ARREST VAN HET HOF
VAN 12 OKTOBER 1982 [1]

Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Ierland

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

Zaak 151/81

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 151/81,

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

verzoekster,

tegen

IERLAND, vertegenwoordigd door L. Dockery, Chief State Solicitor, als gemachtigde, bijgestaan door J. O'Reilly, Barrister at Law, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Ierse Ambassade,

verweerder,

1 — Procestaal: Engels.

betreffende een verzoek tot vaststelling dat Ierland, 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,

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 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 Ierland 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 Ierland, 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 Ierse regering uit, binnen twee maanden haar opmerkingen kenbaar te maken.

Bij brief van 24 maart 1980 deelde de Permanente Vertegenwoordiging van Ierland bij de Gemeenschappen de Commissie mee dat de voor de tenuitvoerlegging van de richtlijn noodzakelijke wetgeving in voorbereiding was, en dat een wet houdende de bepalingen van zowel de Eerste als de Tweede richtlijn spoedig aan het Parlement zou worden voorgelegd.

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 Ierland zijn verplichtingen niet was nagekomen en dit land uitnodigde, binnen twee maanden na kennisgeving van het met redenen omkleed advies de voor het volgen van de richtlijn noodzakelijke maatregelen te treffen.

Bij brief van 21 november 1980 deelde de Permanente Vertegenwoordiging van Ierland de Commissie mee dat het ontwerp van wet tot omzetting van de eerste twee richtlijnen in nationaal recht eerst begin 1981 bij het Parlement kon worden ingediend; de procedure tot aanpassing van het vennootschapsrecht omvatte in de verschillende stadia talrijke aspecten.

Daar de voorkeur diende te worden gegeven aan een fundamentele hervorming van de wetgeving boven bepalingen van afgeleid recht, was een aanzienlijk aantal ingewikkelde technische wijzigingen van het Ierse recht noodzakelijk.

II — Het procesverloop

Bij verzoekschrift, ingediend op 12 juni 1981, heeft de Commissie bij het Hof krachtens artikel 169, tweede alinea, EEG-Verdrag een procedure wegens niet-nakoming ingeleid tegen Ierland, op grond dat dit land 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 Ierse regering uitgenodigd, schriftelijk nauwkeurig de datum mede te delen waarop een aanvang is gemaakt met de wetgevingsprocedure voor de uitvoering van de richtlijn; blijkens het antwoord van de Ierse regering was de zaak eind 1981 nog niet bij het Parlement aanhangig gemaakt.

III — Conclusies van partijen

De *Commissie* concludeert dat het den Hove behage

— vast te stellen dat Ierland, 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 hem rustende verplichtingen niet is nagekomen;

— Ierland te verwijzen in de kosten van het geding.

De *Ierse regering* concludeert dat het den Hove behage

— het verzoek af te wijzen;

— subsidiair, de behandeling van de zaak te schorsen in afwachting van de totstandkoming van de voor de uitvoering van de richtlijn noodzakelijke Ierse wetgeving.

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 Ierland ontegenzeglijk de krachtens het Verdrag op hem rustende verplichtingen niet nagekomen.

De *Ierse regering* herinnert eraan dat een aanvang is gemaakt met het wetgevend werk dat voor de omzetting van richtlijn nr. 77/91 noodzakelijk is. Het Ierse vennootschapsrecht, als vervat in de Companies Acts van 1963-1977, moet grondig en tot in bijzonderheden worden gewijzigd; de bevoegde minister heeft een overzicht van een wet, de Companies (Amendment) Bill 1981, voorbereid en door de regering doen aannemen; de opstelling van het wetsontwerp is toevertrouwd aan een Parliamentary Draftsman, die daaraan al zijn inspanningen wijdt; de betrokken tekst zal aan het Ierse Parlement worden voorgelegd.

Voor de uitoefening van de hem in artikel 169 EEG-Verdrag verleende bevoegdheid dient het Hof alle betrokken feiten te kennen en een zeker begrip te hebben voor de moeilijkheden waarmee de Lid-Staten te kampen kunnen hebben. Het in dit artikel vervatte rechtsmiddel dient met voorzichtigheid te worden aangewend, vooral wanneer de Lid-Staten duidelijk hebben laten blijken dat zij zich tot het uiterste hebben ingespannen om hun wetgeving waar nodig te wijzigen.

