterne under skriftvekslingen anførte anbringender og argumenter

Kommissionen har anført, at direktiver i henhold til traktatens artikel 189, stk. 3, er bindende med hensyn til det tilsigtede mål for enhver medlemsstat, som de rettes til, men at de overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen. At direktiverne er bindende indebærer, at medlemsstaterne er forpligtet til at overholde de frister, som er fastsat i direktiverne til vedtagelse af nationale lovbestemmelser med henblik på direktivernes gennemførelse.

Der foreligger et traktatbrud, uanset hvilken national myndighed, den manglende gennemførelse af direktivet kan tilregnes, og uanset om det skyldes en positiv handling eller en undladelse. En medlemsstat kan ikke som begrundelse for at tilsidesætte en forpligtelse påberåbe sig bestemmelser eller praksis i sin nationale retsorden eller andre særlige omstændigheder på nationalt plan.

Disse principper er blevet fastslået ved Domstolens faste praksis.

Det er derfor ubestrideligt, at Irland har undladt at opfylde en forpligtelse efter traktaten, ved ikke inden for de fastsatte frister at vedtage de foranstaltninger, som var nødvendige til gennemførelse af direktiv 77/91.

Den irske regering har anført, at Irland har påbegyndt den fornødne lovgivningsprocedure til at omsætte direktivet til national ret. Dette indebærer imidlertid væsentlige og detaljerede ændringer af den irske selskabslovgivning som indeholdt i Companies Acts 1963-1977. Den ansvarlige minister på området har udfærdiget et resumé af lovforslaget, Companies (Amendment) Bill 1981, som regeringen har vedtaget. Udfærdigelsen af lovforslaget er betroet en Parliamentary Draftsman, som udelukkende arbejder med dette lovforslag. Når udkastet er færdigt, vil det blive forelagt det irske parlament.

Den beføjelse, der ved EØF-traktatens artikel 169 er tillagt Domstolen, bør efter den irske regerings opfattelse udøves under kendskab til alle sagens omstændigheder og med en vis forståelse for de vanskeligheder, som medlemsstaterne kan blive stillet overfor. Søgsmålsadgangen bør benyttes med varsomhed, navnlig når medlemsstaterne klart har tilkendegivet, at de har gjort alt, hvad der stod i deres magt for at gennemføre de nødvendige lovændringer.

Direktiv 77/91 forudsætter en række komplicerede ændringer, som det har taget lang tid at forberede. Det lovforslag, der er under udarbejdelse vil blive en lang og kompliceret lov. Forsinkelsen med direktivets gennemførelse beror ikke på, at man ikke anerkender forpligtelsen til at vedtage den fornødne lovgivning, men snarere på hele sagens komplicerede karakter, som i øvrigt kun udgør et af de talrige initiativer, der er taget inden for selskabsretten på fællesskabsplan. At disse vanskeligheder er reelle understreges endvidere af, at flere andre medlemsstater er i samme situation som Irland. Alle medlemsstaterne har truffet foranstaltninger til vedtagelse af den fornødne lovgivning, men alle har haft vanskeligheder med at gennemføre direktivet til den fastsatte frist. De fleste medlemsstater har fundet fristen for gennemførelsen af direktivet for at være for kort.

Domstolen kan tage behørigt hensyn til disse omstændigheder og bør udøve et vist skøn herover i den foreliggende sag. Selv om sådanne omstændigheder ikke ud fra et strengt juridisk synspunkt kan anføres som begrundelse for at overskride fristen for gennemførelse af direktivet, bør der dog tages hensyn til, at Irland har truffet foranstaltninger til vedtagelse af den nødvendige lovgivning og har indledt hele lovgivningsprocessen med henblik herpå.

Følgelig bør Kommissionens påstand ikke tages til følge, men Irland frifindes. Under alle omstændigheder bør sagen udsættes, indtil lovgivningen vedrørende direktivets gennemførelse er blevet vedtaget, hvilket vil ske snarest.

V — Mundtlig forhandling

Der er afgivet kortfattede indlæg i retsmødet den 28. april 1982 af *Kommissionen* ved McClellan og af *den irske regering* ved advokat O'Reilly.