Om te voldoen aan richtlijn nr. 77/91 zijn ingewikkelde wijzigingen nodig waarvan de uitwerking veel tijd vergt; het wetsontwerp waaraan thans wordt gewerkt, is een lange omslachtige wettekst. De vertraging die bij de uitvoering van de richtlijn is opgelopen, berust niet op een miskenning van de verplichting de nodige wettelijke bepalingen vast te stellen, maar is te wijten aan de complexiteit van het onderhavige probleem; voor het overige is dit slechts één aspect van de talrijke communautaire initiatieven op het gebied van het vennootschapsrecht. Dat deze moeilijkheden reëel zijn blijkt uit het feit dat verschillende andere Lid-Staten in een soortgelijke situatie verkeren als Ierland. Alle Lid-Staten hebben weliswaar een aanvang gemaakt met het uitwerken van de nodige wetgeving, maar zijn op moeilijkheden gestuit om binnen de gestelde termijn aan de richtlijn te voldoen. De meeste Lid-Staten vinden de termijn voor de tenuitvoerlegging van de richtlijn te kort.

Het Hof is bevoegd om over die feiten te oordelen zoals het gepast acht, en moet in de onderhavige zaak gebruik maken van zijn beoordelingsbevoegdheid. Vanuit louter legalistisch oogpunt bezien vormen die omstandigheden beslist geen afdoende rechtvaardiging voor de bij de tenuitvoerlegging van de richtlijn onstane vertraging. Er moet evenwel rekening mee worden gehouden dat Ierland op het punt staat de nodige wettelijke bepalingen vast te stellen, en dat daartoe reeds de hele wetgevende procedure is ingeleid.

Het beroep van de Commissie moet derhalve niet in behandeling worden genomen maar worden afgewezen; in ieder geval dient de behandeling van de zaak te worden geschorst in afwachting van de spoedige inwerkingtreding van de binnenkort vast te stellen wettelijke bepalingen.

V — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 28 april 1982 hebben de *Commissie*, vertegenwoordigd door A. McClellan, en de *Ierse regering*, vertegenwoordigd door J. O'Reilly, 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 Ierland, door niet binnen de voorgeschreven termijn de interne bepalingen vast te stellen die 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 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), een krachtens het EEG-Verdrag op hem 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 bestuursrechtelijke bepalingen in werking te stellen. Daar zij Ierland op 16 december 1976 ter kennis werd gebracht, is die termijn op 16 december 1978 verstreken.

3 De Ierse regering ontkent niet dat zij aan die verplichting niet heeft voldaan. Zij wijst er evenwel op dat de bij de tenuitvoerlegging van de richtlijn ontstane vertraging niet te wijten is aan enig gebrek aan aandacht van de kant van Ierland of de bevoegde Ierse autoriteiten voor de noodzaak om de vereiste wettelijke regeling vast te stellen, doch veeleer aan de omslachtigheid van het onderhavige probleem, dat overigens slechts één aspect is van de talrijke ingewikkelde communautaire initiatieven op het gebied van het vennootschapsrecht. Gezien de moeilijkheden die de tenuitvoerlegging van de richtlijn in Ierland en in meerdere andere Lid-Staten heeft doen rijzen, is volgens de Ierse regering de voor het volgen van de richtlijn voorziene termijn te kort.

4 Die omstandigheden kunnen evenwel niet afdoen aan de aan Ierland 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 en zelfs op de datum van het beroep van de Commissie, nog niet bij het Ierse parlement ingediend.

6 Er is derhalve grond om vast te stellen dat Ierland, 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 hem 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 verweerder in het ongelijk is gesteld, moet hij 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 vennoot-**

schappen 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 Ierland de krachtens het EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet nagekomen.

2. **Ierland 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

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL SIR GORDON SLYNN VAN 22 JUNI 1982 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

In de onderhavige zaak verzoekt de Commissie het Hof krachtens artikel 169 EEG-Verdrag, vast te stellen dat Ierland zijn verdragsverplichtingen niet is nagekomen door niet binnen de in artikel 43 gestelde termijn de nodige bepalingen vast te stellen om te voldoen aan de Tweede richtlijn van de Raad van 13 december 1976 (nr. 77/91/EEG) strekkende tot de harmonisatie van het vennootschapsrecht (PB L 26 van 1977, blz. 1). Die termijn is verstreken op 16 december 1978, twee jaar na kennisgeving van deze richtlijn aan de Lid-Staten.

Ierland heeft noch in zijn schriftelijke noch in zijn mondelinge opmerkingen betwist dat het de nodige bepalingen ter uitvoering van de richtlijn nog niet heeft vastgesteld. Het heeft uitgelegd dat het de daartoe dienende wetgevingsprocedure heeft aangevat. Het wijst het Hof op drie moeilijkheden, waaraan het de vertraging bij de uitvoering van de richtlijn wijt. In de eerste plaats de ingewik-

1 — Vertaald uit het Engels.