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

Præmisser

1 Ved stævning, indleveret til Domstolens justitskontor den 5. juni 1981, har Kommissionen i medfør af EØF-traktatens artikel 169 anlagt sag, hvori der er nedlagt påstand om, at det statueres, at Irland har undladt at opfylde en forpligtelse, der påhviler det i henhold til EØF-traktaten ved ikke inden for de fastsatte frister at have vedtaget de bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme Rådets 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 bevarelsen af og ændringer i dets kapital, med det formål at gøre disse garantier lige byrdefulde (EFT L 26, 1977, s. 1).

2 Ifølge direktivets artikel 43 skulle medlemsstaterne 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. Direktivet blev meddelt Irland den 16. december 1976, for hvilken fristen altså udløb den 16. december 1978.

3 Den irske regering bestrider ikke at have tilsidesat denne forpligtelse. Regeringen har imidlertid understreget, at forsinkelsen med direktivets gennemførelse ikke beror på, at Irland eller de kompetente irske myndigheder betvivler nødvendigheden af at vedtage den fornødne lovgivning, men snarere på hele sagens komplicerede karakter, som i øvrigt kun udgør et af de talrige initiativer, der er taget inden for selskabsretten på fællesskabsplan. De vanskeligheder, som Irland og flere andre medlemsstater har haft med gennemførelsen af direktivet, viser, at den frist, der er fastsat for direktivets gennemførelse, var for kort.

4 Disse forhold kan imidlertid ikke ændre ved den omstændighed, at Irland har tilsidesat den forpligtelse, som den foreholdes. Efter fast retspraksis kan en medlemsstat ikke påberåbe sig bestemmelser, praksis eller forhold i sin nationale retsorden som begrundelse for ikke at overholde forpligtelser som følge af fællesskabsdirektiver.

5 Endvidere er der grund til at fremhæve, at medlemsstaternes regeringer deltager i det forberedende arbejde forud for direktiverne, og derfor bør være i stand til inden for den fastsatte frist at udfærdige de udkast til lovbestemmelser, som er nødvendige til gennemførelse af direktiverne. Det fremgår imidlertid af de oplysninger, som er fremkommet under retsforhandlingerne, at der endnu ikke på det tidspunkt, hvor fristen for gennemførelsen af direktivet var udløbet, var fremsat noget lovforslag i det irske parlament.

6 Det må derfor konstateres, at Irland har undladt at opfylde de forpligtelser, som påhviler det efter traktaten, ved ikke inden for den fastsatte frist at vedtage de bestemmelser, som er nødvendige for at efterkomme Rådets direktiv 77/91 af 13. december 1976.

Vedrørende sagens omkostninger

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

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1. **Irland har undladt at opfylde de forpligtelser, der påhviler det i henhold til traktaten ved ikke inden for den fastsatte frist at have vedtaget de bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme Rådets 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 selskabsdeltagerne**

som tredjemands interesser, for så vidt angår stiftelsen af aktieselskabet samt bevarelsen af og ændringer i dets kapital, med det formål at gøre disse garantier lige byrdefulde.

2. Irland tilpligtes at afholde 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

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIR GORDON SLYNN FREMSAT DEN 22. JUNI 1982 [1]

Høje Domstol.

I denne sag har Kommissionen i medfør af traktatens artikel 169 nedlagt påstand om, at det statueres, at Irland har undladt at opfylde forpligtelser, der påhviler det i henhold til traktaten, ved ikke at have vedtaget de bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme Rådets andet direktiv om harmonisering af selskabsretten (direktiv 77/91 af 13. 12. 1976, EFT L 26, 1977, s. 1) inden for den frist, som er fastsat herfor i direktivets artikel 43. Denne frist udløb den 16. september 1978, to år efter den dato, direktivet blev meddelt medlemsstaterne.

Irland har ikke, hverken under skriftvekslingen eller i sit mundtlige indlæg, gjort gældende, at det allerede har gennemført de bestemmelser, som er nødvendige for at efterkomme direktivet. Irland erklærer at have indledt den nødvendige lovgivningsprocedure med henblik herpå, men henleder Domstolens opmærksomhed på, at den forsinkede gennemførelse af direktivet skyldes flere forskellige vanskeligheder. For det første

1 — Oversat fra engelsk.